



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal Programa Fomento Ganadero

Coahuila

MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Fomento Ganadero**

Coahuila

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA

Lic. Enrique Martínez y Martínez
Gobernador Constitucional del Estado

Dr. Enrique Salinas Aguilera
Secretario de Fomento Agropecuario

MVZ. Enrique García Pérez
Director de Ganadería

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

MVZ. José Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Eduardo Villarreal Dávila
Delegado de la SAGARPA en Coahuila

Ing. Alfonso Oliverio Elías Cárdenas
Delegado de la SAGARPA región Laguna

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Eduardo Villarreal Dávila. Presidente
Ing. Carlos Villarreal Ochoa. Secretario Técnico
Lic. Reynol Maltos Romo. Presidente Suplente
Ing. Flavio Treviño Cárdenas. Vocal
Ing. Jorge Alberto Flores Berrueto. Vocal
Ing. Rafael de la Rosa González. Representante de Profesionistas y Académicos

M.C. Ricardo Valdés Silva. Coordinador del CTTE

Servicios y Consultoría Agroforestal, S. A. De C.V.
M.C. Federico E. De la Garza de la Peña. Responsable de la Evaluación

Tabla de Contenido

	Página
Resumen Ejecutivo	1
Introducción	7
Capítulo 1 Características del programa	9
1.1 Análisis retrospectivo del programa 1996-2003	10
1.1.1 Evolución y tendencias del diseño del programa en la entidad	10
1.1.2 Evolución presupuestaria, de la cobertura de productores, evolución de la inversión por rubros de componentes	12
1.1.3 Cumplimiento de metas 2003	15
1.2 Análisis del diseño actual del programa	16
1.2.1 Objetivos, componentes, montos de apoyo y criterios de elegibilidad de beneficiarios	16
1.2.2 Articulación entre subprogramas, componentes y conceptos de apoyos	17
1.2.3 Sinergias del programa con otros programas dentro y fuera de Alianza	18
1.2.4 Correspondencia del programa con las cuatro líneas estratégicas definidas por SAGARPA	19
1.2.5 Correspondencia del programa con los lineamientos de la política sectorial estatal	19
1.3 Consideraciones finales sobre diseño y enfoque	20
Capítulo 2 Contexto en que se desenvuelven las actividades objeto de apoyo del programa	21
2.1 Caracterización general del subsector pecuario en la entidad	21
2.2 Identificación y análisis de los factores críticos de las actividades objeto de apoyo relevantes en la entidad	24
2.3 Correspondencia entre la orientación general del programa y la problemática en la que se desenvuelven los productores	27
2.3.1 Objetivos y acciones del programa con los problemas identificados	27
2.3.2 Tipos de apoyo ofertados por el programa y tipos de apoyo requeridos por los diferentes estratos de productores	29
2.3.3 Población objetivo del programa y población prioritaria de apoyo	30
2.3.4 Acciones del programa y el aprovechamiento de oportunidades	31
2.3.5 Presupuestos del programa y requerimientos de inversión para atender las problemáticas	32
Capítulo 3 Evaluación de procesos	34
3.1 Diseño	34
3.1.1 Análisis de la compactación de programas	34
3.1.1.1 Ventajas y desventajas en el ámbito estatal	34
3.1.1.2 Pertinencia de la orientación de apoyos hacia proyectos	35

3.1.1.3	Riesgos de la concentración de las inversiones en algunos componentes ..	36
3.2	Planeación	36
3.2.1	Escenario prospectivo del programa	37
3.2.1.1	Definiciones estratégicas	37
3.2.1.2	Metas y presupuestos multianuales	37
3.2.1.3	Factores que impiden la planeación	38
3.2.2	Criterios para la distribución de recursos entre subprogramas, componentes y actividades productivas	38
3.2.3	Criterios para la identificación y priorización de cadenas productivas	39
3.2.3.1	Las cadenas productivas como criterio para la asignación de recursos del programa	39
3.2.3.2	Uso de los estudios de identificación de necesidades tecnológicas por cadena productiva realizados por las Fundaciones Produce en la asignación de recursos	40
3.3	Arreglo institucional	40
3.3.1	Operación estatal con base en estructuras federales	40
3.3.1.1	Complementariedad y/o traslapes entre DDR-CADER y estructuras estatales	40
3.3.1.2	Incidencia de esa relación en la operación del Programa	41
3.3.1.3	Avances en el proceso de federalización y recomendaciones para acelerarlo	41
3.3.2	Desarrollo institucional de estructuras federales, estatales y locales	42
3.3.2.1	Estrategias para el desarrollo de las estructuras que operan Alianza, políticas de desarrollo de capital humano	42
3.3.3	Funciones que cumple el COTEGAN	43
3.3.3.1	Capacidades para la implementación del programa en el Estado	43
3.3.3.2	Interacciones con otros actores	44
3.3.4	Integración y operación de los Comités Sistemas Producto Pecuarios	44
3.3.4.1	Mecanismos de integración y funciones que realizan	44
3.3.4.2	Participación de los productores primarios y beneficios que obtienen	44
3.4	Operación	45
3.4.1	Cumplimiento de metas 2003 y avances 2004: comparación con metas programadas, factores que explican ese comportamiento	45
3.4.2	Selección de beneficiarios y asignación de recursos	45
3.4.2.1	Existencia y uso del estudio de estratificación	46
3.4.2.2	Tipología de beneficiarios 2003-2001 y correspondencia de esa tipología con los objetivos del programa	46
3.4.2.3	Mecanismos de selección de beneficiarios	47
3.4.2.4	Criterios de aprobación de solicitudes	47
3.4.2.5	Congruencia de la selección con las necesidades de los productores	48
3.4.2.6	Efectividad de los mecanismos de difusión e incidencia en la asignación de	48

	recursos	
3.4.2.7	El uso del proyecto productivo para la priorización de solicitudes y como herramienta orientadora del desarrollo de la UPR	49
3.4.3	Oportunidad y efectos de los apoyos sobre las decisiones de inversión	49
3.4.3.1	Efectos de la oportunidad de llegada de los apoyos en las decisiones de los productores	49
3.4.3.2	Tiempos, procedimientos de pago y uso del “reembolso” de recursos ex post realizada la inversión por el productor	50
3.4.3.3	Grado de desistimiento por falta de oportunidad en el apoyo	50
3.4.4	Relaciones de complementariedad en la operación de Fomento Ganadero	50
3.4.5	Participación estatal en las inversiones del programa	51
3.4.6	Integración de cadenas productivas	51
3.4.7	Factores críticos de la operación del DPAI en la entidad	52
3.4.7.1	Posicionamiento del subprograma en el ámbito estatal	52
3.4.7.2	Articulación del DPAI con las instancias de investigación y transferencia de tecnología	52
3.4.7.3	Ambiente laboral, incentivos y desempeño de los promotores	52
3.4.7.4	Seguimiento a las acciones del subprograma	53
3.4.7.5	Organización de beneficiarios	53
3.4.7.6	Sostenibilidad del servicio aún sin subsidio	53
3.4.7.7	Efectos de la normatividad 2004 en mejoras operativas	54
3.4.7.8	Experiencias de éxito y posibilidades de réplica: modelo GGAVATT u otros	54
3.5	Consideraciones finales sobre la evaluación de procesos	54
Capítulo 4	Evaluación de impactos	56
4.1	Resultados en permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento de las inversiones	56
4.2	Impactos en indicadores del primer nivel	57
4.2.1	Ingreso	57
4.2.2	Empleo	59
4.3	Impactos en indicadores del segundo nivel	59
4.3.1	Inversión y capitalización	60
4.3.2	Producción y productividad	61
4.3.3	Innovación tecnológica	62
4.3.4	Integración de cadenas agroalimentarias	64
4.3.5	Desarrollo de capacidades	66
4.3.6	Desarrollo de organizaciones	68
4.3.7	Sanidad e inocuidad	69
4.4	Análisis global sobre los impactos observados mediante los indicadores en relación con la problemática de los productores y con los procesos operativos del programa	69
Capítulo 5	Conclusiones y recomendaciones	71

5.1	Conclusiones	71
5.1.1	Correspondencia entre problemática y el Programa	71
5.1.2	Principales resultados de la evaluación de procesos	72
5.1.3	Principales impactos	75
5.2	Recomendaciones	78
5.2.1	Diseño del programa	78
5.2.2	Procesos del programa	79
5.2.3	Impactos	80
Bibliografía	81

Índice de Cuadros

<u>Cuadro N°</u>	<u>Título</u>	<u>Página</u>
	Principales indicadores de la evaluación	6
Cuadro 4.2.1.1.	Índices de que afectan el cambio en el ingreso entre el 2001 y 2003, para las actividades pecuarias apoyadas por el Programa de Fomento Ganadero en 2001	58
Cuadro 4.3.1.1.	Indicadores de Inversión y Capitalización para los beneficiarios del Programa de Fomento Ganadero 2001, 2001-2003	60
Cuadro 4.3.2.1.	Cambios en producción debidos al incremento en el número de animales o en el rendimiento, para los beneficiarios 2003	61
Cuadro 4.3.2.2.	Cambios en producción debidos al incremento en el número de animales o en el rendimiento, para los beneficiarios 2001	62
Cuadro 4.3.4.1.	Tendencia de integración vertical hacia atrás, beneficiarios del Programa FG 2001	65
Cuadro 4.3.5.1.	Desarrollo de capacidades de los beneficiarios de Fomento Ganadero 2001 y 2003	67
Cuadro 4.3.6.1.	Desarrollo de organizaciones de los beneficiarios de Fomento Ganadero 2001 y 2003	68
Cuadro anexo 1.1.1.	Bases para la determinación del tamaño de muestra de beneficiarios 2001 y 2003	85
Cuadro anexo 1.1.2.	Encuestas programadas, aplicadas y capturadas, para beneficiarios 2001 y 2003	85
Cuadro anexo 1.2.1.	Otros actores entrevistados	91
Cuadro anexo 1.4.1.	Variables utilizadas para la obtención de la tipología de productores ...	94
Cuadro anexo 1.4.2.	Tipo de productor	94
Cuadro anexo 1.4.3.	Tipología de Beneficiarios 2001 y 2003 del Programa de Fomento Ganadero 2003	95
Cuadro anexo 1.1.2.1.	Tendencia anual de la inversión federal, estatal y total para el Programa de Fomento Ganadero en Coahuila (miles de pesos) en términos nominales 1996-2003	96
Cuadro anexo 1.1.2.2.	Tendencia anual de la inversión federal, estatal y total para el Programa de Fomento Ganadero en Coahuila (miles de pesos) en términos reales 1996-2003	96
Cuadro anexo 1.1.2.3.	Inversión del grupo de programas de Fomento Ganadero, en relación al total de la APC, 1996-2003	97
Cuadro anexo 1.1.2.4.	Tasa de crecimiento real de la inversión gubernamental por Programa de Fomento Ganadero en Coahuila 1996-2003	97
Cuadro anexo 1.1.2.5.	Relación de la inversión gubernamental por Programa de Fomento Ganadero en Coahuila (%) 1997-2003	97

Cuadro anexo 1.1.2.6.	Número de beneficiarios del grupo de programas de Fomento Ganadero, en relación al total de la APC, 1996-2003	98
Cuadro anexo 1.1.2.7.	Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario de Fomento Ganadero, en relación al total de la Alianza, 1996-2003	98
Cuadro anexo 1.2.1.1.	Distribución de la inversión por grupos de componentes apoyados en 2003, Programa de Fomento Ganadero	99
Cuadro anexo 2.1.1.	Superficie sembrada en Coahuila el año 2003 con especies forrajeras y otros cultivos empleados en la alimentación del ganado (anuales y perennes)	100
Cuadro anexo 2.1.2.	Distribución de ganado bovino, caprino y porcino en los municipios del Estado, 2003 (cabezas)	101
Cuadro anexo 2.1.3.	Inventario ganadero, porcícola y avícola del estado de Coahuila, 1990-2002 (cabezas)	102
Cuadro anexo 2.1.4.	Distribución del ganado bovino de leche, porcino y aves entre la región Laguna y resto del Estado, 1993-2002 (miles de cabezas)	102
Cuadro anexo 2.1.5.	Producción de leche y carne de bovino y caprino en el estado de Coahuila, 1990-2002 (toneladas)	103
Cuadro anexo 4.3.4.2.	Tendencia de integración vertical hacia atrás gracias a la Alianza, beneficiarios del Programa FG 2001	103
Cuadro anexo 5.2.1.1.	Esquema conceptual para el desarrollo de los comités Sistema-Producto pecuarios en Coahuila	104
Cuadro anexo 5.2.1.2.	Esquema conceptual de estrategia para la orientación del subprograma DPAI	105

Índice de Figuras

<u>Figura N°</u>	<u>Título</u>	<u>Página</u>
Figura 1.1.2.1	Tendencia de la inversión gubernamental de Fomento Ganadero, 1996-2003	12
Figura 1.1.2.2	Tendencia de la inversión de Fomento Ganadero en relación a la APC, 1996-2003	12
Figura 1.1.2.3	Tendencia de la inversión por Programa de Fomento Ganadero, 1996-2003	13
Figura 1.1.2.4	Número de beneficiarios de Fomento Ganadero, en relación al total de la APC, 1996-2003	13

Índice de Anexos

	Página
Anexo 1 Metodología de evaluación	83
1.1. Diseño muestral	83
1.1.1. Marco muestral y determinación del tamaño de muestra	83
1.1.2. Resultados del levantamiento de encuestas en campo	85
1.2. Otras fuentes de información	90
1.2.1. Entrevistas a otros actores	90
1.2.2. Información documental	92
1.3. Integración y procesamiento de la base de datos	93
1.3.1. Métodos de análisis estadístico de la base de datos	93
1.4. Elaboración de la tipología de productores	93
Anexo 2 Cuadros complementarios al contenido de los capítulos	96

Siglas

AC	Alianza Contigo 2003 (Alianza para el Campo)
BANRURAL	Banco de Crédito Rural
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable en Coahuila
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
CTEEC	Comité Técnico de Evaluación en el Estado de Coahuila
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FOFAEC	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Coahuila
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad
GAVATT	Grupos Ganaderos de Validación de Transferencia de Tecnología
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PIBA	Producto Interno Bruto Agropecuario
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
RTP	Recuperación de Tierras de Pastoreo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SFA	Secretaría de Fomento Agropecuario
SIAP	Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
TIF	Tipo Inspección Federal (Rastros)
UA-FAO	Unidad de Apoyo - FAO
UPR	Unidad de Producción Rural

Presentación

En la estrategia global de la “Alianza Contigo 2003”, impulsada por los gobiernos federal y estatal, el Programa de Fomento Ganadero busca impulsar la capitalización e integración del productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas, a través de incentivar acciones para la rehabilitación de las tierras de pastoreo y el mejoramiento genético, así como, la incorporación de infraestructura, maquinaria y equipo para la producción primaria, para el acopio y la transformación de productos pecuarios, el desarrollo de proyectos agropecuarios integrales, mediante la capacitación y asistencia técnica a productores.

Conforme a las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y lo estipulado en las Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2003, las que establecen la obligatoriedad de realizar la evaluación externa de sus programas; La Empresa Estatal Evaluadora (EEE), “Servicios y Consultoría Agroforestal, S.A. de C.V.”, atendiendo la convocatoria pública emitida por el Comité Técnico Estatal de Evaluación en Coahuila, obtuvo el contrato para la evaluación del Programa, por lo que es la responsable de la calidad y el contenido del presente informe.

Con base en los lineamientos definidos por la SAGARPA, el diseño de la metodología de evaluación estuvo a cargo de la Unidad de Apoyo FAO, misma que proporcionó la guía para la elaboración del informe, así como para el cálculo de los indicadores de impacto, siendo así mismo responsable de brindar soporte técnico y metodológico continuo a la Empresa Evaluadora.

El proceso de evaluación fue coordinado y supervisado por el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), que también fue responsable de la contratación y supervisión de la Empresa Estatal Evaluadora, así como de la revisión, calificación y dictamen del informe de evaluación.

En el presente documento se muestran los resultados del proceso de evaluación del programa de Fomento Ganadero, operado en el estado de Coahuila durante el ejercicio presupuestal 2003. En el informe se presta atención al cumplimiento de metas y objetivos, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al Programa, mediante la medición de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor, entre otros, identificándose oportunidades de mejora para incrementar su eficacia operativa y los impactos de los recursos invertidos. Información que permitirá una retroalimentación para una mejor toma de decisión sobre los mismos.

La realización de este trabajo fue posible gracias a la participación de los productores consultados, 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 de Fomento Ganadero; así como coordinadores y promotores del desarrollo; quienes proporcionaron la información que enriquece y sustenta la presente evaluación.

Resumen Ejecutivo

Como parte integral de la Alianza para el Campo, el grupo de programas de Fomento Ganadero inició sus operaciones en 1996 para aportar soluciones a la problemática estatal del subsector pecuario, atendiendo los conceptos relacionados con el mejoramiento genético del ganado, la recuperación de los agostaderos, y la asistencia técnica, apoyando principalmente las actividades de producción de ganado bovino lechero y de carne, así como la caprinocultura, orientando los apoyos hacia el incremento del inventario y calidad de los hatos, la producción de forraje, construcción o rehabilitación de infraestructura básica y la adquisición de equipo para la producción.

En ocho años de operación los programas pecuarios han evolucionado, incorporando componentes y precisando sus objetivos. Para el ejercicio 2003, los programas del grupo se compactan en dos subprogramas relacionados con los conceptos de inversión (subprograma de Desarrollo Ganadero) y de asistencia técnica (subprograma DPAI). Así mismo, en la actualidad se da mayor énfasis a la aplicación de las líneas estratégicas de la SAGARPA, con especial atención al fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias, principalmente a través de proyectos productivos.

La inversión gubernamental para el Programa, entre el ejercicio 1997 y el 2003, se ha reducido en términos reales en un promedio de 14.5%; presentándose una recuperación de 14% en el año 2003, con respecto al 2002. Esto ha traído como consecuencia una reducción en el número de beneficiarios, ya que en el 2003 se atendió a 1,362 productores, siendo ésta la cifra más baja desde el inicio del Programa, el cual ha beneficiado a un promedio de 2,842 productores anuales en ocho años de operación.

La limitante presupuestal del Programa, y la necesidad de atender a una mayor cantidad de solicitudes de apoyo, ha repercutido en una atomización de los recursos, otorgando componentes de bajo monto económico, destinados a la atención de la producción primaria, sin alcanzarse los objetivos de integración del productor a la cadena productiva.

El desempeño del Programa en el ejercicio 2003 fue satisfactorio en cuanto al cumplimiento de sus metas físicas y financieras. Aún así, fue incipiente el cumplimiento de sus objetivos. Un total de 1,362 productores fueron beneficiados, siendo los componentes mayormente apoyados, con respecto al número de solicitudes, los de repoblación caprina, sementales bovinos y sementales caprinos, mismos que recibieron el 87.9% de beneficiarios del Programa. Sin embargo, estos componentes fomentan solamente el capital físico y la producción primaria, más que la integración de cadenas agroalimentarias.

Principales resultados del análisis del contexto y su correspondencia con el Programa

El análisis del contexto en que se desenvuelven las actividades apoyadas por el Programa, indica que la actividad agropecuaria en la entidad aporta el 3.0% del Producto Interno Bruto, correspondiendo el 23.2% de éste a la actividad pecuaria durante el año 2002. Las cadenas pecuarias prioritarias de atención son las de producción de carne y leche, tanto bovinas como caprinas.

El Estado ocupa el primer lugar nacional en producción de carne y leche caprina, y el segundo lugar en leche de vaca; a pesar de la importancia que representan estas cadenas, existe una serie de factores críticos que se pretende sean resueltos por el Programa de Fomento Ganadero, mismos que se resumen a aquellos relacionados con la disponibilidad de agua de abrevadero, productividad y disponibilidad de alimento para el ganado, el mejoramiento genético y el manejo del ganado en el agostadero, disponibilidad y uso de insumos, transformación y procesamiento de productos pecuarios, comercialización de los productos primarios, desvinculación entre la producción y el resto de los eslabones de las cadenas productivas, y la asistencia técnica a los productores pecuarios.

En correspondencia con la problemática identificada, el Programa se orienta a su solución ofreciendo apoyos para mejorar el agostadero y la calidad genética del ganado, para la adquisición de infraestructura básica ganadera y equipos, así como la asistencia técnica a los productores. Para lograr los objetivos planteados por el Programa, se requiere de una adecuada planeación a mediano plazo de las unidades de producción, mediante la elaboración de proyectos de desarrollo integral. Los apoyos ayudan a resolver los problemas relacionados con la producción; sin embargo, inciden poco en aspectos relacionados con la comercialización, esencial para la integración de los eslabones de la cadena, especialmente para los productores de los estratos económicos medio y bajo.

Principales resultados de la evaluación de procesos y de la gestión del Programa

Dentro de la evaluación, se incluye el análisis de los procesos relacionados con la implementación del Programa en la entidad, desde su diseño, planeación, arreglo institucional y operación, con la finalidad de identificar y formular recomendaciones prácticas y oportunas para mejorarlos.

Uno de los cambios relevantes en el diseño del Programa se relaciona con la orientación de los apoyos hacia proyectos. La normatividad indica que el 60% del presupuesto se aplique través de la presentación de Proyectos de Desarrollo o Proyectos Productivos. Al respecto, los actores del Programa consideran pertinente la asignación de recursos a través de proyectos. Sin embargo, se considera la necesidad de mantener los apoyos a la demanda libre, para atender las solicitudes relacionadas con componentes para el mejoramiento genético y la creación de infraestructura sencilla, los cuales benefician a la mayoría de los productores con menor capacidad económica.

En la presente evaluación se encontró que pocos actores muestran una visión más amplia de los proyectos, como una forma de “**planeación estratégica**” del desarrollo de las unidades de producción pecuaria, para fomentar la integración del productor primario a la cadena productiva, por lo que su aplicación se ve truncada al no existir un conocimiento amplio de la filosofía de la estrategia entre los actores del Programa.

Respecto a la planeación del Programa a mediano plazo, se encontró que ésta se ve limitada por diversos factores: La normatividad federal que restringe las formas y plazos para ejercer los recursos públicos, por lo que la planeación se enfocan más a la administración del presupuesto, que a la definición de metas a mediano plazo. La ausencia de diagnósticos pecuarios limita la planeación con respecto de la focalización del Programa y la precisión de objetivos estatales. Ante la limitada disponibilidad de

recursos, no se precisa adecuadamente la población objetivo del Programa, ni los conceptos y montos de apoyo a otorgar por región o cadena, lo que origina el reparto de componentes. La ejecución a través de proyectos no se ha cumplido, debido a que la administración del Programa se fundamenta en la entrega de componentes, acorde con las solicitudes que se presentan, planeando con base en la demanda de ejercicios previos.

Ante la estrategia de inserción de los productores en las cadenas productivas, existe la limitante de definición entre los funcionarios, del concepto “cadena prioritaria”, aplicada como un sinónimo de “actividad prioritaria de atención”; lo que difieren en gran medida en sus objetivos, por lo que en la asignación de recursos a la “actividad prioritaria”, pudiera no llegar más allá que a subsidiar la producción primaria, sin ninguna meta fundamental.

Referente al arreglo institucional, la evaluación muestra que existe una adecuada complementariedad entre las funciones desarrolladas entre las diferentes estructuras estatales y federales, por lo que éste ha sido eficiente para el cumplimiento de las acciones del Programa

Los actores entrevistados consideran que la federalización es deseable en la entidad; sin embargo, ésta se ha visto limitada en su profundización, debido a que no se ha resuelto el problema de los pasivos laborales de la federación, mientras que en el Estado no se cuenta con suficiente personal para desarrollar la totalidad de las acciones del Programa.

La integración de los Comités Sistemas Producto Pecuarios es aún muy incipiente. La mayor parte de los actores entrevistados desconoce de sus avances. Actualmente han logrado su constitución solamente tres Comités: “Caprinos”; “Avícola”; y “Apícola”. Así mismo, se encuentran en proceso de conformación los Comités “Bovino de Carne” y “Bovino de Leche”; por lo que, al no estar aún operando, no se ha obtenido ningún beneficio para los productores.

En la operación del Programa del ejercicio 2003 se atendió en su mayoría a productores del sector social, con baja o media capacidad económica. Los componentes subsidiados han sido más orientados a la producción básica caprina y bovina, que a la integración del eslabón productivo, articulado con la cadena correspondiente. Las principales limitaciones que existen para la integración de las cadenas productivas son la falta de organización de los productores, su baja capacidad técnica y económica, y la ausencia de habilidades empresariales. Al respecto, ha faltado una adecuada labor de los promotores DPAI para ayudar a los productores en esos aspectos esenciales y para la formulación de proyectos de desarrollo que les ayude en la integración.

Principales impactos del Programa

En el análisis de impactos del Programa se enfatizó en los indicadores de ingreso y empleo, como objetivos esenciales de la Alianza. Así mismo, se compararon las inversiones orientadas a la producción primaria y que ayudan de alguna manera la integración del productor a las cadenas productivas.

Entre el año 2001 y el 2003, los ingresos brutos obtenidos por las actividades pecuarias apoyadas se incrementaron en un 4.0%, influenciados de manera positiva por el

incremento del precio de venta de los productos primarios. Las actividades productivas mantuvieron un rendimiento estable. Sin embargo, se presentó una reducción en la intensidad de producción, al disminuir los inventarios caprino y bovino de carne. Por lo tanto, las diferencias encontradas en el ingreso, se atribuyen directamente a cambios en el número de animales en producción, más que a efectos en el rendimiento del ganado.

De manera similar a lo anterior, los cambios ocurridos en el número de cabras en explotación, repercutieron directamente en el empleo, relacionado con esta actividad. Para los beneficiarios del Programa, se perdió entre los años 2001 y 2003, el equivalente al 4.5% del empleo, debido principalmente a la disminución del inventario caprino. Para los beneficiarios del 2003, el empleo se mantuvo con un leve incremento de 0.5% en jornales contratados y una disminución de 0.4% en el empleo familiar.

Los indicadores de inversión y capitalización muestran que para el 26.7% de los beneficiarios decreció su capital en presencia de la Alianza; mientras que para el 68.9% de ellos se incrementó su capital; permaneciendo estable el 4.4% de la población beneficiada. Los productores que recibieron apoyos mayores (\$6,040.- promedio), tuvieron efecto positivo del 40% en la capitalización de las UPR, lo que incluye a un alto porcentaje de los beneficiarios de los tipos II y III. Por otra parte, para los productores del tipo III y IV, cuyo capital promedio es 300 mil pesos, éste se mantuvo estable, ya que recibieron apoyos muy pequeños, del orden de 2,827 pesos en promedio.

Por tipo de componentes apoyados, se encontró un incremento en capitalización del 3.0% promedio en los beneficiarios más orientados a la integración de cadenas productivas, apoyados a través de proyectos, mientras que se observó una reducción de activos en las UPR de la mayoría de los beneficiarios de "rescate de hembras caprinas".

Incrementos en producción fueron reportados para UPR's que aumentaron el número de animales en producción, mientras que solo un 9.8% de los beneficiarios mostraron además un incremento en el rendimiento de sus hatos.

Considerando que el Programa de Fomento Ganadero, apoya fuertemente los componentes relacionados con el mejoramiento genético, se esperaba un considerable avance tecnológico en este aspecto. Sin embargo, los resultados muestran que no se presentaron incrementos en el índice de calidad genética en los hatos entre el 2001 y el 2003. Esto debido al tipo de metodología empleada, misma que no mide el grado de avance genético del ganado, sino solamente los cambios entre tipo de ganado, de criollo a mejorado, y de mejorado a certificado.

Con respecto a la tecnificación de los procesos productivos de las unidades de producción pecuaria, se encontró la incorporación de equipo e infraestructura para las actividades de producción de leche, mostrándose un incremento del 6.0% para la actividad caprino-leche, así como del 13% para bovino-leche.

En relación a la integración de los beneficiarios a la cadena de productos pecuarios, se encontró que entre los años 2001 y 2003, el 4.4% de ellos reportaron cambios positivos al encontrar nuevos mercados para sus productos, mientras que el 16.7% mostró un cambio negativo debido a productores que se retiraron de la actividad. El problema de la incorporación del productor primario a las cadenas productivas, radica principalmente en

los sistemas de comercialización, ya que existe una desvinculación generalizada de los agentes económicos participantes en el proceso. Ésta problemática de comercialización repercute principalmente en las actividades caprino - carne y caprino - leche, sin ser ajena al resto de las actividades pecuarias.

Con respecto a la efectividad del subprograma DPAI en el desarrollo de capacidades de los productores, se determinó que solamente el 14.0% de los productores recibieron capacitación por parte de algún técnico de la Alianza. La capacitación ayudó para que recibieran el apoyo solo el 5.0% de los productores. La asistencia técnica, por lo general, se enfoca hacia los procesos de la producción primaria, y no a la incorporación de los productores a las cadenas productivas, ya que ha faltado capacidad para organizar e identificar problemas y oportunidades, y para desarrollar los proyectos productivos que permitan a los productores su desarrollo integral.

Recomendaciones relevantes para mejorar el Programa

Es necesario que los apoyos del Programa sean canalizados hacia la integración de cadenas. En este aspecto es fundamental la función del DPAI para la conformación de grupos y la elaboración de proyectos para propiciar su integración a la cadena productiva.

Redefinir con una visión a mediano plazo, los componentes que se deben apoyar, enfocados al desarrollo integral de las UPR; y definir que componentes se deberán entregar a la demanda libre, y cuales a través de proyecto de desarrollo.

Se requiere apoyar fuertemente los comités sistema – producto, con mayor énfasis en el caprino, con la finalidad de lograr la organización de los productores para la transformación y comercialización de sus productos, principalmente para la comercialización de la leche.

El componente de repoblación caprina debe ser rediseñado de tal forma que fomente una mayor participación de los productores en el comité sistema-producto respectivo y puedan integrarse a la cadena productiva, mediante acuerdos comerciales con organizaciones de productores para la comercialización de sus productos precios competitivos. Esto permitiría que se logren capitalizar los apoyos recibidos por el Programa de Fomento Ganadero y que el componente de repoblación caprina se convierta así en un elemento integral de proyectos productivos.

Para eficientar los pocos recursos con que cuenta el Programa, se recomienda definir prioridades de atención y concursar los apoyos con base en ellas, mediante convocatoria abierta para la presentación de proyectos, priorizando las cadenas y regiones a atender.

Es necesario considerar una estrategia de capacitación para funcionarios operativos, para definir los conceptos de “Proyecto productivo” y “cadena productiva”, para conceptualizar a donde se quiere llegar con el Programa, y que es lo que se requiere para lograrlo.

Es necesario que asignar mayor importancia al DPAI, desligándolo de los representantes de productores y capacitando a los promotores con una visión empresarial y de gestión; definiendo prioridades de acción y desarrollando un esquema de operación; convocado a

la presentación de ofertas para la atención de acciones en regiones y sistemas-producto prioritarios; y cambiando al esquema de pago por servicio desarrollado.

Principales indicadores de la evaluación

	Metas físicas				
	Programadas		Alcanzadas		
Beneficiarios:	1,318		1,362		
Metas financieras (miles de pesos)					
	Federal	Estatal	Productores	Total	
Presupuesto programado	9,354.0	4,473.0	10,921.4	24,748.4	
Reprogramado					
Presupuesto ejercido	9,354.0	4,473.0	10,921.4	24,748.4	
Importancia relativa del grupo de programas respecto al total de la APC					
	Inversión total (\$ miles)	(%)	Beneficiarios atendidos	Subsidio promedio/ beneficiario (\$)	Relación subsidio/ beneficiario FG:APC
Fomento Ganadero	13,827.0	9.86	1,362	10,152.0	3.77
Alianza para el Campo	140,184.2	100.0	52,035	2,694.0	1.00
Principales indicadores del grupo de programas					
			2003	2001	
Permanencia del apoyo (%)			93.1	75.8	
Nivel de uso del apoyo (%)			82.2	84.1	
Cambio en el ingreso (%)				+ 4.1	
Índice de excedentes				0.817	
Jornales contratados (%)			+ 0.5		
Empleo familiar (%)			- 0.4		
Inversión y capitalización (%)				+ 3.0	
Crecimiento en rendimiento (% de beneficiarios)			5.0	0.0	

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

Introducción

A partir de 1996 en que la Alianza para el Campo inició sus operaciones, se convierte en el instrumento de política agropecuaria y de desarrollo rural más importante para el fomento a la producción en México. Para 1998, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (actualmente SAGARPA), decidió realizar la evaluación externa de la Alianza para el Campo, proceso normado por la Cámara de Diputados, estableciendo su obligatoriedad en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Bases de la evaluación

Considerando que tanto el gobierno federal, como el estatal, realizan cuantiosas inversiones a través de subsidios para los programas operativos de “Alianza Contigo”, aplicados a las prioridades sectoriales de la entidad, el proceso de evaluación externa obedece al interés de ambos niveles de gobierno de mejorar sus programas y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Como herramienta de diseño, planeación y ajuste de los programas de la Alianza, la evaluación externa se fundamenta en las disposiciones legales establecidas en el Artículo 64 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que establece la obligatoriedad de realizar la evaluación de los programas de la Alianza.

Complementariamente, las Reglas de Operación de Alianza Contigo para el ejercicio Fiscal del año 2003, indican que 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.

Objetivos de la evaluación

El Programa de Fomento Ganadero contempla los subprogramas de “Desarrollo Ganadero” y “Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales”, dirigidos a impulsar la capitalización e integración del productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas a través de incentivar acciones para la rehabilitación de las tierras de pastoreo y el mejoramiento genético, así como, la incorporación de infraestructura, maquinaria y equipo para la producción primaria, para el acopio y la transformación de productos pecuarios, el desarrollo de proyectos agropecuarios integrales, mediante la capacitación y asistencia técnica a productores.

Acorde a lo anterior, la evaluación estatal del Programa, en su operación del 2003, persigue como objetivo principal “Identificar oportunidades de mejora y proponer cambios en su diseño y operación, para incrementar su eficacia operativa y sus impactos”.

De manera específica, la evaluación busca: Generar propuestas para incrementar la articulación del programa con las líneas de estrategia definidas por SAGARPA y con los lineamientos de política sectorial del gobierno estatal; emitir recomendaciones para favorecer una mayor articulación y complementariedad entre el subprograma de

Desarrollo Ganadero y el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales; y, Contribuir a mejorar el enfoque y la orientación del subprograma de Desarrollo Ganadero mediante el análisis de la funcionalidad de la agregación de componentes de inversión; y, aportar elementos de juicio para darle un mejor posicionamiento al subprograma DPAI al interior del programa ganadero y para incrementar su eficacia operativa y los impactos.

Enfoque de la evaluación

La evaluación de Alianza Contigo 2003 considera las líneas de estrategia definidas por SAGARPA y los lineamientos de la política sectorial del gobierno estatal. Con base en ello, el enfoque de evaluación fue orientado en función de los criterios de la utilidad práctica y la oportunidad de sus resultados para la toma de decisiones.

Las estrategias federales para el sector agropecuario, se enfocan a la atención de la reconversión productiva; a grupos prioritarios; a factores críticos; y, a la integración de cadenas agroalimentarias. Considerando que el tipo de componentes que otorga el Programa de Fomento Ganadero, apoyan la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias; la evaluación se realiza bajo los siguientes ejes de análisis: Fortalecimiento de la capacidad productiva; Integración de cadenas productivas; y, Desarrollo de capacidades y organización.

La diversidad existente en los diferentes tipos de productores, así como en las actividades productivas que realizan, motiva a analizar el efecto que tienen los apoyos en los beneficiarios de los diferentes estratos socioeconómicos, así como en las actividades pecuarias relevantes en la entidad, específicamente las de producción bovina y caprina, tanto para producción de carne, como para leche.

Los resultados de la evaluación proporcionan información que permitirá retroalimentar a los responsables de la política sectorial estatal, para la toma de decisiones con respecto a los procesos del diseño, planeación y operación del Programa en la entidad, y que servirán para adoptar medidas correctivas oportunas por parte de los operadores.

Desde el inicio del proceso de evaluación se interaccionó con funcionarios de la SAGARPA y de la Secretaría de Fomento Agropecuario del Estado, de forma tal que se precisaron e incorporaron temas adicionales de estudio de interés específico para la entidad, así como para la selección de indicadores y análisis de resultados. Así mismo, durante el proceso de evaluación se estableció un proceso de retroalimentación continua con los tomadores de decisiones, con lo que se le dio a ésta un carácter participativo.

La evaluación 2003, combina dos tipos de análisis, el cualitativo y el cuantitativo. Los resultados cualitativos muestran el contexto y el análisis de los procesos en que se desenvuelve el Programa, y que influyen en sus resultados e impactos; mientras que la dimensión cuantitativa permite apreciar la magnitud de los resultados e impactos y determinar las causas que los generan.

Ámbitos de evaluación

La evaluación incluye los ámbitos de procesos y de impactos. El análisis de procesos identifica las fortalezas y debilidades de la implementación del Programa en el Estado,

incluyendo su diseño, planeación, arreglo institucional, operación y seguimiento, tanto de la instrumentación 2003, como de sus avances en el 2004, en relación con el logro de sus objetivos y el apego a la normatividad establecida.

Mientras que para la evaluación de impactos se analizó la información proporcionada por una muestra representativa de productores que obtuvieron apoyos del Programa durante el ejercicio 2003, así como por aquellos que resultaron beneficiados durante el 2001, examinándose aspectos tales como la permanencia, funcionalidad y aprovechamiento, al igual que los impactos más relevantes de las inversiones, tres años después de haber sido realizadas, con el fin de desarrollar los análisis pertinentes en el periodo evaluado.

Fuentes de información

Con base en la “Guía metodológica para la evaluación estatal 2003”, y en el “Documento de proyecto 2003”; la evaluación se fundamentó en fuentes de información formales y documentales, principalmente las obtenidas en encuestas a productores beneficiarios y entrevistas a otros actores relacionados con el Programa, y mediante revisión de información documental relacionada con el Programa y el subsector pecuario.

Conforme la metodología establecida por la UA-FAO para la Evaluación estatal de la Alianza Contigo 2003, Las encuestas realizadas a productores, incluyeron a una muestra representativa de beneficiarios del Programa, partiendo de los listados oficiales de los ejercicios 2003 y 2001. Los beneficiarios del 2001 se incluyeron con la finalidad de analizar la permanencia, sostenibilidad e impactos de los apoyos otorgados hace tres años, dado que las inversiones del 2003 aún no muestran su efecto.

De esta manera, se aplicaron encuestas a 101 beneficiarios del 2003; y 90 del 2001. Entrevistándose así mismo a otros 36 actores del Programa, incluyendo a funcionarios directivos y operativos; coordinadores y promotores; representantes de organizaciones de productores; y, proveedores, cuya información fue integrada a una base de datos diseñada por la UA-FAO.

El cálculo de los indicadores de resultados e impactos y la elaboración de la tipología de beneficiarios se realizó con base en los documentos emitidos por FAO: “Indicadores de Evaluación de Alianza 2003” y “Tipología de productores”, en los que se establecen los procedimientos específicos. Los resultados obtenidos, así como la información cualitativa obtenida en el trabajo de campo y en la revisión documental, siendo esta la base para la elaboración del informe final.

Se analizó así mismo documentación relativa a las normas y procedimientos del Programa, planes de desarrollo nacional y estatal, documentos normativos y operativos de la Alianza Contigo, programas sectoriales, estadísticas agropecuarias y diagnósticos de las actividades productivas, y documentos oficiales relativos al diseño y operación del Programa en la entidad.

A partir de la información obtenida se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, en las que se destacan los logros alcanzados, los problemas identificados y se plantean recomendaciones para mejorar el Programa.

Capítulo 1

Características del programa

En el presente capítulo se analizan las características del Programa en cuanto a diseño y enfoque, partiendo de un análisis de su evolución, desde 1996 hasta el ejercicio actual; considerando sus objetivos, componentes y montos de apoyo, así como su articulación entre subprogramas y la sinergia con otros programas; la correspondencia con las estrategias sectoriales a nivel federal y estatal; estableciendo su relación entre las soluciones que se ofrecen y la problemática que condiciona el desarrollo pecuario de la entidad, en concordancia con los ejes estratégicos del gobierno federal.

1.1. Análisis retrospectivo del programa 1996-2003

El análisis retrospectivo, mediante la comparación de varios años, contribuye a distinguir las tendencias más importantes, lo cual ayuda a adoptar las medidas necesarias que lleven a la consecución de los objetivos inmediatos y a largo plazo del Programa, pudiendo determinar parcialmente la planeación de acciones futuras.

Dicho análisis se basa en información normativa y cifras del Programa, comprende su evolución y tendencias del diseño, con respecto a su composición, orientación y objetivos, incluyendo su presupuesto, cobertura de beneficiarios atendidos y la inversión por rubros de componentes desde su inicio hasta la actualidad, así como el cumplimiento de las metas del ejercicio 2003, emitiéndose elementos de juicio sobre la incidencia de estos en la solución de la problemática del subsector.

1.1.1. Evolución y tendencias del diseño del programa en la entidad

En el inicio de la Alianza para el Campo en la entidad, operaron los programas de Establecimiento de Praderas, Lechero y Ganado Mejor para posteriormente incorporarse el Apícola y el de Mejoramiento Genético, y finalmente en 1999 el DPAI; con lo que hasta el ejercicio 2002, la atención al subsector pecuario se realizó básicamente a través de un grupo de 6 programas de ejecución federalizada. Los programas de “Mejoramiento Genético” y de “Ganado Mejor”, operaron de manera simultánea y con propósitos similares, pero dirigidos a diferente población objetivo; por lo que para el 2001, ambos programas fusionaron sus componentes y objetivos bajo el Programa de Mejoramiento Genético.

Originalmente, los programas de Fomento Ganadero se orientaron a apoyar a los ganaderos con la finalidad de propiciar su capitalización y elevar la productividad de sus unidades de producción, apoyados por la asistencia técnica, pero bajo una concepción de productor individual, orientando los apoyos al incremento del inventario ganadero, el mejoramiento genético, la producción de forraje, así como para la construcción o rehabilitación de infraestructura básica y la adquisición de equipo para la producción; apoyándose más al proceso productivo que a la integración de cadenas productivas.

Recientemente, con la finalidad de mejorar los programas de la Alianza, y de manera específica los de Fomento Ganadero, basados en la experiencia adquirida, se han

realizado diversas modificaciones, incorporando componentes y precisando sus objetivos, para adecuarlos a las necesidades y capacidades de la entidad, así como a las de los productores. Se han realizado esfuerzos para mejorar la focalización del Programa, mediante el establecimiento de criterios para el otorgamiento de apoyos. A partir del 2002, se limitó el monto de apoyo a 100 mil pesos para beneficiarios individuales.

A solicitud de los productores, el Estado incorporó el componente de apoyo al mejoramiento genético equino, con la finalidad de contar en la entidad con mejores animales de trabajo en las actividades propias de las explotaciones ganaderas.

Las Reglas de Operación indican que la población objetivo del Programa incluye a todo productor rural que cuente con ganado. Bajo este concepto tan amplio, se incluye como beneficiarios a productores de muy bajo nivel socioeconómico, quienes tienen acceso además al Programa de Desarrollo Rural; beneficiando así mismo a aquellos que por su elevado nivel económico hacen uso de los subsidios sin que estos sean esenciales para mejorar su actividad pecuaria. Ello ocasiona una demanda de apoyos muy superior a la capacidad de atención por parte del Estado. Hasta el ejercicio 2002, se asignaba el 35% del presupuesto del Programa para la región Laguna, con lo cual se fomentaba en gran medida la participación de productores de ganado bovino lechero, totalmente integrados a la cadena y con menor potencial de impacto, quienes aprovechan los subsidios para incrementar su ya considerable capital pecuario; mientras que por otra parte, se ha buscado lograr una mayor cobertura de beneficiarios, dispersando el presupuesto en una gran cantidad de pequeños apoyos que no logran el impacto deseado.

Al darse mayor énfasis a la aplicación de las líneas estratégicas de la SAGARPA para el impulso al desarrollo rural; a partir del 2002, los objetivos del Programa buscan un mayor impacto en el ingreso de los productores y la diversificación de fuentes de empleo rural, mediante el impulso de agronegocios y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias, fomentando la inversión rural a través de proyectos que permitan incrementar la productividad y rentabilidad en los diferentes eslabones de la cadena productiva.

Para el ejercicio 2003, con la finalidad de simplificar la operación administrativa, e inducir la demanda de inversiones integrales por parte de los productores, se compactan los anteriores programas pecuarios en dos subprogramas: "Fomento Ganadero" y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales"; el primero agrupa a todos los componentes de inversión, mientras que el otro contempla la asistencia técnica a través de profesionistas.

Conforme ha evolucionado la normatividad y flexibilidad del Programa en el ámbito federal, el Estado ha realizado acciones destinadas a mejorar su focalización para el 2003 y avances del 2004, buscando aplicar los recursos de una manera más eficiente mediante el apoyo en conceptos tendientes a lograr el desarrollo de las unidades de producción, buscando por consecuencia la inserción de los beneficiarios a las cadenas productivas.

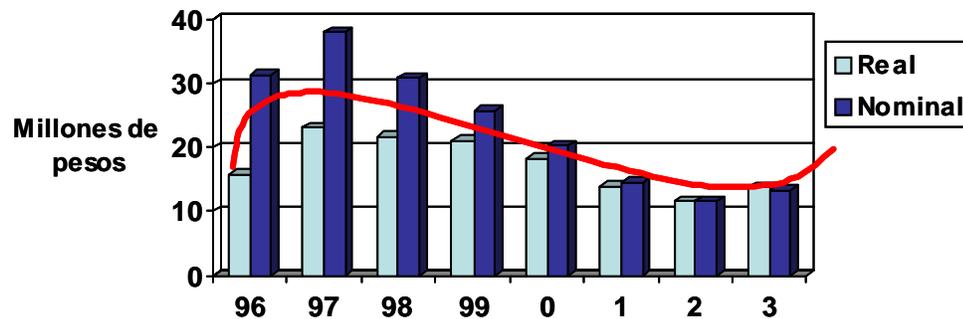
Se han reducido considerablemente los apoyos que se otorgaban con anterioridad a productores del más elevado nivel socioeconómico que, por su grado de integración a las cadenas, no requieren del subsidio para lograr el desarrollo de sus unidades de producción; mientras que se ha logrado atender a un elevado número de productores, al introducirse el esquema de canje en especie (sementales e infraestructura) para los beneficiarios del componente de repoblación caprina.

La directriz del Programa hacia la “integración de cadenas”, principalmente a través de “proyectos productivos”, es aún incipiente, ya que hace falta una mayor clarificación de ambos conceptos: “**Proyecto**” o “ficha técnica”; “actividad productiva” o “**Cadena productiva**”. Así mismo, es necesario determinar que conceptos de apoyo se van a continuar otorgando a través de ficha técnica, así como precisar el número de estos.

1.1.2. Evolución presupuestaria, de la cobertura de productores, evolución de la inversión por rubros de componentes

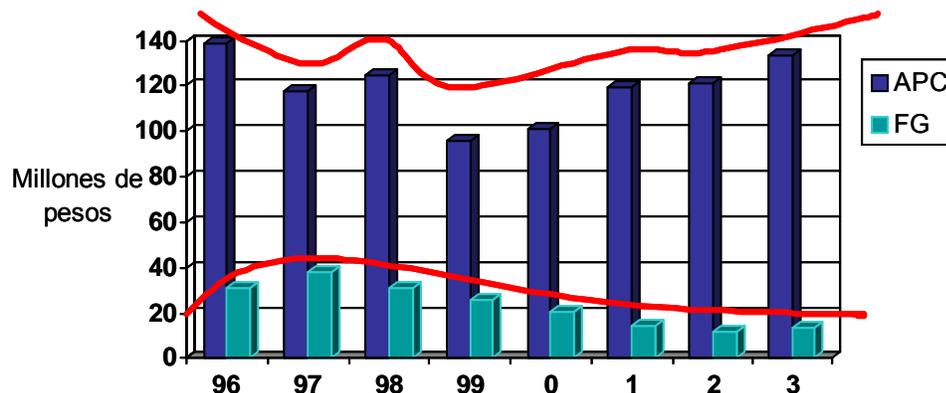
Mientras que los funcionarios entrevistados perciben que la inversión *nominal* realizada por el gobierno federal y el estatal, para el Programa o grupo de programas de Fomento Ganadero, ha sido creciente o estable (Cuadro anexo 1.1.2.1); en términos *reales*, ésta ha ido decreciendo en promedio, desde 1997 hasta 2003, a una tasa promedio de 14.5%, aunque en el 2003 se observa una recuperación, incrementándose en un 14.0% respecto al 2002 (Figura 1.1.2.1).

Figura 1.1.2.1. Tendencia de la inversión gubernamental en Fomento Ganadero, 1996-2003



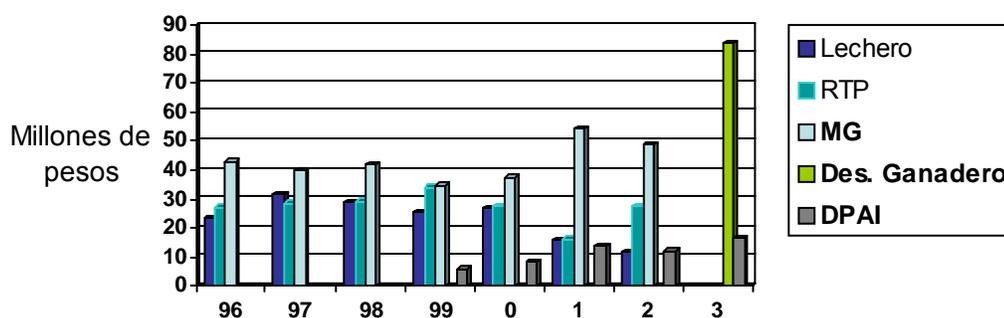
Aún cuando la inversión gubernamental para Fomento Ganadero ha sido decreciente, el presupuesto total de la Alianza para el Campo se ha visto incrementado durante los últimos años; por lo que, la proporción del presupuesto del Programa en relación al de la Alianza ha ido disminuyendo en el período analizado, de 32.5% en 1997 al 9.9% en 2003 (Cuadro anexo 1.1.2.3 y Figura 1.1.2.2).

Figura 1.1.2.2. Tendencia de la inversión de Fomento Ganadero en relación a la APC, 1996-2003



Al realizar el análisis por programa para el período 1996-2002, en que estos participaron individualmente, se encuentra que la disminución de la inversión gubernamental para Fomento Ganadero ha repercutido más en el Programa Lechero, con una tasa media anual de -34.0%; siendo su efecto menor para los programas de RTP y MG con -17.0% y -10.0% respectivamente, los cuales redujeron su presupuesto, pero incrementaron su participación proporcional dentro de los programas de Fomento Ganadero durante el mismo lapso. En el único programa en que la inversión ha tenido incremento en términos reales ha sido en DPAI con un crecimiento promedio del 14.6% durante los años 1999-2003 (Cuadro anexo 1.1.2.4 y Figura 1.1.2.3).

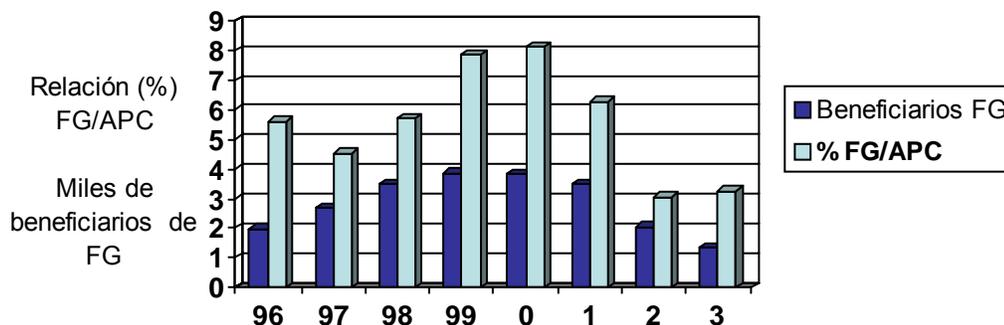
Figura 1.1.2.3. Tendencia de la inversión por Programa de Fomento Ganadero, 1996-2003



Cabe hacer notar que la inversión gubernamental en DPAI representa en promedio solo un 11.2% de la total ejercida por Fomento Ganadero durante 1999-2003. En contraparte, Mejoramiento Genético absorbió un promedio del 43.0% del presupuesto del grupo de programas ganaderos durante 1996-2002 (Cuadro anexo 1.1.2.5).

Con respecto a la cobertura de productores beneficiados por Fomento Ganadero, en su inicio en 1996 atendió a una población de 1,978 ganaderos, principalmente del sector social, alcanzando la máxima cobertura de 3,847 productores en el ejercicio 1999, mientras que en 2003 contó con 1,362 beneficiarios (Cuadro anexo 1.1.2.6); sin embargo, resulta más interesante observar la proporción de los beneficiarios de Fomento Ganadero respecto al total de la Alianza. Mientras que en 1996, el grupo de programas atendió al 5.6% de los beneficiarios de la APC, dicha proporción se incrementa hasta alcanzar su máximo en el año 2000, en el que atiende al 8.1% del total de beneficiarios.

Figura 1.1.2.4. Número de beneficiarios de Fomento Ganadero, en relación al total de la APC, 1996-2003



Las reducciones presupuestales asignadas a Fomento Ganadero repercuten en el número de productores atendidos, los cuales disminuyen en cantidad y en proporción, decreciendo hasta el 3.1% en 2002 y 3.3% en 2003, con respecto a los atendidos por la Alianza (Figura 1.1.2.4 y Cuadro anexo 1.1.2.7), aún cuando en este último año el subsidio promedio por productor en los programas pecuarios registró un incremento del 14.2% con respecto al ejercicio anterior.

Fomento Ganadero es el Programa o grupo de programas que ha otorgado el mayor subsidio promedio por beneficiario (en 1997 otorgó 7 veces más subsidio que el promedio del total de programas de la APC). De 1997 al 2003, en términos reales, se apoyó en promedio con 7,583 pesos a cada uno de los beneficiarios (Cuadro anexo 1.1.2.7). Dentro de Fomento Ganadero, el de Recuperación de Tierras de Pastoreo otorgó el subsidio más alto, con un promedio de 33,700 pesos por beneficiario para el período 1996-2002; seguido por el Programa Lechero con 22,280 pesos promedio por beneficiario en el período 1997-2002, únicamente igualado por Mejoramiento Genético, que como tal estuvo en operación a la par del Programa de Ganado Mejor por el período 97-99, con un subsidio promedio de 32,510 pesos por beneficiario.

El Programa Mejoramiento Genético, a través de los componentes de sementales bovinos y caprinos, así como el del “rescate de hembras caprinas”, fue el que apoyó a mayor número de productores y el que ejerció mayor presupuesto durante el período 1997-2002, con excepción de los años 1997 y 1999 en que el Programa Lechero y el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, respectivamente, ejercieron mayor presupuesto (cuadro anexo 1.1.2.5).

En materia de mejoramiento genético, en los inicios del Programa se dio gran importancia a los componentes de sementales caprinos y adquisición de hembras bovinas, pasando rápidamente a un enfoque aplicado al verdadero mejoramiento de la calidad del hato, mediante los componentes de sementales caprinos y bovinos, así como a la repoblación caprina.

La actividad lechera ha sido fomentada principalmente con apoyos para la construcción y rehabilitación de infraestructura básica y con equipos para la ordeña y conservación de la leche; lo mismo que la actividad bovino carne, cuyas UPR's han obtenido apoyos para la creación o rehabilitación de infraestructura básica y equipamiento para mejorar el manejo de los animales (cercos de púas y eléctricos), distribución de aguajes (papalotes, tubería, bebederos, bordos, equipos fotovoltaicos, perforaciones, etc.), así como para el establecimiento, cosecha y conservación de forrajes).

Por su parte, la apicultura ha contado con apoyos para la adquisición de núcleos de abejas, abejas reinas, cera estampada, alzas, etc., así como equipo para la extracción y envasado de la miel.

Otra área de apoyo ha sido la asistencia técnica a los productores, lo cual se ha buscado a través de técnicos contratados para la atención de productores pertenecientes a asociaciones locales o regionales del subsector, con los objetivos de apoyar la capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología, a través de proyectos que integren a productores en grupos y fortalezcan las cuencas de producción y su integración a cadenas productivas. La asistencia técnica ha sido una de las grandes limitantes del

Programa, ya que ha sido ineficiente en cuanto al número de productores atendidos y en cuanto a los impactos obtenidos. Algunas de las causas y soluciones para mejorar este concepto de apoyo se discuten en el capítulo tercero.

A partir del ejercicio 2002, a petición de organizaciones de productores, se realizaron adecuaciones en el ámbito estatal al diseño del Programa, referentes a la incorporación de componentes de apoyo para la atención del mejoramiento genético equino, mismas que continúan vigentes durante el 2003 y 2004. Así mismo, con la finalidad de atender a un mayor número de productores, los montos de apoyo fueron limitados a 100 mil pesos para beneficiarios individuales, considerando la obligatoriedad de presentar proyecto de desarrollo para las solicitudes mayores a 60 mil pesos.

La principal limitación que se ha tenido en el Programa de Fomento Ganadero, ha sido la presupuestal, cuya insuficiencia no permite atender a todos los productores que desearían ser atendidos. La utilización de criterios de reparto de componentes ha repercutido en una evidente atomización de apoyos, y la dispersión de esfuerzos, que de alguna forma se confirma con lo siguiente: En el período 1997-2002, en Coahuila el apoyo promedio por beneficiario del grupo de programas de Fomento Ganadero fue de 7,583 pesos y se benefició a 19,200 productores, correspondiente a un 5.87% del total de apoyos otorgados por la APC en el Estado. Ello indica que fue una porción pequeña por productor y además una cobertura muy pobre en términos de beneficiarios. Estos resultados ponen a discusión los objetivos del Programa, en lo que respecta a si éste ha sido orientado a dinamizar el sector productivo o intenta resolver problemas de pobreza rural. Al considerar este planteamiento se podría definir con mayor precisión la población objetivo, las metas a alcanzar, así como los instrumentos de apoyo a emplear en el Fomento Ganadero.

1.1.3. Cumplimiento de metas 2003

El Anexo Técnico 2003 establece como metas del grupo de programas, la atención a 1,318 beneficiarios, con una inversión gubernamental de 12,529.2 miles de pesos. Dentro del subprograma de Desarrollo Ganadero, se destina el 65.4% a reconversión productiva; y 21.8% a la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias; el 12.8% restante se destinó al subprograma DPAI.

De lo anterior, se logró apoyar a 1,195 solicitudes, para un total de 1,362 beneficiarios, excediendo en un 3.3% las metas programadas de beneficiarios. El 35.7% de presupuesto se invirtió en componentes relacionados con el mejoramiento genético: rescate de hembras caprinas, sementales y equipo para el mejoramiento genético equino (Cuadro anexo 1.2.1.1.); así mismo, se apoyó fuertemente la construcción y rehabilitación de infraestructura productiva, incluyéndose construcciones, corrales y cercas; al igual que equipo e implementos para la extracción y distribución de agua de abrevadero, reduciéndose significativamente los apoyos destinados directamente a la integración de cadenas agroalimentarias.

Por su parte, el total de la inversión programada fue comprometida en tiempo y finiquitada para la fecha de la evaluación, encontrándose el programa en proceso de cierre del ejercicio.

1.2. Análisis del diseño actual del programa

A partir de las Reglas de Operación de la “Alianza Contigo” 2003, se presenta un nuevo esquema en el diseño de los programas, razón por la cual se realiza un análisis que incluye sus características aplicadas a la entidad, la articulación de los subprogramas con los componentes de apoyo, así como la sinergia del Programa instrumentos paralelos de apoyo al subsector. Se presta especial atención a la congruencia y definición de acciones que muestra el Programa para atender las estrategias del sector en el ámbito federal y su correspondencia con el logro de los objetivos de la política sectorial estatal.

1.2.1. Objetivos, componentes, montos de apoyo y criterios de elegibilidad de beneficiarios

Actualmente, el objetivo general de la Alianza es impulsar el desarrollo rural con una visión más amplia a la actividad sectorial; con un mayor énfasis en las líneas estratégicas de la SAGARPA, y particularmente en la integración de cadenas agroalimentarias, para el subsector pecuario. Busca fomentar la organización económica y la inversión rural de los productores, principalmente a través de proyectos.

Como parte integral de la Alianza, el Programa de Fomento Ganadero, pretende impulsar la capitalización e integración del productor a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas, mediante incentivos para la rehabilitación de agostaderos y para el mejoramiento genético, así como con subsidios para infraestructura, maquinaria y equipo, complementados con asistencia técnica.

Acorde a lo anterior, el diseño del Programa en la entidad otorga apoyos destinados a las actividades pecuarias relacionadas con caprinos, bovinos y forrajes. Para ello, de acuerdo a las Reglas de Operación 2003, considera en gran medida el mejoramiento de la calidad genética del ganado bovino y caprino, mediante subsidios para la adquisición de sementales. Así mismo, se apoya la repoblación caprina, para el cual se ha determinado en la entidad el canjear el pago del apoyo en efectivo, por la entrega del apoyo en especie (sementales caprinos y/o materiales para la construcción o rehabilitación de infraestructura caprina). Se apoya además el mejoramiento genético de equinos.

En menor cuantía con respecto al número de apoyos ofertados, se incluyen componentes destinados al establecimiento, rehabilitación y conservación de tierras de pastoreo; conservación y manejo de forrajes; extracción y conducción de agua para abrevadero. Así como el equipamiento, y la rehabilitación y construcción de infraestructura productiva, a través de los programas de inversión física.

Los componentes mayormente apoyados durante el 2003, con respecto al número de solicitudes fueron los de repoblación caprina, sementales bovinos y sementales caprinos, mismos que beneficiaron respectivamente a 655 caprinocultores, con un total de 7,572 hembras caprinas; 425 sementales bovinos entregados a 297 beneficiarios; y 221 sementales caprinos para 201 productores, los que en su conjunto agrupan al 84.7% de los beneficiarios del subprograma de Desarrollo Ganadero.

Con respecto a los recursos invertidos, en relación al presupuesto del Programa, los más apoyados fueron sementales bovinos, hembras caprinas (triponas), construcciones y

corrales, e infraestructura para el manejo del ganado y distribución del agua, mismos en los que el gobierno invirtió respectivamente el 28.2; 11.3; 12.6; y 14.6% del presupuesto del Programa (Cuadro anexo 1.2.1.1).

El monto máximo de apoyo estipulado en la normatividad, es de hasta \$500,000 por unidad productiva; sin embargo, con la finalidad de apoyar a un mayor número de productores solicitantes, dicho monto se limitó a \$100,000, aunque se pueden autorizar apoyos especiales de hasta \$150,000, cuando se requieran para el desarrollo integral de las unidades de producción.

Lo anterior es adecuado, en cuanto a que se pretende limitar la inversión individual, para lograr el beneficio de mayor número de productores con un presupuesto insuficiente para cubrir la demanda del subsector. Sin embargo, Conforme a la normatividad aplicable, la población objetivo del Programa de Fomento Ganadero incluye a todo tipo de productor que realice actividades ganaderas, lo cual engloba a toda persona que acredite ser productor pecuario en el sistema producto para el que se pide apoyo, ya que en la entidad no se aplican apoyos diferenciados a los beneficiarios de Fomento Ganadero.

Respecto a lo anterior, hace falta determinar con exactitud a que productores debe apoyar el Programa y de que forma. La integración de productores a las cadenas agroalimentarias, por lo general requiere de apoyos cuantiosos, lo que significaría reducir considerablemente el número de productores apoyados. Más contraproducente significaría continuar apoyando a productores que ya se encuentran bien insertados en las cadenas productivas, para quienes los apoyos ayudan a reducir sus costos de producción, mas no al desarrollo de la actividad. Así mismo, un alto porcentaje de productores, por su reducida capacidad económica o el grado de desarrollo de sus unidades de producción, requiere de un conjunto de apoyos más pequeños, a ser obtenidos durante varios años.

Por su parte, el subprograma Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, contempla apoyos para la *Estrategia de "Integración de Cadenas Agroalimentarias"*, a través de la contratación de promotores de desarrollo y coordinadores, así como su respectiva capacitación, actualización y giras de intercambio. Más que depender de las solicitudes de las organizaciones de productores, es esencial que el diseño del Programa contemple una estrategia más específica (acorde a los objetivos estatales, más que a los deseos de los representantes de los productores), definiendo tipo y número de productores a atender, así como las acciones de asistencia técnica a desarrollar para lograr los objetivos del Programa.

1.2.2. Articulación entre subprogramas, componentes y conceptos de apoyos

El Programa está diseñado para que exista una interacción muy estrecha entre los subprogramas de Desarrollo Ganadero y DPAI, al grado de que la asistencia técnica sea tan efectiva que, dentro de la inducción de conocimientos al productor, se apoye además con la elaboración de un proyecto integral que incluya la planeación para el desarrollo de la actividad pecuaria a nivel de la UPR, que permita identificar las acciones y componentes que se requieren para lograrlo, así como la estrategia para recibir subsidios a través de la solicitud de esos componentes, ante el subprograma de Desarrollo Ganadero.

En la realidad, es mínima la articulación que se ha logrado entre los subprogramas; ya que la asistencia técnica apoya más los conceptos de mejoramiento de la calidad del ganado y los aspectos relacionados con su manejo, que el desarrollo de proyectos integrales, sin haber logrado aún llevar a la mayoría de los productores atendidos, a comprender y desarrollar el concepto de integración a las cadenas agroalimentarias. El subprograma DPAI cuenta con 25 promotores del desarrollo; de los cuales, solo el 24% de ellos lograron elaborar un total de 8 proyectos que fueron financiados por el subprograma de Desarrollo Ganadero. Ninguno de estos proyectos incluye el desarrollo integral de las unidades de producción, ya que solo justifican la adquisición de componentes aislados, tales como la construcción de bordos para abrevadero, cercos convencionales, perforación de pozo, equipo de bombeo, corrales de manejo, o rehabilitación de agostadero.

Acorde a lo anterior, mientras que el subprograma de Desarrollo Ganadero está diseñado para proporcionar los componentes necesarios para lograr el desarrollo integral de las unidades de producción pecuaria; estos son solicitados de forma independiente y pocas veces con base en un proyecto integral de desarrollo. Aún así, existe cierta interacción entre los componentes y conceptos de apoyo del Programa. En Coahuila, el apoyo para el componente de repoblación caprina se entrega en especie, vinculándolo con los sementales caprinos y con la construcción o rehabilitación de infraestructura básica productiva.

Finalmente, todo concepto de apoyo incide directamente en la UPR y por lo tanto se vincula de una u otra forma con el manejo de la misma; así, las acciones que permiten un mejor manejo del ganado (cercado de potreros, disponibilidad de agua, etc.), u otras que incrementan la disponibilidad de forraje, serán mejor aprovechadas por animales con altos índices productivos, obtenidos a través del mejoramiento genético. La ganadería bovina y caprina de carne, al igual que el ganado productor de leche, bajo un sistema de producción tecnificado, tiene el potencial para incrementar los niveles de producción y de calidad del producto.

Los subprogramas, componentes y conceptos de apoyo, podrán articularse mejor una vez que los beneficiarios, con base en un proyecto de desarrollo integral de sus unidades de producción a mediano plazo, soliciten los apoyos requeridos de acuerdo a una mejor planeación que les permita hacer un mejor uso de ellos; y no como simples apoyos a la demanda inmediata.

1.2.3. Sinergias del programa con otros programas dentro y fuera de Alianza

Los programas de la Alianza se encuentran diseñados con un objetivo común, buscando la complementariedad entre ellos. La estrategia de apoyo a la ganadería en el Estado, basada en gran parte en el Programa de Fomento Ganadero, se ve complementada parcialmente por el Programa de Desarrollo Rural, en la atención de la organización y acciones adicionales para gran parte de los productores pecuarios con menores recursos económicos; Así mismo, se presenta una sinergia casi total con el Programa de Salud e Inocuidad Agroalimentaria, a través de acciones de salud animal, para el diagnóstico, control y erradicación de los principales parásitos y enfermedades que afectan a la ganadería en la entidad.

Por otra parte, el PROGAN incide de manera paralela mediante la entrega de estímulos a los ganaderos para mejorar la conservación de sus agostaderos y la producción forrajera de la UPR, mediante la aplicación de tecnologías y el uso de buenas prácticas de manejo.

Aún cuando no existe sinergia en la actualidad con otros programas externos a la Alianza, otros programas complementarios con capacidad de darle impulso al Fomento Ganadero del Estado, tales como los de financiamiento y los de estímulos a la producción, a través del FIRA, FOCIR y FONAES, lo mismo que los de la CONAFOR, y los programas de apoyo a la comercialización, mismos que no inciden por falta de conocimiento de los productores y capacidad de los técnicos promotores del desarrollo.

1.2.4. Correspondencia del programa con las cuatro líneas estratégicas definidas por SAGARPA

Dentro de las líneas estratégicas, el Programa no contempla la atención a factores críticos, ni a grupos o regiones prioritarias. Sin embargo, atiende por igual todas las regiones y tipo de productores pecuarios, incluyendo a mujeres, jóvenes y productores de bajos ingresos en transición, localizados en regiones prioritarias. Así mismo, el componente de rescate de hembras caprinas se entrega a caprinocultores que participan en campañas zoonosanitarias, con lo cual se coordina para la atención de un aspecto fundamental de salud animal.

El diseño del Programa de Fomento Ganadero enfoca su atención a la estrategia de “Integración de Cadenas Agroalimentarias”, y en menor grado atiende la “Reconversión Productiva”, por el tipo de componentes de apoyo que contempla. Sin embargo, entran en juego por una parte la baja disponibilidad económica y la falta de una lógica empresarial por parte de los productores; así como una palpable escasez de técnicos con capacidad y disponibilidad para guiar a los productores hacia una real incorporación a mercados con economías de escala. Ello repercute en un alto porcentaje de solicitudes dirigidas al fomento del capital físico y la producción primaria, más que a la reconversión productiva y la integración de cadenas.

1.2.5. Correspondencia del programa con los lineamientos de la política sectorial estatal

El Plan Estatal de Desarrollo (2000-2005) define como prioridades para Coahuila el realizar esfuerzos para la conservación y recuperación de la vegetación, propiciar la retención del agua y conservar el suelo, mediante acciones que propicien las condiciones para incrementar la producción y productividad de la ganadería, incluyéndose el desarrollo de infraestructura básica complementaria para la detonación de proyectos de desarrollo e impulsar la reconversión productiva agropecuaria en concordancia con la vocación de cada región, vinculando la generación y transferencia de tecnología, con la organización de productores.

Así mismo, busca apoyar la recuperación de la capacidad productiva de los agostaderos y crear las condiciones adecuadas para la repoblación de los hatos de bovinos y caprinos; proponiendo acciones específicas para el incremento del pie de cría, el mejoramiento genético y el control de enfermedades, proporcionándoles a los productores la asistencia técnica necesaria para la producción y comercialización.

De acuerdo a lo anterior y considerando los objetivos del Programa de Fomento Ganadero, existe una alta congruencia entre éste y las prioridades políticas para el subsector en el Estado, aún cuando dichos objetivos no han sido logrados del todo, ya que la detonación de proyectos de desarrollo es aún muy incipiente.

1.3. Consideraciones finales sobre diseño y enfoque

La evolución que ha tenido el diseño del Programa de Fomento Ganadero desde su inicio hasta el presente ejercicio, ha marcado un cambio en su concepción de apoyo al proceso productivo del productor individual; orientándose actualmente al fortalecimiento de las cadenas productivas, a través de proyectos que permitan incrementar la productividad y rentabilidad de las unidades de producción.

Lo anterior se ha visto limitado en el Estado por diversas razones. Por una parte, los recursos del Programa son insuficientes para atender la demanda de apoyos de todo tipo de productores; por lo que, en ausencia de una estratificación que permita aplicar apoyos diferenciados a los beneficiarios, se utilizan criterios de reparto de componentes y se atomizan los recursos. Lo anterior se ve incrementado al existir ambigüedad en la percepción de los conceptos de “proyecto” y “ficha técnica”, así como entre “cadena productiva” y “actividad productiva”, lo cual limita la posibilidad de planeación del desarrollo de las unidades de producción pecuarias y del impacto de los apoyos. Por otra parte la asistencia técnica, subordinada a las necesidades de los representantes de productores, ha sido muy limitada, tanto en el número de productores beneficiados, como en el tipo de acciones de capacitación a desarrollar para lograr los objetivos del Programa

El diseño del Programa en sí, es el adecuado en cuanto a sus objetivos. Sin embargo, el pequeño monto promedio de los apoyos que se destinan a los productores, ayuda a mantener o mejorar la actividad pecuaria, pero no logra mayores impactos en el subsector. Los componentes de apoyo se orientan principalmente al proceso primario y en menor grado a la integración de la cadena productiva.

Respecto a la congruencia entre el diseño del Programa de Fomento Ganadero y las estrategias de acción definidas en el Plan Estatal de Desarrollo (2000-2005), se puede apreciar completa articulación, al estar enfocadas hacia la recuperación de la vegetación, el mejoramiento genético del ganado, y la creación de infraestructura que permita incrementar la producción y productividad pecuaria, vinculado con la asistencia técnica.

Capítulo 2

Contexto en que se desenvuelven las actividades objeto de apoyo del programa

En este capítulo se presenta, de forma resumida, la importancia del subsector pecuario dentro del sector agropecuario estatal, identificando las actividades más relevantes y los factores críticos que limitan su desempeño, con el propósito de proponer ajustes a su diseño y operación, con la finalidad de solucionar con mayor efectividad la problemática identificada. Para ello, se analizan las actividades pecuarias predominantes en la entidad, considerando así mismo los diferentes estratos de productores que las realizan, correlacionando la problemática identificada, con las acciones que ofrece el Programa para su solución.

2.1. Caracterización general del subsector pecuario en la entidad

Localizado en el noreste de México, el estado de Coahuila cuenta con una superficie de 15,157.8 miles de hectáreas (7.7% del territorio nacional), de las cuales el 80.0% se dedica a la producción ganadera y el 3.5% son tierras de labor, destinándose durante el 2003 un total de 297,136 ha a cultivos anuales y perennes, de las cuales, 43.6% corresponde a tierras de riego y 56.4% a temporal. Dentro de ésta superficie se incluyen 199,993 ha sembradas con especies forrajeras y otros cultivos empleados en la alimentación del ganado (Cuadro anexo 2.1.1). Las características fisiográficas del Estado, tienen gran influencia en el clima y vegetación de sus diferentes regiones. La mayor parte de la entidad presenta un clima y vegetación árida o semiárida, mientras que las serranías, principalmente en la región sureste, presentan un clima templado. Las actividades agropecuarias se distribuyen según las condiciones agroclimáticas de la entidad.

Dentro de los aspectos sociodemográficos, el atractivo que ofrece el acelerado desarrollo económico de las áreas urbanas, comparativamente con las casi nulas posibilidades de progreso para la población en el campo y la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias, ocasionan la emigración de los campesinos, situación que se ve reflejada en el último Censo General de Población del 2000, el cual muestra que de 2'298,070 habitantes, el 89.4% habita en zonas urbanas, mientras que en el sector rural solo se encuentra el 10.6% de la población. Así mismo, la Encuesta Nacional de Empleo del 2003 indica que Coahuila tiene una población económicamente activa (PEA) de 933,688 habitantes, de los cuales solamente el 5.0% (46,510 personas) se ocupan en actividades agropecuarias¹. De esta población dedicada a actividades agropecuarias, el 72.6% perciben menos de dos salarios mínimos.

Cabe destacar que, dado que en el Estado se ha dado una marcada polaridad entre la actividad agropecuaria (con cada vez menos posibilidades de progreso económico) y la actividad industrial con mayores muestras de desarrollo; la migración rural-urbana ha ido en aumento; dicho fenómeno se ha visto reflejado en la disminución de la participación del

¹ Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 2003, Coahuila. STPS-INEGI.

sector en el PIB estatal, como se puede ver al destacar que, si en el año de 1970 la participación de la actividad agropecuaria en el total de actividad económica estatal era de un 9.7%, para el año 2002 esta decrece a solo 3.7% (1,819.7 millones de pesos constantes), cifra que a su vez representa el 3.0% del PIB agrícola nacional.

La importancia de la actividad pecuaria en el Estado, se refleja por una parte en su aportación al PIBA, lo cual se aprecia cuantitativamente en los agregados económicos del Estado, al observar en la composición del PIB agropecuario estatal de 2002 que, la ganadería aporta el 23.2% y la agricultura un 70.0%, mientras que la mínima parte la aporta el subsector forestal, caza y pesca con solo un 6.7%².

Similarmente se aprecia que los habitantes rurales hacen un uso múltiple de la vegetación, de manera tal que, acorde al Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1991, de las 51,645 UPR que realizan alguna actividad agrícola, pecuaria y/o forestal, cerca del 99.0% (51,089) cuentan con superficie de cultivo, 81.5% (42,073 UPR) realizan actividades pecuarias, y 20.3% (10,501) presentan actividad forestal.

La ganadería se desarrolla en el estado de Coahuila, principalmente en las áreas áridas y semiáridas, cuyo clima desértico va 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 en verano.

Las tierras de pastoreo ocupan en la entidad más de 13 millones de hectáreas, incluyendo pastizales y matorrales; éstas se encuentran deterioradas por el excesivo pastoreo al que se han visto sujetos durante muchas décadas. En las principales áreas ganaderas del Estado se presentan coeficientes técnicos de agostadero de alrededor de 30 ha por unidad animal, alcanzando en las áreas más áridas coeficientes de hasta 70 ha/ua.

La actividad ganadera en el Estado se presenta básicamente en dos modalidades; la estabulada y la extensiva. La ganadería estabulada se concentra en la región Laguna, existiendo numerosos establos de ganado bovino para producción intensiva y tecnificada de leche, corrales para engorda de becerros, así como unidades de producción de leche de cabra. Por su parte, la producción extensiva de bovino de carne, cuyo objetivo es el de producción de becerros al destete, principalmente para exportación y en menor grado para venta a corrales de engorda, se desarrolla en gran medida en la región centro y norte de la entidad. La ganadería extensiva se aplica similarmente a la caprinocultura, tanto para la producción de cabritos, como de leche. Esta actividad se distribuye en todo el Estado, concentrándose principalmente en las regiones Sureste, Laguna, y en menor grado en la Norte (Cuadro anexo 2.1.2).

Existe así mismo una tercera modalidad de producción pecuaria, la cual incluye la utilización de praderas. En la entidad existen 91.5 mil hectáreas de praderas inducidas (Cuadro anexo 2.1.1), las cuales son utilizadas con diferentes propósitos entre los que se incluyen la terminación de becerros criados en agostadero; pastoreo directo; producción de forraje de corte; primera fase de engorda; etc.

² SAGARPA-SIAP. Producto Interno Bruto del sector primario por Rama y Grupos de Actividad Económica, Coahuila

Es importante mencionar que, además de las anteriores, se desarrollan en la entidad otras actividades pecuarias, tales como la producción y engorda de cerdos, así como la producción de aves para carne y para huevo de mesa, las cuales se caracterizan por su integración en grupos empresariales para la producción y su transformación industrial³, por lo que no son representativas en cuanto al número de productores que las realizan, pero sí por su aportación económica y por el grado de integración que muestran en las cadenas agroalimentarias (Cuadros anexos 2.1.2; 2.1.3; y 2.1.4).

Con respecto a los inventarios ganadero de las principales especies pecuarias en el Estado, estos tuvieron cambios muy significativos en los últimos diez años. El ganado caprino que en 1990 ascendía a 1,184.2 miles de cabezas, disminuyó en un 38.8%, llegando a 480.5 miles de cabezas en 1998, incrementándose posteriormente a 780.9 millares en el año 2002; por su parte el ganado bovino para carne sufrió una disminución de 863.9 a 415.3 miles durante el mismo período (Cuadro anexo 2.1.3).

De manera similar, los niveles de producción mostraron cambios significativos. En cuanto a la producción de leche de cabra, esta se incrementó de 38.9 millones de litros en 1997 a 58.4 millones en el año 2002, mientras que la leche de bovino se incrementó de 723.7 a 959.9 millones de litros durante los mismos años. Por el lado de la producción de carne, la de cabra se incrementó de 2,656 a 6,333 toneladas durante el mismo período y la de bovino pasó de 28.7 a 46.1 miles de toneladas (Cuadro anexo 2.1.5).

Los resultados en producción colocan al Estado como el principal productor de leche y de carne de cabra a nivel nacional; el segundo lugar en la producción de leche de vaca y en decimosegundo lugar en la producción de carne de bovino. De acuerdo a ello, las cadenas productivas pecuarias más importantes en el Estado son: ganado bovino para producción de carne, ganado bovino para producción de leche y las de caprino para producción de carne y leche, estando todas ellas enlazadas a la producción de forrajes. Sin embargo las cadenas mejor conformadas son las de leche bovino y avícolas (carne y huevo), las cuales presentan considerables avances en un proceso de concentración hacia consorcios de productores y empresas integradas.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el Estado de Coahuila ocupa un lugar predominante por su participación en el mercado nacional, en lo que se refiere a la producción de leche de vaca, leche de cabra, carne de cabra y en cierto grado en lo que respecta a la producción de carne de bovino. Razón por la que la política estatal sectorial le asigna una importancia significativa al subsector, dirigiendo estrategias para lograr una mayor consolidación de estas actividades relevantes para la entidad.

A pesar de la importancia que representan para el Estado esas cadenas agroalimentarias, se presenta una diversidad de problemas críticos que deben ser resueltos para lograr su integración como tales. Factores que inciden directamente en los procesos productivos, tales como la disponibilidad de alimento y agua de abrevadero; calidad genética y productividad; aspectos zoonosarios; infraestructura pecuaria; tecnología; y financiamiento. Así como aquellos que afectan los procesos posteriores, repercutiendo consecuentemente en el ingreso y sostenibilidad de las actividades pecuarias, tales como la desvinculación de los eslabones de la cadena productiva; organización de productores;

³ SAGARPA-CEA. Situación actual y perspectiva de la producción de carnes en México (1990 – 2000)

dominio de la producción primaria, sin desarrollo de productos con valor agregado; y una problemática muy arraigada en los procesos de comercialización de los productos; así como una creciente competencia y exigencias de calidad e inocuidad alimentaria.

2.2. Identificación y análisis de los factores críticos de las actividades objeto de apoyo relevantes en la entidad

Ante la creciente competencia y exigencias de calidad e inocuidad, por efecto de la globalización, el subsector pecuario se enfrenta aún a una gran cantidad de problemas que no han podido ser resueltos del todo, relacionados con la producción primaria, complicando en la entidad el desarrollo de las diferentes actividades pecuarias.

Los factores críticos a los que se enfrentan las actividades pecuarias apoyadas en el Estado, se resumen en los siguientes: 1) los relacionados con los recursos naturales (agua y agostadero); 2) el manejo del ganado en los agostaderos; 3) la dependencia de granos y forrajes del ganado estabulado; 4) transformación y procesamiento de productos pecuarios; 5) la comercialización de los productos primarios y desvinculación entre los eslabones de la cadena; y 6) la asistencia técnica.

El factor limitante de mayor relevancia por su dificultad de solucionarlo en la escala regional, es la *escasez de forrajes en las tierras de pastoreo*. Los agostaderos son la fuente principal y, en la mayoría de los casos, el único recurso alimenticio para la ganadería bovina de carne y la caprina, ambas del tipo extensivo. Lo errático de las precipitaciones, aunado a muchas décadas de sobrepastoreo de los pastizales y el mal manejo del ganado, incide directamente en la baja productividad de la vegetación nativa de estas áreas. Así mismo, la escasez de lluvias repercute de manera paralela con la baja disponibilidad de agua para abrevadero del ganado; por lo que, las unidades de producción presentan problemas para la distribución de aguajes en el predio, dificultando el manejo apropiado del ganado e incrementando la presión sobre la vegetación aledaña a las fuentes de agua.

Otro aspecto, relacionado con los anteriores, se presenta en las tierras ejidales o comunales, donde cada productor y de manera independiente de los demás, busca el beneficio propio y aprovecha al máximo posible los recursos naturales, incrementando el deterioro de los pastizales. Lo mismo ocurre, aunque en menor grado, en las tierras del sector privado.

La aplicación correcta de la capacidad de carga en los agostaderos, en conjunto con una adecuada rotación de potreros, son necesarias para mejorar los índices productivos y para disminuir la presión sobre la vegetación nativa, a la vez que se requiere mejorar la dieta del ganado mediante provisión de forrajes en épocas de estío, y el suministro de complementos nutritivos (vitaminas, minerales, proteínas, carbohidratos, etc.) de manera periódica.

Un segundo factor crítico, del tipo técnico-productivo, relacionado estrechamente con los anteriores aunque de más sencilla solución, se refiere al *manejo del ganado* bovino de carne en las explotaciones del tipo extensivo. En éste factor influyen aspectos técnicos y económicos; el manejo del ganado, que en muchos casos no se aplican y que lo pueden

mejorar significativamente mediante el conocimiento y aplicación de técnicas sencillas, aunque algunas veces costosas, tales como la división de potreros con cercos de alambre de púas o eléctricos, previa distribución de agujeros o extracción y conducción de agua a bebederos, distribución de saladeros, construcción de corrales de manejo e infraestructura complementaria, manejo de épocas de monta, cuidado y control de vacas gestantes y paridas, lo mismo que del becerro. Así como el inventario, control y de información importante del comportamiento productivo del ganado (índices productivos).

Por su parte el manejo del ganado caprino, también del tipo extensivo, presenta factores que similarmente requieren ser mejorados. Tamaño de los hatos con respecto a la capacidad de carga del área pastoreada; suministro de alimentos y nutrientes complementarios; infraestructura básica apropiada para el cuidado y manejo de las cabras en la majada; así como el acopio y utilización de datos productivos del ganado.

En el aspecto del manejo del ganado, es igualmente importante la *calidad genética* de los animales utilizados, para un efectivo crecimiento en la producción y en la productividad de los hatos bovinos y caprinos para leche o carne. La calidad genética repercute directamente en la producción y productividad de los animales, principalmente en los índices de fertilidad, de reproducción, peso al destete, como en el índice de conversión del alimento en carne y/o leche, así como en la adaptabilidad a las condiciones del medio ambiente donde se desarrolla.

La necesidad de forrajes complementarios para la ganadería bovina de carne del tipo extensiva, es ocasionalmente satisfecha con subproductos agrícolas como pajas y rastrojos; sin embargo, la disponibilidad de esquilmos es ocasional y muy localizada; la producción de forrajes de corte no puede ser comercializada, por problemas de precio, de distribución y de falta de cultura de previsión por parte de los ganaderos y de infraestructura para conservarlos; por lo que para satisfacer las necesidades forrajeras del Estado se requiere, en primer lugar, incrementar la productividad de los agostaderos y pastizales naturales, mediante un manejo adecuado del ganado, resiembras de gramíneas, y construcción de obras de captación de agua.

Así mismo, el establecimiento o rehabilitación de praderas se ve limitado por falta de recursos económicos; falta de disponibilidad de semilla o material vegetativo adecuado para la región; desconocimiento de técnicas para el establecimiento por parte de los productores; y riesgos en el establecimiento por falta de protección contra el pastoreo y escasez de la humedad necesaria.

Como cuarto factor crítico, el área de *transformación y procesamiento de productos pecuarios*, incluye uno de los aspectos más rezagados y con mayor potencial de desarrollo del subsector. Mientras que la producción de leche de vaca en la región Laguna, incluye una organización que agrupa a los productores y los integra a la cadena productiva, llegando hasta la industrialización de la leche, la elaboración de productos derivados, y su comercialización. En el otro extremo se encuentran los productores de leche del resto del Estado, así como la caprinocultura y la ganadería bovina de carne.

Un quinto factor crítico corresponde a la *comercialización de los productos primarios y desvinculación entre los eslabones de la cadena*. La actividad productiva bovino de carne, tiene como objetivo primordial la producción de becerros al destete, para exportación a los

Estados Unidos. Solamente cuando se limita la importación de becerros por el vecino país, o cuando los precios de compra son muy bajos, estos animales se destinan a los corrales de engorda en México. El producto primario es comercializado como tal, siendo este procesado en el extranjero. Actualmente el precio del becerro en pié, para exportación, es alto, lo que aunado al efecto de las lluvias del 2003 y 2004, existe mucho forraje, lo cual se verá reflejado en un incremento en número de animales y productividad de los mismos para el 2004 y 2005.

Con respecto a los caprinos, el objetivo principal de la actividad es el de la producción de cabrito, mientras que la producción de leche es el objetivo secundario, con ciertas excepciones. Los cabritos son comercializados a través de una serie de intermediarios, para proveer a la industria restaurantera, siendo el productor quién recibe la menor proporción del precio de venta final. Por otra parte, la producción de leche de cabra se enfrenta a problemas de comercialización; lo disperso y alejado de las unidades de producción caprina, y por consecuencia la ausencia de intermediarios, dificultan la venta del producto primario. Estando colocado el Estado en el primer lugar nacional en producción de carne y leche de cabra, *resulta una incongruencia que su comercialización representa el punto más débil de la actividad y que puede poner en riesgo su continuidad.*

Un factor de suma importancia en el desarrollo de la actividad pecuaria, es la desvinculación de los agentes económicos que participan en las diferentes cadenas producción-consumo; debido fundamentalmente a una ausencia de organizaciones productivas y para la comercialización, el intermediarismo acapara un alto porcentaje del margen de utilidades, que redundan en la descapitalización de los productores. La adecuada comercialización de la carne y de la leche caprina, es fundamental para que el programa de Fomento Ganadero, que apoya a esta actividad por medio de los componentes de sementales, “re población caprina”, e infraestructura básica, tenga éxito en el logro de sus impactos. Para lograr esto es indispensable el apoyo a los productores del estrato con menos recursos económicos (que son la mayoría en este rubro de producción), con un esquema de comercialización que les permita su integración en la cadena.

Los productores, dispersos en su mayoría, muestran desconfianza y apatía para organizarse; no perciben los beneficios de la organización y esperan que el gobierno les resuelva la problemática a la que se enfrentan, a través de más ayudas o subsidios. Mientras que, las asociaciones locales o regionales de productores pecuarios son vistas como una instancia que les ayuda a obtener dichos subsidios, informarles de novedades comerciales o de programas de apoyo, obtención de algunos insumos para la producción, y ocasionalmente para ayudar a la comercialización; sin embargo, no les ayudan a integrarse de manera organizada en las cadenas productivas. En la situación actual hacen falta organizaciones empresariales y de redes de innovación tecnológica, que busquen los mecanismos para insertarse mejor en el mercado.

Por su parte, el financiamiento para el sector es escaso, faltan recursos financieros frescos y bajos intereses, para elevar la competitividad de las unidades de producción; para facilitar el cambio tecnológico; para poder liberar recursos de los programas gubernamentales y de la Alianza hacia productores que verdaderamente los necesitan y canalizar a los productores con capacidad de endeudamiento hacia instituciones financieras dispuestas a dar apoyo económico al sector.

Existe la necesidad de nuevas capacidades técnica de gestión y empresariales; el grueso de los productores pequeños y algunos medianos, todavía carecen de capacidades técnicas, lo cual les impide lograr una mejor productividad. Es aquí donde la asistencia y capacitación que brinda el programa DPAI debería jugar un papel estratégico para eficientar el logro de metas del conjunto de programas de Fomento Ganadero.

Así pues, los problemas comunes a tratar en la producción bovina y caprina, carne y leche del Estado serían en resumen los siguientes:

- Baja productividad de la vegetación nativa en los predios ganaderos, lo que aunado a un mal manejo del pastoreo repercute en bajos índices productivos.
- Creciente competencia y mayores exigencias de calidad e inocuidad para los productos pecuarios, a raíz de la apertura económica del país.
- Ausencia de agrupaciones económico-productivas de tipo empresarial, como base para formar o fortalecer la integración de cadenas de producción-proceso-comercialización.
- Problemas de mercadeo y competitividad hacen de la producción pecuaria una actividad económica riesgosa. Los mayores problemas se presentan en la comercialización de la leche de cabra.
- Problema de intermediarismo para la comercialización de la carne de cabrito; leche de cabra; productos y subproductos.
- Escaso valor agregado de los productos primarios.
- Carencia de una adecuada estrategia de asistencia técnica y capacitación en administración y gestión empresarial, para elevar la productividad, e incorporar a los productores a las cadenas agroalimentarias.

2.3. Correspondencia entre la orientación general del programa y la problemática en la que se desenvuelven los productores

El programa ganadero ha tenido como objetivos apoyar la capitalización de los productores, incrementar la productividad mediante la inducción de tecnología y asistencia técnica, e integrar cuencas y fortalecer cadenas productivas. Estos objetivos son necesarios para la solución de los problemas descritos en el apartado anterior; sin embargo, con la apertura comercial, la competencia se ha incrementado, por lo que no solo basta el incremento en productividad sino que también se requiere que los productores, en forma organizada se inserten en las cadenas productivas para mejorar sus procesos, reducir costos, comercializar mejor sus productos e incrementar sus ingresos. A pesar de que en el Programa, para el año 2003, se plantea “fortalecer las cadenas productivas”, este objetivo aún no se concreta en acciones prácticas.

2.3.1. Objetivos y acciones del programa con los problemas identificados

En el Estado las actividades pecuarias de mayor importancia estratégica son la bovina y la caprina, para producción de carne y de leche. A estas mismas se les dirige la mayor parte de los apoyos del programa de Fomento Ganadero, con lo que se pretende atender los problemas detectados en la producción pecuaria de la entidad.

Entre los factores críticos que requieren ser resueltos en la entidad, el más generalizado entre los principales giros productivos prioritarios de atención, se presenta la baja disponibilidad de forraje en los años secos y especialmente en las épocas de estío. En la búsqueda de su solución, el DPAI busca incidir con prácticas de manejo del ganado que permitan un mejor uso de los recursos del agostadero; mientras que, los programas de inversión como el de Rehabilitación de Tierras de Pastoreo, han apoyado acciones para la resiembra de gramíneas, establecimiento de praderas, cosecha de agua de lluvia, distribución de aguajes, infraestructura para un mejor manejo del ganados, así como equipo e infraestructura para la cosecha y conservación de forrajes. Sin embargo, la cobertura del DPAI es reducida, mientras que las acciones de rehabilitación de agostaderos son demasiado costosas para el reducido presupuesto de Fomento Ganadero, por lo que las dispersas acciones realizadas se ven limitadas en extensión.

Para enfrentar la competencia y exigencias de calidad e inocuidad de los productos, se apoyan acciones que permitan efficientar e incrementar la productividad de las UPR pecuarias, mediante la creación de infraestructura y equipamiento productivo, así como para el mejoramiento genético del ganado. Así mismo, se coordinan las acciones zoonosanitarias con los programas de Fomento Ganadero. El mejoramiento genético es un proceso a mediano o largo plazo, que requiere ser continuo. Las acciones del Programa han mostrado sus frutos en la productividad de los hatos caprinos y bovinos, así como en la calidad de los becerros y cabritos que son comercializados, los que alcanza pesos promedio al destete superiores a 200 kg y 10 kg respectivamente, teniéndose aún un gran potencial de acción en estos aspectos.

Con lo que respecta a la cadena bovina para producción de leche, los productores del resto del Estado han sido poco atendidos, siendo estos los que requieren mayores apoyos para poder integrarse tanto vertical como horizontalmente a la cadena, ya que las acciones del Programa se habían dirigido tradicionalmente, hasta el 2002, hacia la región Laguna donde la mayor parte de los productores ya están integrados en la cadena productiva.

Los productores de caprinos del Estado, quienes en su mayoría pertenecen a los estratos inferiores, con menos recursos económicos, requieren de una efectiva asistencia técnica; del mejoramiento genético de sus hatos; y del programa de sanidad, para desarrollar su potencial productivo. Por otro lado, para integrarse a la cadena productiva, requieren de acciones que les permitan la transformación de la leche y fundamentalmente de una comercialización adecuada.

De acuerdo a lo anterior, las acciones del Programa se orientan predominantemente hacia el fomento de la producción primaria, con una incidencia muy baja para la solución de uno de los problemas más críticos del sector y subsector pecuario, referente a la transformación y comercialización de los productos.

Dentro de los objetivos del Programa, la estrategia de inserción de los productores en las cadenas agroalimentarias, ha sido muy poco atendida. Tanto el mejoramiento de la calidad del ganado, como la infraestructura y el equipamiento de las unidades de producción para la obtención y conservación de los productos pecuarios, ayudan a su comercialización, pero no resuelven los graves problemas de intermediación, ni aportan mayor incidencia en la obtención de nuevos mercados. Continúa la desvinculación entre

la producción primaria y los eslabones de las cadenas productivas, mientras que la asistencia técnica prácticamente no atienden el desarrollo de organizaciones económicas de productores, ni el desarrollo de capacidades empresariales y de gestión, necesarias para lograr lo anterior.

2.3.2. Tipos de apoyo ofertados por el programa y tipos de apoyo requeridos por los diferentes estratos de productores

Los apoyos ofertados por el Programa incluyen los componentes necesarios para el desarrollo de la actividad pecuaria, incluyendo los relacionados con el mejoramiento genético, infraestructura básica ganadera, equipamiento para la extracción, conservación y procesamiento de productos, así como la asistencia técnica. De estos componentes, se da en el Estado un mayor énfasis a los relacionados con el mejoramiento genético y en menor grado a los de infraestructura y equipamiento.

Los productores pecuarios de los estratos socioeconómicos más bajos, esencialmente realizan como actividad primaria la caprina para producción de cabritos y leche. Acorde a sus condiciones económicas, el principal apoyo que solicitan estos productores, es el de rescate de hembras caprinas, el cual es canjeado por otros componentes que se requieren en la actividad, tales como sementales caprinos y materiales para la construcción de infraestructura en la majada. Considerando que los apoyos en sementales e infraestructura solo atienden la producción primaria, su beneficio es temporal, mientras que para lograrse un mayor impacto en la actividad, se requiere una mayor incidencia en capacitación técnica para la producción y manejo de sus hatos, y muy especialmente, un mayor apoyo para su organización y desarrollo grupal de proyectos integrales, tendientes a la transformación y comercialización de sus productos (cabrito y leche).

En los estratos económicos intermedios, se ubica la mayoría de los productores de bovino de carne; productores de bovino para leche, dispersos en el Estado y con mayor presencia en la región Sureste; así como los caprinocultores cuya actividad principal es la de producción de leche, y aquellos que cuentan con grandes hatos caprinos. Estos productores tienen una mayor capacidad económica para realizar sus aportaciones complementarias, así como una mentalidad empresarial un poco más desarrollada, lo que tal vez podría facilitar el proceso de integración.

Los componentes de apoyo requeridos por los caprinocultores de éste último estrato, incluyen los mismos conceptos que los del estrato más bajo; con la diferencia de una mayor producción de leche significa la necesidad de equipamiento para su extracción, conservación y proceso de subproductos. Similarmente, estos productores requieren una capacitación más efectiva, tanto para los procesos productivos, como apoyos para su organización y desarrollo de proyectos integrales, tendientes a la transformación y comercialización de sus productos, y para la inserción efectiva en la cadena productiva.

Los productores de ganado bovino para carne requieren y solicitan apoyos para el mejoramiento genético, acciones para la rehabilitación de los agostaderos, infraestructura básica ganadera (cercas, corrales de manejo, baños garrapaticidas, cobertizos de forraje, etc.), para la producción primaria. Sin embargo, requieren de mayores inversiones para el desarrollo integral de sus unidades de producción, lo cual ofrece el Programa, sin que

estos aprovechen las oportunidades disponibles. Lo anterior puede ser debido a la incertidumbre económica de las actividades pecuarias; sin embargo, puede influir el desconocimiento para una buena elaboración de proyectos a mediano plazo. Así mismo, los ganaderos se muestran renuentes a trabajar en grupo y a confiar en que otros productores realicen la comercialización de su ganado; por lo que hace falta apoyar y fomentar su organización y el desarrollo de proyectos integrales, tendientes a la inserción efectiva de los productores en la cadena productiva.

Además de los productores de leche de la región Laguna, quienes en su mayoría se encuentran bien integrados a la cadena productiva; los productores de ganado bovino para leche en el resto del Estado, requieren de equipo e infraestructura para la conservación de forrajes, para la extracción y conservación de la leche, así como de acciones efectivas de capacitación y mecanismos de inserción en la cadena pecuaria.

Los apoyos del Programa resuelven, sin duda, los problemas relacionados con la producción primaria; sin embargo, es preciso reconocer que no se está incidiendo en la solución de muchas de las necesidades de los productores. Es necesario contribuir a la solución de otras restricciones, como son la falta de financiamiento, el problema de la comercialización y la falta de una asistencia técnica seria, efectiva y eficiente. Por ello se requiere actuar con la integración de cadenas, promoviendo proyectos que redunden en mejorar los esquemas actuales de comercialización, transformación de los productos (leche y carne), compra de insumos en grupo, etc.

Es importante resaltar que, las solicitudes de apoyo por parte de la población beneficiada incluyen generalmente conceptos individuales dirigidos a la producción primaria, lo cual es además fomentado en la operación del Programa con la visión de beneficiar a muchos, pero con poco, lo que origina la dispersión de apoyos y la falta de énfasis en el fortalecimiento de cuencas y regiones productivas; dos aspectos centrales que resultan de una mala instrumentación del Programa. De la misma manera, el objetivo de inducción de tecnología ha ido perdiendo validez al apoyar a productores que ya utilizan tecnologías similares y ven en los programas de la Alianza solo una forma de reducir sus costos; mientras que en los conceptos más apoyados, como el de mejoramiento genético, se han logrado avances tecnológicos importantes.

2.3.3. Población objetivo del programa y población prioritaria de apoyo

En las Reglas de Operación de la Alianza se establece que: “Podrán ser beneficiados... los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios y grupos organizados o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal, o comunitario de productores que se constituyan... de acuerdo a las leyes vigentes y que realicen actividades ganaderas en cualquier comunidad o municipio”. También en el Programa Sectorial Nacional se establece que las políticas e instrumentos se deben enfocar a los pequeños productores, evitando que los programas no trasciendan más allá de los dirigentes o productores avanzados y la concentración de apoyos en pocas manos.

En la práctica, el programa de Fomento Ganadero atiende desde las pequeñas unidades de explotación pecuaria, hasta a los ganaderos que concurren a los mercados nacional y de exportación. Así se puede observar que éste es operado sin diferenciar tipos de productor, ni por componente, ni por monto de apoyo, ocasionando que la solución que

presenta el Programa no contribuya, como se debe, a la solución de los distintos problemas de los productores.

Es importante señalar que el segmento de productores más afectado por las reformas sectoriales llevadas a cabo en las dos últimas décadas, es el estrato que está en transición y que tiene potencial productivo. Aparentemente este segmento correspondería a los Productores de Bajos Ingresos en Transición, que se establece en las Reglas de Operación de la Alianza; sin embargo, éste estrato queda delimitado de manera muy amplia y general para todas las ramas pecuarias. Es debido a esto que los apoyos aún se siguen dispersando en una población a beneficiar muy diversa, en la que se incluyen - como ya se mencionó con anterioridad- a productores pequeños, con impactos potenciales importantes, pero con una limitada sostenibilidad de inversiones, hasta los grandes productores que requieren de otro tipo de apoyo a los que se ofrecen por el Programa de Fomento Ganadero.

Resulta pues más que evidente la necesidad de una estratificación y por ello un trato diferenciado en el otorgamiento de apoyos, para poder dar a cada productor el apoyo que requiere según su grado de desarrollo y lograr que los recursos canalizados lleven a las metas y objetivos trazados inicialmente.

2.3.4. Acciones del programa y el aprovechamiento de oportunidades

La gama de acciones que ofrece el Programa de Fomento Ganadero brinda oportunidades para apoyar la capitalización de los productores pecuarios, impulsar la adopción de tecnología, y capacitación de los productores por medio de asistencia técnica. Los productores requieren del mejoramiento genético de su ganado, de infraestructura básica complementaria, de agua para abrevadero, etc., sin embargo necesitan de una adecuada asesoría que los dirija hacia la conformación de organizaciones de producción que les permita insertarse en las cadenas agroalimentarias y poder así aprovechar las oportunidades en cuanto a comercialización se refiere.

Los productores pecuarios de estratos altos, no requieren directamente de acciones emprendidas por la Alianza, sino el ser canalizados hacia fuentes de financiamiento que los apoyen adecuadamente en su producción, ya de por sí eficiente. Son los productores pecuarios de bajos estratos los que necesitan del *apoyo integral* constituido por conceptos de capital físico y la fundamental asesoría técnica en producción, organización y administración. Estos productores pueden ser integrados a una cadena agroalimentaria, como sería el ejemplo de productores de caprinos de bajos ingresos que se encuentran aislados -geográficamente hablando- y que es posible apoyarlos, por un lado con el componente de “re población caprina” y con el mejoramiento genético de sus hatos, y por otro mediante el programa DPAI para asesorarlos e integrarlos hacia una cadena a través de uno o varios productores consolidados de un mayor estrato económico, que faciliten su experiencia en comercialización, a través de los comités sistema - producto. Con este tipo de programa integrado, componentes como el de “re población caprina” dejarían de ser de subsidio al ingreso del productor para ser un componente integral de un proyecto productivo. De la misma manera se pueden potencializar los efectos de todos los componentes del Programa de Fomento Ganadero, al consolidarlos mediante la organización de productores y la integración a las cadenas.

Las escasas oportunidades que se tienen para el desarrollo de las unidades de producción, a través de los conceptos de apoyos del Programa, requieren de una adecuada asesoría técnica, administrativa y organizativa que le permita al productor hacer un uso más adecuado de los mismos, con base en la planeación a mediano plazo, orientada hacia la integración de mercados.

La mayor oportunidad para el grupo de productores del estrato socioeconómico más bajo, se presenta en la conformación del sistema producto caprino, siempre y cuando ésta no sea una instancia burocrática más. En él deberán incidir promotores del desarrollo con alta capacidad organizativa, con un fuerte apoyo de los operadores del Programa, en conjunto con asesores experimentados en aspectos comerciales e industriales para el comercio de la carne y de la leche de cabra y sus subproductos. Además de la asesoría técnica pecuaria, se requiere la promoción de proyectos de desarrollo grupales para ser apoyados por el Programa.

Similarmente, existe la oportunidad de lograr mayores impactos en las actividades productivas de bovino de carne y caprinas, mediante la planeación a mediano plazo a través de proyectos integrales, individuales o grupales, los cuales deben ser promovidos con mayor impulso por el Programa. Componentes actualmente otorgados a la demanda libre, tales como el rescate de hembras caprinas y los sementales bovinos y caprinos, pueden lograr un mayor impacto al proporcionarse a través de proyectos de desarrollo integral presentados por las organizaciones de productores, para un desarrollo mejor planeado de la actividad productiva en la cuenca, municipio o región.

2.3.5. Presupuestos del programa y requerimientos de inversión para atender las problemáticas

En apartados anteriores se ha mencionado que a lo largo de la historia de la Alianza (1996-2003) en su Programa de Fomento Ganadero (FG), la inversión gubernamental ha sido insuficiente para atender la demanda de los productores, por lo que han sido canalizadas en una gran proporción hacia conceptos de apoyo individuales y de bajo monto.

Entre 1996 y 2003, el Programa ha subsidiado componentes por un valor total de 185.8 millones de pesos (valores constantes 2002), en beneficio de 22,735 productores, con un promedio de inversión de 8,171 pesos por beneficiario.

Considerando el inventario ganadero del 2003, y asumiendo que se requiere un semental por cada 30 vacas o 40 chivas, se requiere hacer una inversión superior a 120 millones de pesos para subsidiar sementales para la ganadería actual.

Además de la calidad genética del ganado, es prioridad del Estado el fomento de la recuperación de los agostaderos. Considerando acciones para el manejo del ganado y fomento de la recuperación de 13 millones de hectáreas, con una inversión de 500 pesos por ha, se requerirían 6,500 millones de pesos, lo cual equivale a 35 veces el presupuesto que ha ejercido el Programa de Fomento Ganadero en 8 años de operación.

Similarmente, asumiendo que se apoyará a todos los productores que ya han sido beneficiarios del Programa, con una inversión promedio de 30 mil pesos, para que de

manera organizada realizaran acciones grupales tendientes a su integración en las cadenas productivas; se requeriría un inversión de 722 millones de pesos.

Considerando que cualquiera de las cifras anteriores rebasa por mucho las posibilidades de atención del Programa, se puede deducir que es necesario que la estrategia de asignación de la inversión debe de ser rediseñada para otorgar una mayor proporción del presupuesto al apoyo con base en proyectos integrales de desarrollo, enfocados al desarrollo de organizaciones de producción y con ello el fortalecimiento de las cadenas productivas, esencialmente distribuyendo la inversión de manera paulatina para atender regiones específicas, actividades y grupos de productores que muestren el mayor potencial de desarrollo. En este enfoque, se requiere la participación del DPAI para el desarrollo, pero con una dirección estratégica que marque el rumbo, y con una orientación y temporalidad bien definidas.

Capítulo 3

Evaluación de procesos

En el análisis de procesos de los ejercicios 2003 y los avances del 2004, se consideran los aspectos críticos relacionados con la implementación del Programa en la entidad, incluyéndose su diseño, planeación, arreglo institucional, y operación de Fomento Ganadero, con lo cual se logra la oportunidad de identificar y formular recomendaciones prácticas y oportunas para mejorar los procesos y el logro de los objetivos en la gestión del Programa.

3.1. Diseño

En el diseño se analizan las ventajas y desventajas de la compactación del Programa, así como la articulación entre los dos subprogramas que lo integran y sus respectivos componentes. Así mismo, se examina la pertinencia de la orientación hacia proyectos, las acciones de Fomento Ganadero hacia la atención de las áreas estratégicas definidas por SAGARPA y el grado de correspondencia del Programa con los lineamientos de la política sectorial estatal.

3.1.1. Análisis de la compactación de programas

Hasta el ejercicio 2002, Fomento Ganadero operaba en el Estado los programas de Mejoramiento Genético, Recuperación de Tierras de Pastoreo, Lechero, Apícola, y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales. A partir del ejercicio 2003, y acorde a las Reglas de Operación respectivas, los programas de inversión se compactan en el subprograma de Desarrollo Ganadero, mientras que el de asistencia técnica pasa a formar el subprograma Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales.

Para el análisis de dicha compactación se indagó, a través de entrevistas a funcionarios, sobre diversos aspectos relacionados con las ventajas y desventajas que esta tiene en el ámbito estatal, cuyos resultados se muestran a continuación.

3.1.1.1. Ventajas y desventajas en el ámbito estatal

En el ámbito estatal, la principal ventaja apreciada por los funcionarios entrevistados, respecto a la compactación de programas, se encuentra en la simplificación administrativa, partiendo de que se elabora un solo Anexo Técnico. Con este cambio en el diseño, los actores del Programa esperan que se induzca la demanda de inversiones integrales por parte de los productores. Aún cuando ello no se ha logrado, ya que se continúan solicitando los apoyos conforme al tipo de actividad que realizan en sus UPR. Los productores de bovino de carne tienden a solicitar sementales; los caprinocultores requieren sementales e infraestructura para sus corrales; mientras que los productores de leche, bovino y caprino, solicitan infraestructura y equipamiento relacionada con esta actividad.

Similarmente al punto anterior, se esperaría que la compactación de programas permitiera integrar los componentes solicitados por un mismo productor, en un solo subprograma,

haciéndose más eficiente el proceso desde el llenado de la solicitud hasta la entrega recepción; siendo la realidad de que hasta ahora no se presentan solicitudes con proyectos integrales.

Entre las desventajas que pudiera representar la compactación de programas en el ámbito estatal, se considera que se corre el riesgo de perderse la especialización de los responsables de los anteriores programas, para la administración de los componentes objeto de apoyo, concentrándose además las inversiones en los componentes más solicitados y complicando el seguimiento de metas; razones por las que se ha preferido continuar con la administración del Programa como se hacía en los anteriores ejercicios, llevándose un manejo independiente para los apoyos destinados al mejoramiento genético; al fomento lechero; la recuperación de tierras de pastoreo; y, la apicultura.

Aún cuando la compactación ofrece una mayor apertura de componentes, permitiéndose una mejor adecuación del Programa a las necesidades de los estados, la falta de conocimiento de la filosofía por parte de los operadores, ocasiona temor para la aplicación de los recursos en componentes no directamente explícitos en las Reglas de Operación, lo que además les lleva a considerar ocasionalmente que la compactación desequilibra el balance de recursos entre componentes; y que se dificulta la evaluación de componentes específicos.

3.1.1.2. Pertinencia de la orientación de apoyos hacia proyectos

Mientras que las Reglas de Operación indican que, el 40% del monto asignado al subprograma de Desarrollo Ganadero se destinará a la libre demanda, mediante la presentación de Cédulas de autodiagnóstico, y que el 60% restante se aplicará a través de la presentación de Proyectos de Desarrollo del Predio Ganadero y Proyectos Productivos; En la entidad se otorgó el 36.2% del presupuesto de Desarrollo Ganadero, para la atención del 3.3% de las solicitudes, mediante la presentación de proyectos durante el 2003. El restante 63.8% del presupuesto se aplicó mediante la presentación de ficha técnica.

Al respecto, la totalidad de los actores entrevistados estiman pertinente la asignación de recursos a través de proyectos, apreciándose la presentación de los mismos como una manera de limitar los montos otorgados a un productor, para **“justificar”** y ordenar el destino de las inversiones y poder darles seguimiento. Sin embargo, se considera la necesidad de mantener los apoyos a la demanda libre, para atender las solicitudes relacionadas con componentes para el mejoramiento genético y la creación de infraestructura sencilla, los cuales benefician a la mayoría de los productores con menor capacidad económica.

En el extremo contrario a la presentación de proyectos, algunos de los actores opinan que todos los recursos deberían destinarse a la demanda libre, a productores de escasos recursos, quienes requieren componentes de bajo costo. Pocos Actores muestran una visión más amplia de los proyectos, como una forma de **“planeación estratégica”** del desarrollo de las unidades de producción pecuaria, dirigidos a hacer más eficiente el uso de los recursos y como una forma de fomentar la integración del productor primario a la cadena productiva que culmina con el consumidor.

Las estrategias definidas por el gobierno federal y estatal para el desarrollo del sector, se encuentran bien fundamentadas y parten del análisis de las condiciones oportunas para el desarrollo económico del país. Sin embargo, su aplicación se ve truncada al no existir un conocimiento amplio de la filosofía de la estrategia entre los actores de los diferentes niveles intermedios y finales. Para la formulación de un proyecto de desarrollo complejo, se requiere contar con una mentalidad empresarial por parte del productor pecuario, lo cual debe coincidir a la vez con un mismo tipo de mentalidad y capacidad técnica de quien lo elabora y de quien lo califica.

3.1.1.3. Riesgos de la concentración de las inversiones en algunos componentes

El diseño actual del Programa, al compactar los rubros de inversión en un solo subprograma, se enfoca hacia la atención de las unidades de producción pecuaria, mediante la oferta integral de componentes de apoyo que permitan su incorporación a las cadenas de producción, en correspondencia con los objetivos de la política sectorial de la entidad.

Sin embargo, en el Estado se corre el riesgo de continuar apoyando principalmente el “reparto de componentes” individuales, destinados a la producción primaria, sin incidir en la oportunidad que se presenta de promover inversiones integrales, basadas en la proyección de la UPR a mediano plazo, realizada por los propios productores y asesorados por técnicos promotores del desarrollo.

Aún cuando los actores entrevistados consideran que existe un buen equilibrio entre los apoyos orientados a la producción primaria y aquellos orientados a la integración de cadenas; no todos tienen clara la visión de la integración de cadenas, misma que busca articular los diferentes eslabones (agentes económicos que participan en los procesos producción-consumo) y fortalecer a todos los participantes en ésta; involucra conceptos desde la adquisición de insumos, transformación de productos, conservación, procesamiento y comercialización.

En el ejercicio 2003, el 84.7% de los beneficiarios del Programa recibieron los componentes de repoblación caprina, Sementales Bovinos, o Sementales Caprinos, todos relacionados con el mejoramiento genético. Sin embargo, la inversión realizada para los mismos componentes, solo equivale al 32.7% del presupuesto del Programa (Cuadro anexo 1.2.1.1). La concentración de la oferta de estos componentes emana de las metas del Programa, a los cuales se destina la mayor proporción del presupuesto, en beneficio del mayor número de productores, lo cual corresponde así mismo a algunos de los objetivos del PED 2000-2005. La demanda de componentes tendería a la diversificación, más que a la concentración de apoyos en pocos componentes.

3.2. Planeación

Con la finalidad de identificar los factores limitantes para la planeación de mediano y largo plazo, se realiza un análisis prospectivo del Programa, así como de los criterios para la identificación y priorización de cadenas productivas y su traducción en la asignación de recursos de inversión, su distribución entre subprogramas, tipos de componentes y entre actividades productivas.

3.2.1. Escenario prospectivo del programa

Partiendo del diseño del Programa, la planeación en el Estado debe considerar metas y presupuestos enfocados a la solución a mediano plazo de la problemática identificada para el subsector, lo cual se analizan de forma prospectiva, identificando sus oportunidades y sus limitantes.

3.2.1.1. Definiciones estratégicas

La normatividad federal define la orientación del Programa de Fomento Ganadero a la atención de los productores pecuarios, incidiendo en la solución de la problemática con mayor énfasis bajo estrategia de “Integración de cadenas agroalimentarias”, entendiéndose por esta, el desarrollo del sector en términos económicos y financieros, integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina con el consumidor, incrementando su participación en los beneficios económicos.

En las Reglas de Operación se considera que en la atención al subsector pecuario, tiene un *menor* énfasis la estrategia de “Reconversión Productiva”, la que se define en la normatividad como la explotación intensiva y sustentable de los recursos naturales, para favorecer la multiplicidad de las actividades agropecuarias, así como la reconversión de los productos y procesos, mediante apoyos e inversiones complementarias.

En el Anexo Técnico del Programa de Fomento Ganadero para el ejercicio 2003, se destina solamente el 24.8% del presupuesto del subprograma Desarrollo Ganadero, a la atención de la estrategia principal (Integración de Cadenas); mientras que el 75.2% del presupuesto se aplica a la reconversión productiva. Para el ejercicio 2004, el Anexo Técnico del Programa se centra en su totalidad en la estrategia de Cadenas Productivas.

3.2.1.2. Metas y presupuestos multianuales

Uno de los reclamos realizados por los funcionarios directivos de la Alianza, ante la tardanza que se presentó en la publicación de las Reglas de Operación 2003, fue el establecimiento de reglamentos y autorización de presupuestos multianuales, para lograr eficientar el proceso de planeación y operación de los programas.

La normatividad federal, mediante el “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003”, establece que “las entidades apoyadas presupuestalmente, tienen la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos que no se destinen a los fines autorizados y aquellos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado”, para ello se cuenta con 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Por presupuestos multianuales se entendería como la posibilidad de continuar ejerciendo en ejercicios posteriores, los recursos autorizados durante un ejercicio presupuestal determinado. Ello, a la vez, permitiría ejercer un gasto más sano del presupuesto; mientras que en la actualidad, los cortos plazos disponibles obligan a administrar el presupuesto, más que a cumplir con los objetivos del Programa.

Para el ejercicio 2004, en la entidad se tomó en cuenta el establecimiento de metas y presupuestos multianuales, principalmente con la intención de entregar finanzas más limpias en el próximo cambio de poderes del Estado para el año 2005. Sin embargo, dicha normatividad federal continúa siendo una dificultad para la planeación multianual; lo que, aunado al desfase en la radicación y asignación de los recursos al programa, dificulta la planeación a mediano plazo, favoreciendo más el reparto de componentes y disminuyendo las posibilidades de insertar apropiadamente al productor primario a la cadena agroalimentaria correspondiente.

3.2.1.3. Factores que impiden la planeación

La planeación de mediano y largo plazo se ha visto limitada por diversos factores. El primero de ellos es el Marco Normativo, ya que por un lado, las Reglas de Operación han cambiado cada año, incluido el 2003. Mientras que ésta normatividad establece la planeación del Programa a mediano y largo plazo, existen serias restricciones con respecto a las formas y plazos para ejercer los recursos públicos, especialmente los de origen federal, por lo que la planeación se enfoca más a la administración del presupuesto, que a la definición de metas y presupuestos multianuales del Programa.

La ausencia de diagnósticos pecuarios limita la planeación con respecto de la focalización del Programa y la precisión de objetivos estatales. Ante la limitada disponibilidad de recursos, no se precisa adecuadamente la población objetivo del Programa, ni los conceptos y montos de apoyo a otorgar por región o cadena, lo cual origina el reparto de componentes, lo cual se agrava por la falta de claridad de los conceptos de Cadena Productiva y Proyectos de desarrollo integral. La ejecución a través de proyectos no se ha cumplido, debido a que la administración del Programa se basa en la entrega de componentes, basados en las solicitudes que se presentan, planeando con respecto a la entrega de componentes de ejercicios previos.

Por otra parte se presenta la limitada disponibilidad de recursos, los cuales, aún con el conocimiento de que se logrará igualarlos o inclusive, de poder incrementarlos para ejercicios posteriores, existe siempre la incertidumbre sobre las fechas para su radicación, y a que la calendarización de entrega de recursos durante el ejercicio, no siempre se cumple.

3.2.2. Criterios para la distribución de recursos entre subprogramas, componentes y actividades productivas

Primeramente, con base en el ejercicio del presupuesto de años previos, se determina el recurso que se destinará a Fomento Ganadero durante el siguiente ejercicio. Se procura asignar al menos la misma cantidad ejercida en el año previo. Se toman en cuenta además, las necesidades emanadas en reuniones de funcionarios directivos de la Alianza con organizaciones de productores.

La distribución del presupuesto entre subprogramas, busca atender principalmente la demanda de componentes que se espera sean solicitados, con base en el número de solicitudes de los años anteriores; para lo cual, el grueso de las demandas recae sobre el subprograma de Desarrollo Ganadero, y en menor cuantía en el de DPAI.

La atención a cadenas prioritarias es esencial en la entidad, por lo que, con base en la importancia relativa de la actividad económica y en el número y tipo de productores que la realizan, así como en los objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo, se busca atender principalmente a las unidades de producción bovina, caprina, y de forrajes.

Los criterios más importantes empleados para priorizar la asignación de recursos a las solicitudes del Programa son:

Por orden de llegada de solicitudes (con toda la documentación completa), cuando los conceptos de apoyo son de bajo monto, como en el caso de aquellos para el mejoramiento genético y de equipo e infraestructura básica complementaria. No así para los de inversiones integrales o de mayores montos, como los destinados para la recuperación de tierras de pastoreo, entre otros, donde se considera además las veces que ha sido beneficiado el productor por la Alianza, así como el impacto esperado del proyecto. El monto solicitado tiene mayor peso en cuanto que el presupuesto del Programa no es suficiente para atender la cantidad de solicitudes que se presentan.

Por prioridades regionales, especialmente en aspectos sanitarios, en las cuales se busca la participación de los productores mediante estímulos específicos. De esta forma se apoyó durante el 2003 a los caprinocultores del sureste del Estado a través del componente de repoblación caprina (trionas), mediante su participación en un barrido zoonosanitario, principalmente en el municipio de General Cepeda. Lo anterior presenta mayor relevancia cuando se apoya a todos los productores pertenecientes a organizaciones municipales o regionales.

En la actualidad no existen criterios para otorgar apoyos diferenciados a los beneficiarios, lo cual implica que los recursos se entregan por igual a productores que por sus condiciones económicas, ya sean los de los estratos más bajos, o de los más elevados, no presentan potencial de impacto por efecto de las acciones del Programa.

3.2.3. Criterios para la identificación y priorización de cadenas productivas

A partir del año 2002, en reuniones ordinarias del Comité Técnico del FOFAEC, se solicitó a los operadores de los programas de la Alianza, así como a los jefes de DDR, que identificaran las cadenas productivas prioritarias para sus regiones y actividades productivas sectoriales. De esta manera fueron identificadas las cadenas productivas prioritarias para la entidad, incluyéndose dentro de estas las actividades productivas de bovinos y caprinos, tanto para producción de carne como de leche, así como la actividad de producción de forrajes.

3.2.3.1. Las cadenas productivas como criterio para la asignación de recursos del programa

Dado el énfasis que se hace en las Reglas de Operación, para la identificación y priorización de las cadenas productivas, el gobierno del Estado seleccionó las cadenas ya mencionadas, con base en la opinión de los diferentes funcionarios directivos y operativos del Programa, considerando en gran medida la participación preponderante de grupos de productores en las diferentes actividades productivas. En menor grado, también se valoró

su potencialidad de crecimiento en el mercado, así como el impacto social en la certidumbre del ingreso de los productores.

Para gran parte de los operadores del Programa en la entidad, el concepto “cadena prioritaria” es solo un sinónimo de “actividad prioritaria de atención”; los que difieren en gran medida en sus objetivos. En la asignación de apoyos a “cadenas prioritarias” se busca articular los diferentes eslabones (agentes económicos que participan en los procesos producción-consumo) y fortalecer a todos los participantes en ésta; Mientras que en la asignación de recursos a la “actividad prioritaria”, pudiera no llegar más allá que a subsidiar la producción primaria, sin ninguna meta fundamental.

3.2.3.2. Uso de los estudios de identificación de necesidades tecnológicas por cadena productiva realizados por las Fundaciones Produce en la asignación de recursos

Hasta el ejercicio 2003, no ha sido presentado ningún estudio de identificación de necesidades tecnológicas por cadena productiva, realizado por la Fundación Produce Coahuila, y que hubiera sido utilizado para la asignación de recursos al Programa de Fomento Ganadero en el Estado.

3.3. Arreglo institucional

El arreglo institucional analiza la integración de los distintos actores, instancias y organizaciones que intervienen en el Programa, su funcionamiento, sus relaciones y nivel de desarrollo de sus capacidades.

3.3.1. Operación estatal con base en estructuras federales

En evaluaciones previas de la Alianza, ha sido identificada como tema crítico la operación estatal con base en estructuras federales, razón por la que se analizan a continuación los temas relacionados con la complementariedad que se da entre los Distritos de Desarrollo Rural y las estructuras estatales y de que manera incide esa relación en la operación del Programa, así como los avances logrados en el proceso de federalización y recomendaciones para acelerarlo.

3.3.1.1. Complementariedad y/o traslapes entre DDR-CADER y estructuras estatales

En la entidad, la mayoría de los actores entrevistados consideran que la relación existente entre los Distritos de Desarrollo Rural y CADER es complementaria a las funciones y/o actividades que realiza la Secretaría de Fomento Agropecuario del Estado, ya que cada una de estas entidades realiza funciones específicas. Así mismo, las actividades operativas que realiza el Estado, complementan a las actividades o funciones normativas que realiza la SAGARPA, sin existir traslapes entre éstas.

Otras instancias de gobierno habilitadas para la operación de la Alianza, son las presidencias municipales; al respecto, en el 2003 se inició una relación de éstas con la SAGARPA, sin tener en ese entonces una idea precisa de hasta donde se podía llegar, alcanzándose una relación muy estrecha para el 2004. La coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, en Coahuila se realiza formalmente, a

través de reuniones programadas; teniéndose además convenios específicos de colaboración (Anexo de Ejecución).

La principal instancia de decisión con respecto a la Alianza es la CEDRS, auxiliada por el Comité Técnico del FOFAEC y los Comités Técnicos de los programas; por lo que los DDR y CADER no cuentan con poder de decisión sobre los apoyos. Aún cuando ocasionalmente se realizan propuestas bien fundamentadas por parte de éstos, las funciones que realizan son básicamente las de recepción y concentración de solicitudes de apoyo, comunicación de los resultados a los beneficiarios, y seguimiento a los apoyos. Por su parte, los CADER's interactúan directamente con los productores, fungiendo como promotores, receptores y revisores de solicitudes, siendo así mismo responsables de comunicar los resultados a los beneficiarios y de dar seguimiento a los apoyos.

3.3.1.2. Incidencia de esa relación en la operación del Programa

En el Estado se tiene una relación muy estrecha entre los distintos actores e instancias que intervienen en la Alianza, por lo que este arreglo institucional ha sido muy eficiente para el logro de los objetivos del Programa, lo cual se ha visto reflejado cada año en los indicadores nacionales.

En correspondencia con lo anterior, existe una adecuada delimitación de funciones y responsabilidades entre instancias federales, estatales y municipales, coordinación para la recepción, evaluación y autorización de las solicitudes de apoyo. Así mismo, se aprecia una total coincidencia de objetivos y acciones entre las instancias que operan el Programa, a la vez que predomina el criterio técnico en la toma de decisiones.

En las instancias de decisión se encuentran representados todos los actores del Programa, incluidos los de diferentes organizaciones de productores pecuarios, aún cuando algunos de ellos opinan que se debería hacer extensiva la invitación a participar a un mayor número de organizaciones, así como el de buscar formas efectivas para que sus representantes informen con mayor claridad a todos sus representados.

3.3.1.3. Avances en el proceso de federalización y recomendaciones para acelerarlo

Desde su inicio y hasta la fecha, en el proceso de federalización y de descentralización de Alianza en el Estado, se han logrado buenos avances, lo mismo que con respecto a la participación e incorporación de los municipios; aún cuando más del 50% de estos no tienen capacidad de gestionar, debido a que por su tamaño cuentan con poco presupuesto y no tienen una dirección u oficina de atención al desarrollo rural.

En opinión de los actores entrevistados, se tiene una asignación clara y específica de las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno; a la vez que se ha logrado el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instancias estatales y municipales.

Dentro del COTEGAN, participan los productores en la toma de decisiones; sin embargo, pudiera faltar una mayor representatividad, especialmente de las organizaciones de productores del sector socioeconómico más bajo. Así mismo, los dirigentes no asisten con mucha frecuencia a las reuniones que se les convoca, y cuando lo hacen, es más en calidad de oyentes que de proponentes. Una gran cantidad de productores desconocen

los acuerdos que se toman en su representación, debido a que sus representantes no bajan la información al resto de sus agremiados.

La mayoría de los funcionarios entrevistados, desconoce el grado o de que manera participa la sociedad civil en la toma de decisiones, considerándose que ésta es prácticamente nula.

La federalización es deseable y viable en la entidad; sin embargo, ésta se ha enfrentado a dos grandes problemas que limitan su profundización o avance. Por una parte, los empleados de los Distritos de Desarrollo y de los CADER participan en la operación coordinada por la SFA del Estado, pero son empleados de la SAGARPA, lo cual significa un elevado pasivo laboral para el gobierno federal. Por otro lado, al Estado le falta capacidad operativa y no ha considerado un incremento en el presupuesto para solucionarla. Al respecto no se ha llegado a un acuerdo entre los dos niveles de gobierno.

Para acelerar el proceso de federalización se requiere, por lo tanto, que el Estado y la SAGARPA definan hasta donde se quiere llegar con ésta. En su caso, es necesario resolver el aspecto laboral; ya sea que el Estado acepte la responsabilidad de los pasivos laborales de la SAGARPA; o bien, que la federación liquide al personal de los DDR y CADER, y que el Estado aporte el presupuesto necesario para incrementar su personal operativo, así como el equipo y mobiliario necesario.

3.3.2. Desarrollo institucional de estructuras federales, estatales y locales

En el análisis del desarrollo institucional se determina la integración de los distintos actores, instancias y organizaciones que intervienen en el Programa, para lograr su adecuado funcionamiento.

3.3.2.1. Estrategias para el desarrollo de las estructuras que operan Alianza, políticas de desarrollo de capital humano

La entidad cuenta con una elevada capacidad organizacional por parte de los funcionarios directivos y operativos. Sin embargo, el desempeño institucional para la operación de los programas se ve limitado por la falta de personal de apoyo para cumplir en los tiempos estipulados, en los procesos de supervisión y control. No se contemplan actualmente estrategias para el desarrollo de las estructuras operativas, limitándose a cumplir las funciones que le corresponden, con el personal disponible.

Mientras que en el gobierno federal se cuenta cada vez con menos personal de apoyo, el Estado no ha considerado la necesidad de incrementar su capacidad en personal operativo, especialmente para la supervisión previa y posterior a la entrega de los apoyos del Programa. Aún sin supervisión, el personal operativo del Programa es insuficiente para realizar oportunamente el trabajo que se acumula, especialmente previo al cierre del Programa. Actualmente no existen estrategias de desarrollo de capital humano para el Programa en la entidad.

3.3.3. Funciones que cumple el COTEGAN

Acorde a las Reglas de Operación de la Alianza, el COTEGAN, como Órgano Técnico Auxiliar del CEDRS y del Comité Técnico del FOFAEC, tiene atribuciones para la proposición de prioridades de asignación del presupuesto del Programa; instrumentación de la normatividad federal para las actividades de fomento ganadero; revisión e integración de los dictámenes de las solicitudes de apoyo del Programa; establecimiento de vínculos y coordinación de acciones del DPAI con la CDR y con las Fundaciones Produce; promover la formación de GGAVATT's o similares para la integración de cuencas de producción; y, establecer el programa de capacitación de los promotores DPAI, de acuerdo con las características de cada región y cuenca de producción.

A continuación se analizan las capacidades del Comité Técnico para la implementación del Programa en la entidad, así como su interacción con otros actores relacionados con el mismo.

3.3.3.1. Capacidades para la implementación del programa en el Estado

De manera general, y conforme a las diferentes opiniones expresadas por los actores entrevistados, el Comité Técnico de Ganadería muestra una elevada capacidad para la implementación del Programa de Fomento Ganadero en el Estado; ha establecido mecanismos efectivos para la evaluación y seguimiento; y participa eficientemente en la planeación de mediano plazo del Programa.

Así mismo, las entrevistas efectuadas indican que el COTEGAN ha mostrado un buen desempeño en la utilización de criterios técnicos para la selección de beneficiarios y fijar los montos de los apoyos; su capacidad para otorgar apoyos de acuerdo a criterios preestablecidos; y el establecimiento de mecanismos de coordinación con otros programas de la Alianza. Sin embargo, en la evaluación se aprecia que ha faltado establecer y aplicar criterios más estrictos en la selección de beneficiarios, los cuales actualmente son muy abiertos, además de que estos han permitido la disminución de los requerimientos mínimos de capitalización, disminuyéndose consecuentemente el impacto del apoyo.

Similarmente, las entrevistas efectuadas muestran que es excelente la capacidad de las estructuras técnico-operativas para evaluar los proyectos productivos con respecto a la viabilidad técnica y económica; su impacto en el ingreso y empleo; su contribución al establecimiento de cadenas agroalimentarias; su aporte a la reconversión productiva; y, que el proyecto se desarrolle con apego a su formulación.

Es necesario considerar que tan solo 41 solicitudes (3.3% del total), relacionadas con equipamiento e infraestructura para la rehabilitación de tierras de pastores, cosecha de forrajes, y conservación o procesamiento de leche; fueron apoyadas con más de 60 mil pesos y debieron presentar proyecto, donde se podrían mostrar los impactos esperados, su contribución al establecimiento de cadenas agroalimentarias, o su aporte a la reconversión productiva. El 96.7% restante de las solicitudes, fueron apoyadas con base en fichas técnicas.

3.3.3.2. Interacciones con otros actores

Los productores y sus organizaciones revisten una gran importancia en la orientación, instrumentación y seguimiento del Programa, ya que éste se crea con la finalidad de solucionar los problemas que les competen en su actividad y que les impiden incrementar la productividad de su ganado. Por tal razón, la Alianza para el Campo mantiene el principio básico de fomentar la participación de los productores y sus organizaciones en la orientación de sus programas.

Tanto los funcionarios responsables de la operación del Programa como los representantes de organizaciones de productores, indican que estas últimas, a través de sus representantes, participan en el Comité Técnico de Ganadería.

3.3.4. Integración y operación de los Comités Sistemas Producto Pecuarios

En la entidad, a partir del 2003 inició el proceso de integración del los Comités Sistemas Producto (cadenas productivas) Pecuarios, con la finalidad de fortalecer los esquemas de organización de los productores, a continuación se analizan sus avances.

3.3.4.1. Mecanismos de integración y funciones que realizan

Aún cuando inició en el 2003 la conformación de los Comités Sistemas Producto pecuario, su integración es aún muy incipiente en la entidad. La mayor parte de los actores entrevistados desconoce de sus avances, actualmente han logrado su constitución solamente tres Comités: “Caprinos” (en el sureste del Estado); “Avícola”; y “Apícola”. Así mismo, se encuentran en proceso de conformación los Comités “Bovino de Carne” y “Bovino de Leche”.

En la conformación de los Comités, se invitó a participar a actores de todos los eslabones, integrándose a través de un proceso participativo. Sin embargo, no se logró determinar a ciencia cierta, si en su conformación se logró una composición representativa, si cuentan con un reglamento de operación, o si se elaboró el diagnóstico y el plan rector del sistema-producto. El proceso de conformación se limitó a la reunión de los diferentes actores invitados; planteamiento de los objetivos de la nueva instancia; lectura del reglamento, y firma del acta constitutiva.

3.3.4.2. Participación de los productores primarios y beneficios que obtienen

Entre las encuestas realizadas a los beneficiarios del Programa, no se encontró a ningún productor que hubiera participado o supiera de la existencia de un Comité Sistema Producto.

Así mismo, de 3 representante de productores entrevistados, solamente uno de ellos participó en las reuniones para la conformación de un Comité (Caprinos sureste), habiendo mencionado que éste se acaba de constituir, no teniéndose mayores avances. Solo que se está en espera de poder integrarse con el resto del Estado.

Acorde a lo anterior, no se ha obtenido aún ningún beneficio o producto de la integración de los Comités, ni tienen los representantes de los productores una idea clara de que

beneficios les puede traer su participación. Solo acuden para estar enterados, así como para ver de que forma les puede ser útil su participación.

3.3.4.3. Articulación con los comités regionales y nacionales

La conformación de los comités estatales se rige por el reglamento nacional de los mismos. Su integración fue coordinada con la representación del Comité nacional del sistema producto, con la participación del regional, cuya conformación se dio con un año de anterioridad.

3.4. Operación

La operación del Programa de Fomento Ganadero se analiza a continuación, considerando el logro de metas del 2003 y avances al 2004, así como los diferentes procesos operativos para la selección de beneficiarios y asignación de recursos a las solicitudes aprobadas. Como parte importante de la operación, se evalúa el uso del proyecto productivo en la asignación de beneficiarios, así como la integración de cadenas productivas.

3.4.1. Cumplimiento de metas 2003 y avances 2004: comparación con metas programadas, factores que explican ese comportamiento

Mientras que durante el ejercicio 2003 se presentó un considerable retraso en su puesta en marcha definitiva (se inició previamente con base en la normatividad del 2002), principalmente debido a que las Reglas de Operación fueron publicadas hasta el mes de julio del 2003, se logró atender a un 3.3% más de los 1,318 beneficiarios programados. Así mismo, se comprometió en tiempo la totalidad del presupuesto asignado.

Es importante mencionar que para el ejercicio 2003 se consideraron las estrategias de “reconversión productiva” y la de “integración de cadenas agropecuarias”, mientras que para el ejercicio 2004, la planeación considera solamente la estrategia prioritaria de “integración de cadenas agroalimentarias”.

Para el ejercicio 2004, el Anexo Técnico considera un incremento del 42.1% en el presupuesto gubernamental; mientras que el número de beneficiarios programados es un 13% menor al programado durante el 2003.

Con la finalidad de evitar los problemas ocasionados durante el ejercicio 2003, con respecto al limitado tiempo disponible para ejercer los recursos; las ventanillas receptoras permanecieron abiertas, captando solicitudes del nuevo ejercicio bajo la normatividad 2003. Para el momento de la evaluación, ya han sido asignados y entregados un alto porcentaje de los apoyos relacionados con el mejoramiento genético, tales como sementales bovinos, sementales caprinos y rescate de hembras triponas.

3.4.2. Selección de beneficiarios y asignación de recursos

Otro de los aspectos críticos identificados a nivel nacional en la operación de la Alianza, se refiere al de la selección de beneficiarios y la asignación de recursos; razón por la cual,

en este apartado se incluye un análisis de los criterios de selección y la congruencia de esta con respecto a las necesidades de los productores.

3.4.2.1. Existencia y uso del estudio de estratificación

Con respecto a la población objetivo del Programa, el Estado no cuenta con estudios de estratificación de productores, y no considera ninguna delimitación además de lo establecido en las Reglas de Operación; por lo que se reciben solicitudes y canalizan apoyos a todo tipo de productor pecuario, lo que puede ser apreciado a continuación.

3.4.2.2. Tipología de beneficiarios 2003-2001 y correspondencia de esa tipología con los objetivos del programa

En la determinación de la tipología de beneficiarios del Programa, se les agrupa en cinco estratos homogéneos, dependiendo de las variables de escolaridad, superficie o inventario pecuario y el valor de sus activos, en los cuales el primer estrato incluye a los beneficiarios con un nivel económico y cultural muy bajo, al contrario del quinto estrato, que corresponde al nivel más alto de productores.

Se encontró que el mayor número de beneficiarios pertenece al tipo de productores del segundo estrato, seguido de los del tercero (Cuadro anexo 1.4.2). En la muestra analizada se ubicó a un 15.9% de los beneficiarios en el tipo I; 43.9% en el II; 19.6% en el III; 19.6% en el IV; y 4.7% en el tipo V.

Lo anterior significa que el Programa está atendiendo en su mayoría a productores del sector social, con bajo o medio capital de producción y similar capacidad económica, mismos que requieren apoyos modestos, consistentes generalmente en conceptos de infraestructura básica y sementales dirigidos a la caprinocultura (incluidos los apoyos para el rescate de hembras caprinas. Estos corresponden en su mayoría al tipo de Productores de Bajos Ingresos en Transición (PBIT).

Mientras que durante el ejercicio 2003, el promedio de inversión del Programa para los productores de los tipos I y II, son del orden de los 2,140 pesos por beneficiario; ésta se eleva a 7,013 pesos para el tipo III; y alrededor de 26,900 pesos para los beneficiarios tipo IV y V.

De lo anterior se puede inferir que la mayor parte de los recursos del Programa atienden acciones de fomento al capital físico, con prioridad a la producción primaria, más que a la integración de productores a las cadenas agroalimentarias.

Tanto con los productores del nivel I, como con los del nivel V, es muy probable que no se logren impactos directos en la producción por efectos del Programa, ya que con los primeros se intenta, sin lograrlo, resolver su problema económico a corto plazo, no el productivo. Mientras que los productores del nivel V, cuentan con un mayor desarrollo relativo de capacidades económicas y tecnológicas, en tal magnitud que el apoyo del Programa es insignificante ante sus demandas más especializadas. El recurso es limitado, por lo que aplicado a productores que no lo necesitan, no genera impactos y no se justifica el gasto fiscal.

3.4.2.3. Mecanismos de selección de beneficiarios

Los mecanismos establecidos para la selección de beneficiarios de Fomento Ganadero en la entidad, específicamente para los componentes relacionados con el mejoramiento genético, difieren parcialmente a aquellos de otros programas.

En estrecha coordinación con el Programa de Salud e Inocuidad Alimentaria, se determinó para el ejercicio 2003 la aplicación de un barrido zoonosológico en caprinos, para la región sureste del Estado. Con la colaboración de los representantes de caprinocultores de la región, fueron identificados los productores de esta cadena pecuaria, mismos que fueron informados de las acciones de Salud Animal, e inscritos como beneficiarios de Fomento Ganadero, en el componente de “Repoblación de hembras caprinas” (triplonas). De forma similar se seleccionan a beneficiarios de este componente en el resto del Estado.

Por otra parte, la selección de beneficiarios del componente de “Sementales bovinos”, se realiza a través de eventos (exposiciones ganaderas) coincidentes con las ferias regionales realizadas en diversos municipios del Estado, en las cuales se muestran toretes de diferentes criadores de ganado (previa presentación de la documentación requerida), mismos que son vendidos a los productores cuya solicitud fue presentada y autorizada previamente.

Estos dos componentes mencionados, comprenden el 74% de las solicitudes del Programa durante el ejercicio 2003, por lo que solamente el 26% de las solicitudes se canalizan directamente a través de las ventanillas.

Las ventanillas receptoras de solicitudes han permanecido abiertas desde el año pasado, por lo que esto no ha sido motivo de retraso en la operación del Programa, independientemente de la disponibilidad del recurso.

Las solicitudes de los productores son recibidas en las ventanillas, donde los funcionarios reciben, verifican que la documentación esté completa, registran y conforman los expedientes de cada una de ellas. Aún cuando en las ventanillas receptoras se conocen los criterios y prioridades para seleccionar a los beneficiarios, las solicitudes recibidas no se filtran, sino que son concentradas en su totalidad y canalizadas para su posterior revisión por parte del Comité Técnico.

Se considera que el mecanismo de recepción de solicitudes es eficiente, aún cuando su registro en el SISER es muy deficiente e inoportuno para ser utilizado en la selección de beneficiarios.

3.4.2.4. Criterios de aprobación de solicitudes

Todas las solicitudes del Programa recibidas son canalizadas al Comité Técnico para su revisión y aprobación. La principal razón por la que las solicitudes presentadas no son aprobadas es por la falta de recursos del Programa.

Con respecto a la capacidad del COTEGAN para la aprobación de solicitudes, la opinión emitida por los diferentes actores entrevistados indica que por lo general, aplica criterios

técnicos objetivos para la selección de beneficiarios y fijar los montos de los apoyos, contando con una buena capacidad para otorgar apoyos de acuerdo a criterios preestablecidos.

Así mismo, se considera que las estructuras técnico-operativas cuentan con una buena capacidad para evaluar los proyectos recibidos, con respecto a su viabilidad técnica-económica; su impacto en el ingreso y el empleo; su contribución al establecimiento de cadenas agroalimentarias; su aporte a la reconversión productiva; así como para verificar que el proyecto se desarrolle con apego a su formulación.

Respecto a lo anterior, es necesario considerar los siguientes aspectos: 1) Solamente el 3% de las solicitudes que fueron autorizadas en el ejercicio 2003, requirieron la presentación de un proyecto productivo; y 2) Es mínima la capacidad operativa con la que se cuenta en el Estado para dar seguimiento a los apoyos otorgados por el Programa.

3.4.2.5. Congruencia de la selección con las necesidades de los productores

Considerando la visión de la mayoría de los productores, el Programa es excelente, ya que les ayuda con recursos para obtener los componentes que ellos requieren para realizar la actividad pecuaria. Todos, en un momento o en otro, logran ser seleccionados y apoyados por las acciones del Programa.

Cuando los pocos productores que cuentan con la capacidad económica y técnica para planear el desarrollo de sus unidades de producción y su integración a la cadena productiva, al corto o mediano plazo, y requieren de apoyos de mayor cuantía (no necesariamente de forma integral), se dan cuenta de que como productores individuales, el Programa, el presupuesto, la normatividad, o los acuerdos preestablecidos en el Estado, no les permitirán obtener los apoyos económicos que ellos necesitan o quisieran obtener.

Por su parte, los funcionarios del Programa consideran que, si el productor solicita un componente y está dispuesto a realizar una aportación complementaria para su adquisición, es por que realmente lo necesitan. De esta manera, el objetivo de la selección de beneficiarios es el de atender a la mayor cantidad posible, aún con acciones de poco monto. Por lo que, en realidad se alejan en gran medida del objetivo primordial del Programa, del desarrollo integral de las UPR y su incorporación a la cadena agroalimentaria.

3.4.2.6. Efectividad de los mecanismos de difusión e incidencia en la asignación de recursos

Como ya se mencionó con anterioridad, la mayor proporción de apoyos fue destinada hacia el componente de repoblación caprina, cuya difusión fue dirigida hacia la población objetivo, de manera regional (sureste del Estado), con el apoyo de las asociaciones de caprinocultores.

Al anterior componente, le siguió en número de beneficiarios el de sementales bovinos, mismo para el que ya se cuenta con los antecedentes del mecanismo de participación por parte de los ganaderos coahuilenses, cuya difusión se realiza principalmente por las

asociaciones ganaderas y su entrega se hace en las exposiciones efectuadas en las ferias regionales.

Se considera así mismo que, para el resto de los componentes, la difusión fue amplia y efectiva. Existiendo, sin embargo, la opinión parcial de que la Alianza cuenta con una clientela establecida de beneficiarios. Productores de diferentes estratos económicos han manifestado que se enteraron de las oportunidades que ofrece los programas de la Alianza, hasta varios años después de que ésta inició sus acciones. Razón por la que es fácil suponer que existen productores ajenos a las organizaciones y alejados de los centros de desarrollo, que requieren de una mejor difusión para poder tener acceso a los beneficios del Programa.

3.4.2.7. El uso del proyecto productivo para la priorización de solicitudes y como herramienta orientadora del desarrollo de la UPR

Con base en la información proporcionada por los funcionarios del Programa, se establece que los padrones de beneficiarios no son utilizados como criterio de selección, con excepción hecha a los beneficiarios que reciben apoyos a través de proyectos y que por consiguiente requieren mayores inversiones.

Así mismo, se encontró que no se establece ninguna prioridad para las solicitudes acompañadas de un proyecto productivo. Estas solo son canalizadas de forma diferente para su revisión y se agiliza el trámite. El mayor monto de recursos solicitados, es la principal razón del análisis del proyecto, a diferencia de las solicitudes de demanda libre.

3.4.3. Oportunidad y efectos de los apoyos sobre las decisiones de inversión

Se considera de importancia relevante la oportunidad en la recepción del apoyo, como un incentivo para la inducción de inversiones por parte del productor. Motivo por el cual se analizan los efectos de los tiempos y procedimientos de pago para las acciones apoyadas por el Programa.

3.4.3.1. Efectos de la oportunidad de llegada de los apoyos en las decisiones de los productores

Acorde a la información proporcionada por los actores entrevistados, Los plazos establecidos para responder las solicitudes son de 20 días, sin embargo, esto no se cumple, ya que depende de la oportunidad de respuesta del Comité, considerando primeramente la disponibilidad de recursos del Programa.

Los funcionarios consideran que para el ejercicio 2003, la radicación de recursos sufrió un leve retraso, siendo este mayor en la aportación estatal que en la federal. Sin embargo, el pago de los subsidios a los beneficiarios, en la mayoría de los casos, fue ágil.

El pago para el componente de repoblación caprina, durante el ejercicio 2003, fue canjeado por apoyo en especie, a través de las asociaciones de caprinocultores. En algunos casos fue canjeado por sementales caprinos, mientras que en otras se entregaron materiales para la construcción de infraestructura (láminas metálicas y malla ciclónica para corrales).

Con respecto a sementales bovinos la entrega es inmediata, después la adjudicación y la respectiva negociación con el proveedor, en las exposiciones ganaderas. Para el resto de los componentes, el tiempo que transcurre entre la presentación de la solicitud completa y la notificación del dictamen, varía entre 30 y 70 días. El tiempo de espera del productor entre la notificación de aprobación y la recepción del recurso, varía entre 10 y 90 días; sin embargo, esto generalmente depende del beneficiario, ya que se le entrega la notificación de aceptación (carta compromiso), después de lo cual es su responsabilidad reunir antes de 30 días su aportación correspondiente, negociar y adquirir el componente directamente con el proveedor, para finalmente presentar la factura y proceder a elaborar el acta de entrega-recepción, con lo cual se autoriza el pago del subsidio al proveedor.

3.4.3.2. Tiempos, procedimientos de pago y uso del “reembolso” de recursos ex post realizada la inversión por el productor

El tipo de componentes del Programa y las formas establecidas para su adquisición y/o entrega, generalmente no requieren de una previa publicación de listados de proveedores y precios en las ventanillas receptoras de solicitudes. Para el componente de repoblación caprina, la normatividad establece un precio fijo a ser entregado al caprinocultor, con la finalidad de que conserve a sus propias hembras. Con respecto a sementales bovinos, la aportación del productor se negocia directamente con el proveedor, acorde a la calidad, edad y peso del torete (generalmente los precios son superiores a la base establecida en las Reglas de Operación). Para el resto de los componentes de apoyo, no existen restricciones de precio ni de proveedor, por lo que el apoyo otorgado por el Programa se basa en el valor de la factura de compra.

Por lo general, en el procedimiento para la adquisición de los componentes del Programa, el productor recibe Notificación del dictamen por escrito. Esta hace las veces de orden de compra, para la adquisición del componente. A partir de la fecha de entrega de este oficio, el beneficiario cuenta con un plazo para presentar la factura y proceder a levantarse el acta de entrega-recepción, por lo que depende del productor la oportunidad de recepción del apoyo.

Por su parte, los proveedores del Programa indican que el pago del subsidio se realiza hasta 3 o 4 meses después de la entrega del componente; lo cual, sin embargo, no afecta a los beneficiarios en la toma de decisiones.

3.4.3.3. Grado de desistimiento por falta de oportunidad en el apoyo

Prácticamente no existe desistimiento de los productores por falta de oportunidad en el apoyo. Acorde a la información proporcionada por los funcionarios entrevistados, en el Programa existe un desistimiento del 0% al 2%, mismo que se presenta principalmente por falta de recursos para hacer la aportación del productor.

3.4.4. Relaciones de complementariedad en la operación de Fomento Ganadero

Acorde a la opinión de los funcionarios directivos del Programa, existe un alto grado de articulación para el desarrollo de acciones conjuntas, mezclas de recursos y apoyos a proyectos integrales, referentes al diseño entre los subprogramas de Desarrollo Ganadero y el DPAI; lo mismo que entre los subprogramas de Desarrollo Ganadero y Salud Animal;

mientras que es muy bajo el grado de articulación que se tiene con el de Investigación y Transferencia de Tecnología.

Así mismo, los actores consideran que existe un alto grado de articulación entre el Programa de Fomento Ganadero y el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera; lo mismo que con el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (Salud Animal). No así con el PROCAMPO, ni con el Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología, ya que este último no desarrollo proyectos de investigación pecuaria de importancia para el Estado.

3.4.5. Participación estatal en las inversiones del programa

El 50% de los directivos entrevistados, opina que la inversión estatal ha permanecido igual; mientras que el 50% restante, considera que la inversión es creciente. Si se compara el presupuesto asignado por el Estado al Programa, entre 1996 y 2003, se puede apreciar que en términos reales, el presupuesto se incrementó en relación con el ejercicio anterior, solamente en los años 1997, 2000 y 2003, mientras que en 1998; 1999; 2001; y 2002, la inversión estatal decreció con respecto al año anterior (Cuadro anexo 1.1.2.1).

Entre 1997 y 2002, se aprecia que la inversión estatal decreció en un promedio anual del 22.22% en términos reales; siendo más notorio en 1999 (-64.10%) y en 2002 (-36.81%); mientras que para el 2003 se observó una recuperación de 13.21% con respecto a 2002.

La inversión estatal al Programa de Fomento Ganadero, al igual que para el resto de los programas de la Alianza, se basa en el presupuesto específico que autoriza el Congreso Local, lo cual depende en gran medida del comportamiento del Producto Interno Bruto Agropecuario en la balanza del Estado. Razón por la que no se asigna mayor presupuesto. Por otra parte, al haberse logrado permanecer en los primeros lugares obtenidos a nivel nacional, respecto al manejo y operación de los recursos de la Alianza, ha permitido al Estado obtener un incremento en la obtención de recursos federales.

3.4.6. Integración de cadenas productivas

Por un lado existe la opinión de los diferentes actores entrevistados, quienes consideran que existe un muy buen avance en la operación del Programa, enmarcado en la integración de cadenas productivas, considerando que los recursos se asignan en función de las mismas, y que existe un alto grado de orientación de los apoyos precisamente hacia esa integración. Se considera así mismo, que las principales potencialidades de la integración de cadenas productivas se encuentran en el valor agregado que se le puede dar al producto; así como en la comercialización y el financiamiento que se lograría por parte de los productores.

La evaluación de lo expresado en el párrafo anterior, indica la falta de claridad en el concepto de cadenas productivas. Se ha mencionado en diferentes puntos de la evaluación, la necesidad de uniformizar dicho concepto, ya que no es lo mismo repartir componentes a la actividad "caprina"; que incentivar mediante acciones específicas la integración del productor a la cadena productiva "caprina". La realidad es que los componentes se orientan a la producción básica caprina; bovina; y forrajes; No a la

integración del eslabón productivo, articulado con la cadena correspondiente (caprina, bovina leche, bovina carne, forrajes).

Mientras que las principales limitaciones que existen para la integración de las cadenas productivas son: la falta de organización de los productores; así como su limitada capacidad para participar unidos; Así mismo, se requiere contar con mayor capacidad técnica y económica, y ciertas habilidades empresariales, para lograrse integrar a las cadenas productivas.

3.4.7. Factores críticos de la operación del DPAI en la entidad

La participación de los promotores del subprograma, ha sido cuestionada en el Estado por su baja incidencia en el desarrollo de los productores pecuarios. Es por ello importante realizar un análisis de los factores críticos que se presentan en su operación.

3.4.7.1. Posicionamiento del subprograma en el ámbito estatal

En opinión de los funcionarios, así como de la mayoría de los promotores y coordinadores del subprograma, se considera que éste subprograma se encuentra bien posicionado en el Estado. Los resultados de las entrevistas muestran que ésta actividad es básica para el desarrollo del subsector pecuario en la entidad, y que la asistencia técnica a través de técnicos especializados, debería ser apoyada permanentemente y a la vez exigírsele mayores resultados.

Contrario a lo anterior, los resultados de la evaluación indican que la operación del DPAI no ha logrado los resultados deseados, tanto en el número de productores realmente atendidos, como en los impactos en el desarrollo de las unidades de producción pecuaria. Ello ha dado lugar a pensar en la necesidad de replantear los mecanismos de operación, para lograr un efecto congruente con los objetivos planteados en el Programa.

3.4.7.2. Articulación del DPAI con las instancias de investigación y transferencia de tecnología

Diversos actores opinan que el DPAI está bien articulado con las instancias de investigación y transferencia de tecnología. Sin embargo, no se cuenta en el Estado con una estrategia de investigación dirigida a la solución de la problemática pecuaria, por lo que no puede haber mucha articulación.

3.4.7.3. Ambiente laboral, incentivos y desempeño de los promotores

En muchos de los casos, los promotores del desarrollo han sido vistos solamente como especialistas técnicos, disponibles para la solución de problemas que se presenten entre los productores más relacionados con las asociaciones subsectoriales; así como empleados para el trámite de documentos de sus agremiados. La carencia de recursos para desempeñarse apropiadamente, los hace susceptibles a ser considerados como empleados de las asociaciones.

Es difícil de encontrar a un profesionalista con experiencia, actualizado en técnicas y soluciones de atención a problemas de la región y actividad pecuaria; que cuente con

habilidad para comunicar y hacer promoción; y que además, invierta en un vehículo propio para visitar con sus recursos los predios de productores; sin prestaciones; descapitalizado por tardanza en el pago; y sin seguridad de renovación del contrato.

Lo anterior muestra la realidad de los promotores. El desempeño de estos es variable. Se pueden encontrar excelentes técnicos, lo mismo que pésimos. Su permanencia y resultados dependen en gran medida de para quién trabajen. Existen organizaciones que verdaderamente utilizan los servicios del promotor para el desarrollo productivo de sus agremiados; como también existen otras asociaciones en las que aprovechan el subsidio del Programa para contar con un empleado en sus oficinas.

Con respecto al desempeño de los promotores, los supervisores consideran que estos cuentan con buenos diagnósticos iniciales y planes estratégicos de las UPR de los grupos de productores; los diagnósticos han sido útiles para planear acciones de mejora; lo mismo que los programas de trabajo son de utilidad para promover el desarrollo de las unidades de producción.

Los mayores problemas para el desempeño adecuado de los promotores, se encuentran en la calidad de los programas de trabajo calendarizados; así como en el apoyo de los promotores a los grupos de productores para gestionar apoyos públicos y privados.

3.4.7.4. Seguimiento a las acciones del subprograma

El seguimiento de las acciones del subprograma se basa en la elaboración y entrega de diagnósticos iniciales de los grupos apoyados por los promotores, así como de informes mensuales de actividades desarrolladas con los productores. La mayoría de los actores considera que se tiene un buen o excelente seguimiento de las acciones del DPAI; sin embargo, no se cuenta en el subprograma con mayores capacidades de supervisión, por falta de presupuesto para operación, como de personal de apoyo. Al respecto, algunos actores entrevistados opinan que el seguimiento es nulo.

3.4.7.5. Organización de beneficiarios

Los productores del sector social tienden a aceptar y colaborar más profundamente para ser organizados y trabajar de manera conjunta con sus compañeros, por el interés compartido de los proyectos; mientras que del sector privado, pueden ser organizados para ciertos aspectos, pero no para realizar acciones conjuntas en sus predios. Existen grupos de productores que han permanecido unidos por los promotores. La mayoría de los grupos están constituidos, mientras que algunos se encuentran en el proceso de consolidación.

3.4.7.6. Sostenibilidad del servicio aún sin subsidio

Por lo general, no existe entre los productores la cultura de pago, ni la capacidad económica para pagar con recursos propios a los promotores, ni tampoco se ha sabido generar estímulos que motiven a los productores a mantener económicamente el servicio de asistencia técnica.

El 54% de los promotores considera que los productores podrían, a mediano o largo plazo (de 3 a 15 años), pagar una parte del costo de la asistencia técnica. Sin embargo, el proceso debe ser paulatino. Solamente 1 promotor (7.7% de los entrevistados) recibe de los productores un estímulo económico extra a su sueldo, por el equivalente a 2 meses de salario anual.

3.4.7.7. Efectos de la normatividad 2004 en mejoras operativas

Los operadores DPAI desconocen la normatividad 2004 para el subprograma. El 81% de ellos considera que ha sido regular a buena la normativa 2003 en mejoras operativas; mientras que el 19% opina que no se muestran mejoras al respecto.

En relación a lo último, se considera que la dependencia directa de la actividad de asistencia técnica a través de las asociaciones de productores, se sujeta a las necesidades particulares, compromisos y caprichos del dirigente de las mismas. Al respecto se encontró que una mala relación del técnico con el presidente de la asociación ganadera de Matamoros, Coahuila, originó que el promotor dejara de trabajar, mientras que el dirigente cobra su sueldo.

3.4.7.8. Experiencias de éxito y posibilidades de réplica: modelo GGAVATT u otros

La adopción de tecnologías por parte de los productores depende en gran medida de la condición económica de estos, así como de los precios de sus productos en el mercado; existe una relación directa entre el precio de la tecnología y el valor de las ventas del producto. Si la inversión no es redituable por condiciones de mercado, simplemente no se aplica.

Por otra parte, la percepción de los promotores es, que se ha encontrado un incremento en el desarrollo de capacidades técnicas y de innovación productiva, así como el de capacidades administrativas y de gestión de los productores, por efecto de la asistencia técnica.

3.5. Consideraciones finales sobre la evaluación de procesos

Dentro de los aspectos clave en el diseño del Programa, se encuentran los relacionados con los Proyectos y con las cadenas productivas. Ambos son factores críticos para la adecuada implementación del Programa en la entidad.

El primero de ellos, referente a la obligación de ejercer el 60% de los recursos a través de proyectos de desarrollo o proyectos productivos. En el Estado se estima que éste es un porcentaje muy alto, considerando el interés de los actores del Programa por atender a un alto número de productores, esencialmente con conceptos de apoyo relacionados con el mejoramiento genético, incluyendo los de rescate de hembras caprinas. Sin embargo, se parte de un concepto confuso sobre los proyectos. Los proyectos son vistos meramente como una forma de justificar las inversiones superiores a 60 mil pesos. No se percibe la importancia de la planeación como un medio para lograr el desarrollo a mediano plazo de las unidades de producción. Se considera al proyecto como una ampliación de la información de la ficha técnica.

Similarmente, se confunde la cadena productiva con la actividad productiva. Bajo ambas perspectivas, la implementación del Programa en el Estado es de lo más adecuada. Sin embargo, los objetivos no pueden ser logrados mientras no exista una adecuada planeación que logre la inserción del productor en la cadena correspondiente.

Bajo el concepto anterior, el Programa no considera una planeación a mediano y largo plazo, solo contempla la forma en que deberán ejercerse los recursos asignados en el plazo definido por la normatividad, mientras que el mayor logro será el sobrepasar la meta en el número de beneficiarios atendidos.

No existen estudios de identificación de necesidades tecnológicas por cadena productiva, que puedan ser utilizados para la asignación de recursos al Programa de Fomento Ganadero en el Estado. Así mismo, no existen estudios de estratificación de productores ni se aplican criterios más estrictos para la selección de beneficiarios.

Todo lo anterior se resume en una dispersión de recursos, ejercidos mediante el reparto de componentes a la demanda, que solo beneficia la producción primaria al corto plazo, y la integración de los comités sistemas producto pecuarios no han recibido la importancia que ameritan para apoyar la integración del productor a las cadenas pecuarias.

Otro factor que afecta el logro de los objetivos es la falta de una estrategia adecuada de capacitación y asistencia técnica de calidad, que apoye el proceso de planeación y desarrollo de las unidades de producción, hasta insertarlas en la cadena productiva

Capítulo 4

Evaluación de impactos

Las acciones realizadas por el Programa de Fomento Ganadero buscan generar efectos positivos en las unidades de producción apoyadas; por lo que, considerando los objetivos del mismo y las líneas estratégicas de la SAGARPA, fueron medidos los impactos, mediante el análisis de los resultados, para establecer su magnitud y tendencias.

4.1. Resultados en permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento de las inversiones

Resulta importante conocer la satisfacción del productor y la importancia que significa el apoyo en su unidad de producción rural, por lo que se presentan los siguientes resultados sobre la permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento de las inversiones.

La permanencia mide la situación actual del apoyo; su nivel de uso; y, en su caso, las razones por las que no lo conserva. Al respecto se encontró que el **93.1%** de los beneficiarios 2003 y **75.8%** de los beneficiarios del Programa en el ejercicio 2001 conservan el apoyo. Los beneficiarios 2003 que perdieron el apoyo, en su mayoría tienen por actividad la producción de cabras, y en menor porción la de bovino de carne. En todos los casos, el componente perdido se refiere a sementales; El 57.1% de estos murieron (sementales caprinos muy jóvenes); mientras que un 14.3% lo vendió por falta de recursos; y el restante 28.6% lo perdió por otras razones (los productores enfermaron y vendieron sus hatos caprinos). Similarmente, el 24.2% de los beneficiarios del 2001, no conservan el apoyo. De estos, el 29.4% lo vendió por falta de recursos; 11.8% lo vendió por que no funcionó bien; 23.5% se murió; y el 35.3% lo perdió por otra razón.

Además de conservar el apoyo, es conveniente saber que tan útil le ha sido, por lo que se analiza también el nivel de aprovechamiento de las inversiones: Para los beneficiarios 2003, el 60.6% de los apoyos se utilizan al 100% de su capacidad; 17.0% se utilizan al 75%; mientras que el resto se usan al 50% o menos de su capacidad. En general, el **Índice de Nivel de Uso es de 82.2%**. Mientras que para los componentes apoyados en 2001, el 68.1% se utiliza al 100%; 7.3% usado al 75%; 18.8% se utiliza al 50%; el restante se utiliza al 25% o menos; mostrándose un **Índice de Nivel de Uso es de 84.1%**. Los niveles de uso son aceptables si se considera que los menores niveles de uso corresponden a los sementales bovinos y caprinos, así como al rescate de hembras caprinas. Para los sementales bovinos y caprinos, el período de levantamiento de las encuestas no coincidió con el período de monta del ganado, mientras que las hembras caprinas apoyadas son muy jóvenes aún, por lo que la respuesta de los productores, en algunos casos tiende a referirse al uso real del apoyo en el momento de la encuesta. Acorde a ello, existe aún un margen significativo para incrementar su utilización en su momento adecuado.

Por otra parte, es importante realizar un mayor análisis con respecto a las causas más importantes por las que los beneficiarios no cuentan con los apoyos recibidos.

- Durante el 2003, algunos beneficiarios de repoblación caprina canjearon el apoyo por sementales caprinos; sin embargo, no había mucha oferta de estos animales, por lo que una parte de ellos contaban con poca edad y bajo peso, requiriendo de mayores cuidados para su desarrollo.
- Dentro del análisis se encontró que la edad promedio de los beneficiarios 2001 es de 55.7 años, con un máximo de 92 y un mínimo de 28 años; mientras que para los beneficiarios 2003 la media es de 51.8 años, con un máximo de 80 y un mínimo de 21 años. Así mismo, el 64% de los productores 2001, y el 58% de los del 2003, cuentan con una edad superior a 50 años. Ello significa que la población de productores pecuarios está conformada por personas de edad madura. Así mismo, referente a este tema, se encontró que la razón por la que los beneficiarios 2003 y 2001 vendieron sus apoyos, fue por enfermedad o invalidez permanente, por lo que no pudieron continuar con la actividad pecuaria (caprinocultura en todos los casos).

4.2. Impactos en indicadores del primer nivel

El impulso a las diferentes ramas del sector agropecuario, a través de los programas de la Alianza Contigo, tiene como objetivos esenciales el incrementar el *ingreso* de los productores y diversificar las fuentes de *empleo*. Por ello, el primer nivel de indicadores de impacto se enfoca directamente a estos, con énfasis especial en el ingreso, dado el tipo de componentes que apoya el Programa. Así mismo, se comparan las inversiones orientadas a la producción primaria y que ayudan de alguna manera la integración del productor a las cadenas productivas.

Al realizar un análisis seccional, considerando la situación que presentaba la unidad de producción pecuaria en un momento determinado (antes del apoyo), comparándola con la situación que presenta actualmente (después del apoyo), es posible encontrar los factores que afectan el desempeño y determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados por el Programa.

4.2.1. Ingreso

Todo cambio ocurrido en la escala y/o en el rendimiento de producción, ocasiona un cambio en la producción final. De igual forma, los cambios en el precio del producto repercuten en el ingreso bruto, mismos que al restarle los costos de producción, determinan el ingreso neto de las unidades apoyadas por el Programa.

Para el análisis de los “**Cambios en el Ingreso**”, se obtuvieron los índices que identifican el impacto de la escala de producción (UP); de los rendimientos (R); y de los precios (P). Primeramente se determinaron los costos totales para la unidad de producción del beneficiario, antes (2001) y después del apoyo (2003), para obtener así la diferencia entre ambos períodos y determinar el incremento porcentual; así mismo, se consideró el número de unidades en producción (por especie) y el rendimiento por unidad en producción, antes y después del apoyo; para finalmente identificar los cambios en el ingreso y la utilidad neta, para el total de los productores, así como por especie.

Entre el año 2001 y el 2003, los ingresos brutos obtenidos por las actividades pecuarias apoyadas se incrementaron en un 4.0%. Esto, influenciado por diversos factores, algunos de ellos positivos y otros negativos. Dentro de los aspectos positivos se encontró un incremento del 19.4% en el precio de venta de bovinos de carne (becerros para exportación). De igual manera, aunque en menor grado, influyeron incrementos del 9.0% y 10.7% en los precios de venta de carne (cabrito) y leche caprina. Tales incrementos no reflejan, sin embargo, el precio real de los productos, debido a los diversos márgenes de utilidad obtenidos por los intermediarios en el comercio de caprino y bovino de carne en pié, lo cual reduce finalmente el ingreso neto obtenido por los productores pecuarios.

Con excepción del ganado bovino lechero que presentó un incremento en el rendimiento, el resto de las actividades productivas mantuvieron un rendimiento estable. Sin embargo, se presentó una notoria reducción en la intensidad de producción, al decrecer en 2.3% el inventario de ganado caprino y 10.0% el de bovino de carne; lo cual ocasionó una reducción del 10.2% en el índice general de producción pecuaria; mientras que los costos de producción sufrieron un incremento del 6.7% (cuadro 4.2.1.1).

Cuadro 4.2.1.1. Índices de que afectan el cambio en el ingreso entre el 2001 y 2003, para las actividades pecuarias apoyadas por el Programa de Fomento Ganadero en 2001

Actividad Productiva	IR	IUP	IP	Índice de Precios	Índice de Ingresos	Índice de Costos	Índice de Excedentes
Caprino Carne	1.014	0.974	0.987	1.090	1.077	0.986	1.023
Caprino Leche	1.000	1.060	1.060	1.107	1.174	1.185	0.965
Bovino Carne	0.924	0.900	0.832	1.194	0.993	1.153	0.769
Total	0.963	0.933	0.898	1.159	1.041	1.067	0.817

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de encuestas aplicadas a beneficiarios de Fomento Ganadero.

Notas: IR = Índice de Rendimiento; IUP = Índice de Unidades en Producción; IP = Índice de Producción.

Las actividades de bovino lechero y de apícola no se incluyen, por no ser representativos en cuanto a número de productores entrevistados.

Dentro de los costos de producción de la UPR, se logró percibir que los cambios encontrados son atribuibles directamente a diferencias en el número de animales en producción antes y después del apoyo, así como aquellos incrementos por efectos de la inflación.

Así mismo, las diferencias encontradas en el ingreso, antes y después del apoyo, se atribuyen directamente a cambios en el número de animales en producción; así como a cambios en el precio de venta de los productos por inflación; más que a efectos en el rendimiento.

Los mayores cambios ocurrieron solamente en las actividades caprinas para producción de leche y para producción de carne; mismos que fueron motivados básicamente por el retiro de algunos productores de la actividad, con la consecuente disminución en el

número de animales en producción. De forma general, los costos totales para la caprinocultura disminuyeron en un 7.9%; mientras que los ingresos para la especie caprina, por venta de la carne se incrementaron en 4%, a la vez que por la venta de leche crecieron un 15%.

Al descartar las explotaciones pecuarias cuyos productores se retiraron de la actividad; es decir, considerando solamente los resultados obtenidos en las actividades que tienen continuidad, se encontró que una reducción del 6.7% en la escala de producción, dio origen a una disminución de 3.7% en el rendimiento general, y 10.2% en la producción, para los beneficiarios 2001.

Dichos resultados generales, se vieron influenciados de manera particular por una reducción en los inventarios caprinos carne, bovinos carne y colmenas apícolas, a pesar de haberse logrado incrementos en los rendimientos obtenidos por unidad animal, en carne de cabra y en leche de vaca.

4.2.2. Empleo

De manera similar a lo comentado en el indicador anterior, los cambios ocurridos en el número de cabras en explotación, repercutieron directamente en el empleo, relacionado con esta actividad. Para los beneficiarios del Programa entre el 2001 y 2003, se perdió el equivalente al 4.5% del empleo, principalmente debido a la disminución del inventario caprino.

Lo anterior resulta de un decremento del 7.6% de jornales familiares y 42.1% de jornales contratados para la producción de carne caprina; junto con una reducción del 77.0% en mano de obra contratada para producción de leche caprina, misma que fue sustituida con un incremento del 33.8% en jornales familiares para la producción de caprinos de leche.

De lo anterior, resultó un decremento total del 42.7% en jornales contratados y un incremento total de 9.7% en jornales familiares para la especie caprina, mientras que no se detectaron cambios para el resto de las actividades.

Para los beneficiarios del 2003, incluyendo la totalidad de las actividades pecuarias, el empleo se mantuvo con un leve incremento de 0.5% en jornales contratados y una disminución de 0.4% en el empleo familiar.

4.3. Impactos en indicadores del segundo nivel

Los indicadores del segundo nivel consideran el impacto de aquellas variables que contribuyen a la obtención a la obtención de cambios en el ingreso económico y en el empleo de las unidades de producción pecuaria. Estas analizan los efectos del Programa en la inducción de la inversión y capitalización; en los cambios de la escala de producción y en la inducción de adopción de mejores tecnologías; así como en la integración del productor a las cadenas agroalimentarias.

4.3.1. Inversión y capitalización

Los indicadores de inversión y capitalización miden los cambios en la escala de producción por la incorporación de activos. El proceso de capitalización considera el valor total de los activos, antes y después del apoyo (maquinaria, vehículos, construcciones, instalaciones, ganado, etc., excluyendo tierra).

Con base en el análisis se encontró que, para el 26.7% de los beneficiarios decreció su capital en presencia de la Alianza; mientras que para el 68.9% de ellos se incrementó su capital; permaneciendo estable el 4.4% de la población beneficiada.

Aún cuando la importancia relativa del apoyo en relación al capital es similar, en el rango del 3.0%, para aquellos que recibieron apoyos pequeños (\$2,500.- promedio), como en los que recibieron apoyos mayores (\$6,040.- promedio), los primeros no tuvieron efecto positivo en la capitalización de las UPR, mientras que con los apoyos mayores se tuvo un incremento de capitalización promedio del 40%, lo que incluye a un alto porcentaje de los beneficiarios de los tipos II y III.

Así mismo, para los productores del tipo III y IV, cuyo capital promedio es 300 mil pesos, su capital se mantuvo estable, ya que recibieron apoyos muy pequeños, del orden de 2,827 pesos (iguales que para los productores del tipo I y II), mismo que representó menos del 1 % de su capital antes del apoyo (4.3.1.1).

Cuadro 4.3.1.1. Indicadores de Inversión y Capitalización para los beneficiarios del Programa de Fomento Ganadero 2001, 2001-2003

	Para el Total de Beneficiarios				
	Beneficiarios		Capital total promedio		
Tendencia	No	% del total	Valor promedio activos Antes (\$)	Valor promedio activos Después (\$)	Diferencia entre después y antes del apoyo (\$)
Decreciente	24	26.7%	124,418	92,390	-32,028
Estable	4	4.4%	299,125	299,125	0
Creciente	62	68.9%	157,550	220,442	62,892
Total	90	100.0%	155,007	189,792	34,785
Tendencia	Monto promedio Promedio del Apoyo (\$)	Capital DA/ Capital AA	Apoyo / Capital DA	Apoyo / Capital AA	
Decreciente	2500.83	0.74	0.03	0.02	
Estable	2827.50	1.00	0.01	0.01	
Creciente	6040.69	1.40	0.03	0.04	
Total	4953.92	1.22	0.03	0.03	

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de encuestas a beneficiarios de Fomento Ganadero en 2001.

Nota: DA = después del apoyo; AA = antes del apoyo.

Al igual que para otros indicadores evaluados, la principal razón de la reducción de capital para el 26.7% de los beneficiarios, es el efecto de la reducción del inventario pecuario y de otros activos, motivada por el abandono de la caprinocultura por parte de productores cuya avanzada edad y enfermedad, evitó poder continuar ejerciendo la actividad.

Por tipo de componentes apoyados, la reducción de activos en la UPR corresponde en su mayoría a los beneficiarios de “rescate de hembras caprinas”; mientras que los mayores incrementos en capitalización se presentan en los beneficiarios más orientados a la integración de cadenas productivas, apoyados a través de proyectos, y con equipos e infraestructura para la producción, así como los que recibieron sementales bovinos o caprinos; apreciándose también el efecto de la aportación complementaria real de los productores, al contrario de las aportaciones en especie efectuadas por los beneficiarios del rescate de hembras caprinas.

4.3.2. Producción y productividad

Los índices de Producción y Productividad indican el incremento en la escala de producción de los hatos, en presencia de los apoyos de la Alianza, determinándose además las causas que los propiciaron y si estos cambios causan un efecto positivo en el ingreso.

Del total de beneficiarios del Programa en el 2003, el 50% mostró un crecimiento en la producción; así mismo, un 61.7% del total reportó un incremento en el número de animales. Dada la falta de madurez de los apoyos, ninguno de los productores alcanzó a apreciar algún crecimiento en los rendimientos, por lo que el crecimiento obtenido en la producción fue determinado exclusivamente por el incremento del inventario pecuario (cuadro 4.3.2.1).

Cuadro 4.3.2.1. Cambios en producción debidos al incremento en el número de animales o en el rendimiento, para los beneficiarios 2003

	Número de actividades	% del Total	% del crecimiento en Producción
Total	60	100.0	
Mostraron Crecimiento en Producción	30	50.0	100.0
Crecimiento en animales	37	61.7	123.3
Crecimiento en rendimiento	0	0.0	0.0
Crecimiento en hato y rendimiento	0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de las encuestas a beneficiarios del Programa 2003.

Con respecto a los beneficiarios 2001, el 51% del total de actividades productivas realizadas reportó para el 2003 un crecimiento en producción, mismas que a la vez reportan un crecimiento en el tamaño del hato. De esas unidades que mostraron crecimiento en producción, el 9.8% reportó además un incremento en el rendimiento (cuadro 4.3.2.2).

Cuadro 4.3.2.2. Cambios en producción debidos al incremento en el número de animales o en el rendimiento, para los beneficiarios 2001

	Número de actividades	% del Total	% del crecimiento en Producción
Total	100	100.0	
Mostraron Crecimiento en Producción	51	51.0	100.0
Crecimiento en animales	51	51.0	100.0
Crecimiento en rendimiento	5	5.0	9.8
Crecimiento en hato y rendimiento	5	5.0	9.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de las encuestas a beneficiarios del Programa 2003.

De lo anterior se deduce que, en todos los casos, el incremento en la producción se origina parcialmente del aumento en el tamaño del hato. Sin embargo, en el 9.8% de los casos influyó además un incremento en los rendimientos de producción. Al analizar esto último para cada actividad productiva que mostró incrementos en producción, se encontraron además incrementos en el rendimiento para el 50% de la actividad bovino de carne, y para el 5.9% y 3.4% de las UPR productoras de leche y carne de caprino, respectivamente.

Dichos cambios en rendimiento pueden deberse a mejoras en la calidad genética de los animales, lo mismo que por la mayor disponibilidad o calidad de los alimentos, en presencia del apoyo. Sin embargo, los incrementos en producción, más que por incrementos en la productividad del ganado, son obtenidos principalmente por el aumento del inventario pecuario, lo cual es congruente con el tipo de apoyos que proporciona el Programa, tales como el rescate de hembras caprinas y sementales bovinos y caprinos.

Partiendo del hecho de que, en el análisis de los indicadores de producción y productividad, solo se toma en cuenta la información de los beneficiarios que reportaron incrementos en la producción; se puede observar de la misma manera que este incremento tuvo un efecto positivo en el ingreso de estas unidades de producción pecuaria.

4.3.3. Innovación tecnológica

La evaluación del grado en que el Programa está induciendo el cambio tecnológico o uso de nuevas tecnologías, de acuerdo a sus objetivos incluye la ponderación y promedio de tres áreas de interés: la calidad genética del ganado; la alimentación; y la incorporación de equipamiento e infraestructura.

Considerando que el Programa de Fomento Ganadero en el Estado, apoya fuertemente con componentes relacionados con el mejoramiento genético (en el ejercicio 2003, el 87.9% de los beneficiarios del Programa recibieron los componentes de rescate de hembras caprinas, Sementales Bovinos, o Sementales Caprinos), se esperaría un

considerable avance tecnológico en este aspecto. Sin embargo, los resultados muestran lo siguiente:

De manera general, los establos lecheros bovinos, en la región Laguna, cuentan con ganado certificado; el proceso continuo de mejoramiento genético incluye la inseminación artificial para la incorporación de genes de toros probados por el elevado rendimiento productivo de sus crías; mientras que la ganadería bovina de leche en el resto del Estado se desarrolla con ganado mejorado, y la tendencia es hacia la obtención de ganado certificado. Por su parte, la actividad productiva de ganado bovino de carne cuenta principalmente con ganado mejorado, con diferentes razas puras y cruza entre estas; la tendencia es hacia la incorporación de nuevos genes para incrementar los índices productivos y para incorporar las características que busca el mercado de exportación de becerros. Con respecto al ganado caprino, los avances en el mejoramiento genético se han dado, aunque en menor grado, en hatos especializados en la producción de leche, y con avances menores en la caprinocultura dedicada a la producción de cabritos.

De acuerdo a la información obtenida en el muestreo, el análisis de la calidad genética de los hatos beneficiados en 2001, muestra que entre el 30 y 38% del ganado caprino es considerado por los productores como criollo; el 100% del ganado bovino para producción de carne es mejorado; y el 100% de los establos productores de leche bovina cuenta con ganado certificado.

Basado en el tipo de análisis efectuado, el cual solamente considera los cambios generales ocurridos en los hatos entre el 2001 (antes del apoyo) y el 2003 (después del apoyo), de ganado tipo criollo a ganado tipo mejorado, y de mejorado a certificado. Estos no muestran incremento en el índice de calidad genética, bajo esas condiciones. Tal situación refleja únicamente que, los beneficiarios apoyados ya contaban con avances en el aspecto del mejoramiento genético y que los beneficios logrados con los apoyos del Programa no pueden ser observados con ésta metodología. Sin embargo, es importante destacar que los beneficiarios del Programa consideran que los apoyos de sementales han sido y continúan siendo muy valiosos, ya que se logran impactos importantes en la calidad genética de sus hatos, *lo que les ha permitido producir crías con mayores pesos y su calidad les facilita su comercialización.*

Otro aspecto importante considerado en el indicador de innovación tecnológica, comprende los cambios ocurridos mediante la incorporación de componentes que permiten diversificar y mejorar la alimentación del ganado, tales como el empleo de praderas inducidas, forrajes verdes de corte, ensilados, suplementos y dietas balanceadas.

En este aspecto, del 2001 al 2003, se encontraron cambios positivos del 2.0% en la actividad productiva caprino-carne, así como del 4.0% en la actividad caprino-leche; lo cual, sin ser significativo, sí representa un pequeño avance en la incorporación de nuevas fuentes de alimento, considerando que la caprinocultura es desarrollada por productores de muy bajos ingresos, y que los ingresos económicos por dicha actividad no permiten fuertes inversiones para mejorar los sistemas de producción.

La actividad bovino-leche depende en gran medida del consumo diversificado de alimentos, por lo que ya no muestra cambios en la incorporación de nuevas fuentes de

alimentos; mientras que, sería de esperarse que la producción de bovino-carne avanzara más en este aspecto, sin embargo, las precipitaciones pluviales de los dos últimos años han contribuido a la suficiencia de forrajes naturales en los agostaderos del Estado, por lo que los productores no se han visto en la necesidad de proporcionar suplementos alimenticios, siendo estos renuentes a incrementar sus costos de producción.

Con respecto a la tecnificación de los procesos productivos de las unidades de producción pecuaria, se encontró la incorporación de equipo e infraestructura para las actividades de producción de leche, mostrándose un incremento del 6.0% para la actividad caprino-leche, así como del 13% para bovino-leche.

Como consecuencia de los cambios tecnológicos ocurridos en los tres aspectos mencionados (calidad genética, alimentación y equipamiento e infraestructura), se obtuvo que el Índice de Cambio Tecnológico general pasó de 0.27 a 0.28 entre el 2001 y 2003; lo cual, aunque globalmente es muy bajo, muestra avances positivos en las áreas con mayor potencial de mejora de cada una de las actividades productivas apoyadas. Se avanzó en el mejoramiento genético y alimentación del ganado caprino, a la vez que se incorporó equipo e infraestructura requerida para la producción y conservación de leche caprina y bovina. Así mismo, un índice de 0.28, muestra el gran potencial que presenta el subsector pecuario en la entidad para ser mejorado mediante los componentes que ofrece el Programa de Fomento Ganadero.

4.3.4. Integración de cadenas agroalimentarias

En vista de la orientación Programa de Fomento Ganadero, cuyas acciones se orientan al fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, como estrategia para el impulso del desarrollo rural, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida; este indicador evalúa los efectos del Programa en la integración del productor a la cadena, identificando los beneficios obtenidos en las unidades de producción pecuaria.

La integración vertical hacia atrás mide que tan ligados están los productores a los mercados de insumos para la producción. Del análisis de la muestra de beneficiarios del Programa 2001, se encontró que para el 2003 el 6.7% de los beneficiarios se habían desligado del mercado, ya sea por haberse retirado de la actividad, o por dejar de adquirir parte de los insumos que requieren para la producción. Similarmente, un 6.7% de los productores se integraron a nuevos mercados de insumos, al iniciar el consumo de nuevos alimentos, o materiales y herramientas útiles para mejorar la actividad pecuaria. El 86.6% restante se mantuvo estable en el mercado.

Al analizar los resultados anteriores por actividad productiva, se encontró que de los productores que se desligaron del mercado, el 16.7% de ellos corresponde a bovino de carne, mientras que el restante 83.3% pertenece a la actividad caprino - leche. Mientras que los que se integraron al mercado de insumos pertenecen en 83.3% a caprino - carne y 16.7% a la actividad caprino - leche, la tercera parte de estos últimos por efecto de los apoyos de la Alianza.

En relación con lo anterior se presenta la interrogante de que tan bueno resulta integrarse o desligarse del mercado de insumos. Por una parte, la integración a las cadenas es

benéfica por simplificarse la adquisición de productos, y su disponibilidad en variedad de precios y calidades, en los momentos en que estos se requieran. Por otra parte, los productores pueden tener un mayor control de los insumos que utilizan, cuando estos son producidos adecuadamente por ellos mismos. El mayor problema se presenta cuando se desligan del mercado debido a un retroceso en la tecnología (alimentación) que ya empleaban, lo cual representa el caso de algunos de los productores caprinos (cuadro 4.3.4.1).

Cuadro 4.3.4.1. Tendencia de integración vertical hacia atrás, beneficiarios del Programa FG 2001

TENDENCIA INTEGRACIÓN HACIA ATRÁS	BENEFICIARIOS		PROMEDIO INTEGRACIÓN HACIA ATRÁS
	No	%	
DECRECIENTE (<0) Se desliga del mercado	6	6.67	-0.0020
ESTABLE (=0)	78	86.67	0.0000
CRECIENTE (>0)	6	6.67	0.0089
TOTAL	90	100.00	0.0069

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de encuestas a beneficiarios del Programa 2001.

Mientras que los conceptos anteriores miden la integración del productor en el mercado de insumos para la producción; la integración horizontal hacia adelante mide los cambios porcentuales de la producción colocada en el mercado.

En relación a la integración de los beneficiarios a la cadena de productos pecuarios, se encontró que entre los años 2001 y 2003, el 21.1% de ellos reportaron cambios, el 16.7% de los cuales reportan cambios negativos, y para el 4.4% restante fueron positivos. Del 16.7% con cambio negativo, un 10.0% corresponde a productores que se retiraron de la actividad (cuadro anexo 4.3.4.2).

Aún cuando los cambios negativos significan una reducción del porcentaje de la producción colocada en el mercado, al analizar los cambios en los porcentajes totales comercializados entre antes del apoyo (2001) y después del apoyo (2003), descontando la información de los productores que se retiraron de la actividad, se encontró que en promedio se vendía el 95.9% de la producción en 2001, misma que fue incrementada a 97.2% en 2003. Así mismo, para los beneficiarios del Programa en 2003, ésta se mantuvo sin cambio significativo entre antes y después del apoyo, en un rango de 96.8%.

En este sentido, se puede mencionar que alrededor del 3.0% de la producción se destina al autoconsumo, siendo este porcentaje el que puede ser integrado al mercado de productos. Sin embargo, en el caso de los productores de más bajos ingresos, su propia producción es el motivo principal de su actividad, y como tal, primero asegura su sustento, y solo los excedentes de producción los coloca en el mercado, como fuente de recursos económicos para la adquisición de otro tipo de bienes necesarios para su subsistencia.

El problema de la incorporación del productor a las cadenas productivas, no radica en el porcentaje de ventas colocado o no colocado en el mercado, sino en los sistemas de comercialización, ya que colocar la producción al primer o único intermediario que logren venderle, no significa que esté integrado, ya que existe una desvinculación generalizada de los agentes económicos participantes en el proceso que inicia con la producción y termina con el consumidor final, de manera que el intermediarismo se convierte en un costo demasiado alto, el cual es pagado por el productor al verse obligado a absorber los costos de producción, los cuales no logra recuperar al vender a bajos precios sus productos. Esta problemática de comercialización repercute principalmente en las actividades caprino - carne y caprino - leche, sin ser ajena al resto de las actividades pecuarias.

Lo anterior se llegaría a solucionar en gran medida mediante la Integración Vertical hacia Adelante, en la cual la producción es colocada en nuevos mercados (exportación, productos procesados, etc.). Aún cuando éste indicador no mostró ningún cambio, algunos de los productores se encuentran ya integrados a la cadena, lo cual puede ser apreciado con la siguiente información:

El 40% de los productores de bovino de carne entrevistados, equivalente al 4.4% del total de la muestra de beneficiarios 2001, exportan directamente su producción de becerros. Para los beneficiarios 2003, el 9.3% de la producción es exportada directamente; La leche de bovino es colocada en su totalidad en la pasteurizadora, mientras que el 63.2% de los beneficiarios 2001, cuya actividad principal es la producción de leche de cabra, colocan su producto directamente en fábrica (para elaboración de dulces), mercado lácteo que para los beneficiarios 2003 equivale al 3.1% del total de productos pecuarios.

Existen otras formas de comercializar los productos pecuarios, los que sin ser los mejores, sí representan la única opción para muchos productores. La totalidad de la producción de miel se comercializa de manera directa al consumidor; Similarmente, el 25.4% de los beneficiarios 2001, productores de caprino - carne, y 20% de bovino carne, comercializan parte de su producción directamente al consumidor. El resto de la producción de carne, bovino y caprino, es vendida a intermediarios; mientras que gran parte de la producción de leche de cabra, tanto de los sistemas caprino - leche, como del caprino - carne, no logra ser acomodada en el mercado. Con respecto a los beneficiarios del 2003, el 82.4% de la producción pecuaria total, es comercializada a través de intermediarios comerciales; mientras que el 5.2% se vende directamente al consumidor.

Con base en esta información, se aprecia lo mucho que falta por hacer en el aspecto de la comercialización, para lograr integrar verdaderamente a los productores pecuarios en las cadenas agroalimentarias, con mayor énfasis en los sistemas de producción caprinos (carne y leche).

4.3.5. Desarrollo de capacidades

Considerando que el Programa de Fomento Ganadero cuenta con un subprograma para el desarrollo de capacidades (DPAI), es conveniente evaluar la efectividad de su contribución al desarrollo de capacidades técnicas, de gestión e innovación productiva de los beneficiarios del Programa.

Del análisis de la información proporcionada por los beneficiarios del Programa 2003 y 2001, se determinó que solamente el 14.0% al 14.4% de los productores recibieron capacitación por parte de algún técnico de la Alianza (DPAI o PRODESCA) en el período evaluado. De ellos, solamente el 78.6% y 84.6% respectivamente, continúan aplicando las recomendaciones del técnico. La capacitación no fue del todo satisfactoria para el 30.8% de los beneficiarios 2003 que la recibieron, lo mismo que para el 23.1% del 2001. Por lo general, para los productores que consideran que sí fue satisfactoria, opinan que ésta es indispensable para el desarrollo de sus actividades. Así mismo, la capacitación ayudó para que recibieran el apoyo tan solo para el 35.7% y 30.8% respectivamente, de los productores que fueron capacitados (cuadro 4.3.5.1).

Cuadro 4.3.5.1. Desarrollo de capacidades de los beneficiarios de Fomento Ganadero 2001 y 2003

Beneficiarios	2001		2003	
	Número	%	Número	%
Que recibieron capacitación	13	14.4	14	14.0
Que siguen aplicando las recomendaciones	11	84.6	11	78.6
Que recibieron capacitación satisfactoria	10	76.9	9	69.2
Para los que la capacitación es indispensable	10	76.9	7	50.0
A los que la capacitación ayudó para que recibieran el apoyo	4	30.8	5	35.7

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en las encuestas a beneficiarios del Programa 2001 y 2003.

El Índice general de Desarrollo de Capacidades, el cual considera la variación en el número total de actividades administrativas, gerenciales y de gestión adquiridas antes y después del apoyo, fue extremadamente bajo, ya que solamente alcanzó un valor de 0.054 para los beneficiarios 2003, y 0.125 para los beneficiarios 2001. De las pocas capacidades adquiridas, sobresalen el registro de las cuentas de ingresos y egresos, así como la de registros de producción.

La opinión que tienen los beneficiarios del subprograma DPAI en el 2003, tiende a ser buena con respecto a la capacidad de los promotores, especialmente con respecto al dominio de las técnicas de producción, su disponibilidad, y sus habilidades para enseñar y capacitar a los productores. Sin embargo, consideran como malas las habilidades que tienen para identificar las necesidades del grupo; para gestionar y obtener apoyos; para motivar el trabajo en equipo del grupo; y para elaborar el programa de trabajo conjunto de las unidades de producción. Así mismo, consideran como mala la habilidad de los promotores para elaborar el Proyecto de inversión; lo mismo que para hacer el diagnóstico de conjunto de las unidades de producción; para elaborar el Proyecto productivo del grupo; o, para gestionar apoyos públicos y privados.

Acorde a los diferentes resultados obtenidos, se percibe que para los pocos beneficiarios que recibieron asistencia técnica DPAI, ésta ha sido principalmente relacionada con técnicas para mejorar los métodos de producción, pero muy alejada de la incorporación de los productores a las cadenas productivas, ya que ha faltado capacidad para organizar, desarrollar el diagnóstico e identificar problemas y oportunidades; no han sabido desarrollar los proyectos productivos, ni logrado apoyar a los productores a obtener subsidios o financiamiento de otros programas, ni del Programa de Fomento Ganadero.

Los índices de desarrollo de capacidades administrativas y de gestión de los productores, extremadamente bajos, solo se ha logrado llevar cuentas y registros productivos. Por lo que, el potencial que se tiene para mejorar la productividad pecuaria y la integración de los productores a las cadenas productivas, es muy elevada, partiendo de una adecuada capacitación de los promotores, así como una mayor incidencia de estos directamente en el campo, con los productores que requieran de la asistencia y estén dispuestos a trabajar en grupo.

4.3.6. Desarrollo de organizaciones

Uno de los objetivos del DPAI es el de promover la organización de productores y el fortalecimiento de los grupos ya existentes, razón por la que se evalúan sus efectos en este aspecto, así como la participación de sus beneficiarios en el subprograma de Desarrollo Ganadero, en relación a los que no reciben asistencia técnica por los promotores del desarrollo.

Del análisis de la información, se encontró que el 22% de los beneficiarios 2001 y el 43% de los del 2003, recibieron el apoyo a través de una organización de productores. Solo el 3% y 4% de los beneficiarios 2001 y 2003, respectivamente, ingresaron a la organización con la finalidad de recibir el apoyo. La permanencia de los socios en las organizaciones, muestra que éstas son muy estables, ya que se mantienen vigentes después del apoyo.

Los beneficiarios del Programa pertenecen esencialmente a dos tipos de organizaciones. Los productores de ganado bovino de carne, ubicados en los estratos III, IV y V, pertenecen a la Unión Ganadera Regional de Coahuila, o alguna de las Asociaciones Ganaderas Locales; Mientras que los caprinocultores, pertenecientes a los estratos I, II y III, se encuentran agrupados en la Asociación de Caprinocultores del Sureste de Coahuila, o en las asociaciones de caprinocultores de los municipios del Estado.

El 100% de los beneficiarios que recibieron el apoyo a través de una organización corresponde a caprinocultores, principalmente agrupados en la Asociación de Caprinocultores de General Cepeda, la cual mostró ser la más efectiva en cuanto a la entrega de los apoyos entre sus agremiados. Los apoyos recibidos a través de las organizaciones, se refieren al “Rescate de Hembras Triponas”, ya que el Programa se apoyó en las organizaciones de productores para la entrega de éste componente (cuadro 4.3.6.1).

Cuadro 4.3.6.1. Desarrollo de organizaciones de los beneficiarios de Fomento Ganadero 2001 y 2003

Beneficiarios	2001		2003	
	Número	%	Número	%
Que recibieron el apoyo	90	100.0	101	100.0
Que recibieron el apoyo a través de una organización	22	24.4	43	42.6
Que constituyeron la organización para recibir el apoyo	3	13.6	4	9.3
Con organizaciones vigentes después del apoyo	22	100.0	41	95.3

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en las encuestas a beneficiarios del Programa 2001 y 2003.

En el caso de los caprinocultores, el poder de negociación para la gestión del apoyo de la Alianza, es el principal beneficio que obtienen los productores de las organizaciones, ya que su participación no les ha dado acceso a nuevos mercados, reducción de costos de producción y venta, ni la realización de otras actividades.

Con respecto a la participación del DPAI y sus efectos en el fortalecimiento de las organizaciones; resulta incongruente que, aún cuando las organizaciones a las que pertenecen los beneficiarios del Programa, cuentan con los servicios de Promotores del desarrollo, la participación de los productores en las organizaciones y la recepción de los apoyos obtenidos, no son efecto de la capacitación, elaboración de proyectos o gestiones realizadas por los técnicos del DPAI.

4.3.7. Sanidad e inocuidad

Al existir el requisito de participación en las campañas de salud animal, para ser beneficiario del Programa de Fomento Ganadero, se forma un vínculo muy estrecho entre éste Programa y el de Sanidad Agroalimentaria. Por tal razón, se evaluó el grado de articulación entre ambos programas y el grado de conocimiento de las campañas por parte de los beneficiarios.

Los resultados indican que el 96.0% de los beneficiarios ha participado en las campañas zoonosológicas oficiales; de los cuales, un 88.0% ha participado en campañas de brucelosis bovina o caprina; así como un 40.0% en Tuberculosis bovina; 18.0% en el control de la Garrapata *boophilus*; y 2.0% en la campaña para el control de la Varroasis de las abejas.

En cuanto a las tareas de prevención y control sanitario que realizan los beneficiarios del Programa, sobresale el uso de vacunas por el 97.0% de los productores, de los cuales, el 79.0% lo hace como parte de las campañas sanitarias. Le sigue la desparasitación interna y/o externa de los animales, por el 93.0% de los productores.

De manera general, el 10.0% de los beneficiarios realizan tareas de prevención y control sanitario, a partir de la entrega del apoyo, mientras que el 84.0% de éstas, se realizan como parte de las campañas sanitarias, sin excluir las tareas que realizan los productores más tecnificados, quienes realizan un control sanitario más estricto en sus unidades de producción pecuaria.

4.4. Análisis global sobre los impactos observados mediante los indicadores en relación con la problemática de los productores y con los procesos operativos del programa

De forma general, el impacto observado en los beneficiarios 2001 y 2003, es bajo en la mayoría de los indicadores. Para los beneficiarios 2003, es difícil esperar impactos en el corto tiempo que ha transcurrido después de la recepción de los apoyos; sin embargo, los apoyos otorgados a los beneficiarios 2001 podrían haber producido mayores efectos positivos en las unidades de producción apoyadas.

La permanencia y nivel de uso de los apoyos, muestran niveles aceptables, indicando que estos son de utilidad para los productores; sin embargo, se observa que algunos

productores de los niveles socioeconómicos más bajos, han abandonado la actividad pecuaria, lo que afecta dichos indicadores, así como los referentes a empleo y producción.

Los bajos impactos en los indicadores de Ingreso, inversión y capitalización, producción y productividad, y el de integración de cadenas agroalimentarias, en gran medida son el resultado de la poca atención que se ha dado al desarrollo integral de las unidades de producción y a la integración de cadenas productivas; al reparto de componentes individuales y de poco monto, así como la gran cantidad de apoyos que se otorgan para reemplazar o mantener los activos de la unidad de producción, incluidos los apoyos para el rescate de hembras caprinas.

Con respecto a los indicadores de inversión y capitalización, los apoyos a los productores de más bajos ingresos ayudan a mantener los activos, mientras que para los productores de los tipos II, IV y V, los apoyos representan un porcentaje muy bajo con respecto al valor de sus activos.

Dado que el mayor porcentaje de los apoyos del Programa corresponden a los componentes relacionados con el mejoramiento genético, sería de esperarse un alto impacto en el indicador de innovación tecnológica. Sin embargo, el proceso de mejoramiento genético en la entidad inició hace más de una década, por lo que la metodología para medir éste indicador, no permite mostrar avances en beneficiarios que ya contaban con un cierto grado de mejoramiento del ganado. Similarmente, considerando que los apoyos de mayor cuantía corresponden a componentes destinados a la recuperación de tierras de pastoreo y al equipamiento de las unidades de producción, dicho indicador de innovación tecnológica, no alcanza a medir el desarrollo real de las unidades de producción que ya contaban con tecnologías similares a las apoyadas, ni miden los efectos del apoyo en los casos en que estos no inciden en un cambio de actividad productiva.

Tanto la integración de cadenas agroalimentarias, como el desarrollo de capacidades y de organizaciones, muestran impactos muy bajos, apreciándose la necesidad de redefinir las estrategias del subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan conclusiones y recomendaciones sobre la correspondencia existente entre la problemática del subsector y las acciones del Programa; los resultados del análisis de procesos; así como de los impactos obtenidos durante el ejercicio. Las recomendaciones pretenden brindar elementos de juicio a los responsables del sector en el Estado, para hacer más eficiente la operación y obtener un mayor impacto en el subsector pecuario.

5.1. Conclusiones

Se concluye sobre los aspectos más relevantes abordados en los capítulos precedentes; considerando la correspondencia entre la problemática y las acciones del Programa, los principales resultados de la evaluación de procesos, así como los principales impactos.

5.1.1. Correspondencia entre problemática y el Programa

Las cadenas prioritarias de atención en la entidad son las relacionadas con las actividades de producción bovina y caprina, tanto para carne, como para leche. Los factores críticos de atención para estas actividades se presentan en la calidad, alimentación y manejo del ganado, así como en la obtención de productos primarios, y su conservación, transformación y comercialización; todo ello en relación con aspectos del tipo económico, técnico y organizativo de los productores pecuarios. Cada uno de estos factores se interrelaciona con los demás, incidiendo en la productividad de las unidades de producción, por lo que son necesarias acciones de solución conjuntas para lograr un mayor impacto.

El Programa de Fomento Ganadero ofrece componentes de apoyo individuales, de forma que puedan ser seleccionados aquellos que de manera específica puedan contribuir a la solución de la problemática de la unidad de producción, integrando acciones para mejorar el ganado, incrementar la disponibilidad de forrajes y agua de abrevadero, mejorando la infraestructura pecuaria y equipando a las unidades para incrementar la productividad del hato, conservar y transformar el producto, hasta llevarlo al mercado. Contemplando así mismo la presencia de personal capacitado para asesorar al productor en todos los procesos, hasta su integración al resto de los eslabones de la cadena productiva.

De acuerdo a lo anterior, existe correspondencia entre los objetivos y acciones que contempla el Programa, con los problemas a resolver en las actividades productivas. Sin embargo, no ha sido logrado lo anterior; por cuestiones económicas y culturales, los productores solicitan componentes aislados que no resuelven de fondo su problemática, mientras que el diseño del Programa en la entidad fomenta ese reparto de componentes pequeños, con la finalidad de atender a una mayor cantidad de beneficiarios, dentro de los límites presupuestales. Por otra parte, la incidencia de la asistencia técnica ha sido muy reducida, ya que sus acciones han sido dispersas y limitadas en extensión, a la vez que solo han atendido aspectos técnicos de la producción primaria, sin adentrarse en los aspectos necesarios para la integración del productor a las cadenas pecuarias.

Los apoyos del Programa han sido utilizados para resolver problemas inmediatos, con un beneficio a muy corto plazo, relacionados con la producción primaria y con una incidencia muy baja para la solución de uno de los problemas más críticos del sector y subsector pecuario, referente a la transformación y comercialización de los productos, lo cual no se logrará mientras que no se fomenten mayores inversiones para el desarrollo integral de sus unidades de producción, a través de la planeación y desarrollo de proyectos integrales, tendientes a su inserción efectiva en la cadena productiva. Para el 2003, se atendió al 97% de los beneficiarios del Programa mediante apoyos a la demanda libre, mientras que solo un 3% de los beneficiarios recibieron apoyos a través de proyectos.

El Programa está operando sin diferenciar el tipo de productor, ni por componente ni por monto, provocando que el programa no contribuya adecuadamente a la solución de los distintos problemas de los productores. Dándose de esta manera una inadecuada correspondencia entre los componentes y montos de apoyo del Programa con la problemática y las necesidades de los productores.

Existe una desvinculación generalizada entre la producción primaria y los agentes económicos que participan en las diferentes cadenas producción-consumo, lo cual influye en la constante descapitalización del sector, debido fundamentalmente a la carencia de una adecuada estrategia de asistencia técnica y capacitación en administración y gestión empresarial, para elevar la productividad, y a la ausencia de organizaciones productivas y para la comercialización, como base para la incorporación de los productores a las cadenas agroalimentarias.

Aún cuando no son utilizados actualmente por los beneficiarios, otros programas con capacidad de hacer sinergia y darle impulso al Fomento Ganadero del Estado son, y deberían aprovecharse, los de financiamiento y los de estímulos a la producción, tales como el FIRA, FOCIR y FONAES, así como los de la CONAFOR, y los programas de apoyo a la comercialización, mismos que no inciden por falta de conocimiento de los productores y capacidad de los técnicos promotores del desarrollo.

5.1.2. Principales resultados de la evaluación de procesos

A partir del ejercicio 2003 los programas de inversión se compactan en el subprograma de Desarrollo Ganadero, mientras que el Programa de asistencia técnica pasa a formar el subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales. Con este cambio en el diseño, se espera que se induzca la demanda de inversiones integrales por parte de los productores, simplificando los procesos desde la solicitud hasta la entrega recepción de los apoyos. Sin embargo, la realidad es que la mayor parte de los productores no presentan solicitudes con proyectos integrales. Se continúan solicitando componentes de bajo monto.

Las Reglas de Operación indican que el 60.0% del presupuesto se debe aplicar a través de la presentación de proyectos. Mientras que en el ejercicio 2003, solo el 36.2% del presupuesto del Programa se asignó a un 3.3% de los beneficiarios mediante proyecto. Al respecto existen ciertas consideraciones: a) Los miembros del COTEGAN consideran que la ficha técnica proporciona suficiente información sobre la planeación de desarrollo de las unidades de producción pecuarias; b) el 84.7% de los beneficiarios del Programa recibieron los componentes de repoblación caprina, Sementales Bovinos, o Sementales

Caprinos, considerados como prioritarios, que no ameritan la presentación de un proyecto, dichos componentes absorbieron el 35.9% del presupuesto del subprograma; c) Los diferentes funcionarios relacionados con el Programa, consideran adecuada la presentación de proyectos para montos superiores a 60 mil pesos, sin embargo, no consideran pertinente que el 60% de los recursos se apliquen a estos proyectos; y d) Pocos actores muestran una visión más amplia de los proyectos, como una estrategia de planeación para eficientar el uso de los recursos, y para fomentar la inserción del productor a la cadena productiva, por lo que se corre el riesgo de continuar apoyando principalmente el reparto de componentes destinados a la producción primaria.

La normatividad federal considera que las metas y presupuestos se enfoquen a la solución de la problemática pecuaria al mediano plazo, bajo la estrategia de “Integración de Cadenas Agroalimentarias”. Al respecto, la planeación del Programa estatal para el ejercicio 2003, solo destinó el 24.8% del presupuesto de Desarrollo Ganadero a la atención de ésta estrategia, enfocando el 75.2% restante a la reconversión productiva. Esto se corrigió para el ejercicio 2004, destinando la totalidad del presupuesto del subprograma a la atención de la estrategia de cadenas agroalimentarias.

Aún cuando el objetivo del Programa pretende reforzar la integración de cadenas productivas, es importante mencionar que la mayor parte de los funcionarios relacionados con la planeación y operación, confunden el concepto de “Cadena Productiva” con el de “Actividad Productiva”, los que difieren en gran medida en sus objetivos, por lo que la ejecución del Programa se enfoca hacia la entrega de componentes en apoyo a la actividad productiva primaria, sin ninguna meta fundamental.

Otros factores que impiden la planeación a mediano plazo son: la falta de diagnósticos y estudios prospectivos de las cadenas productivas prioritarias; la radicación retardada del presupuesto y su administración para ejercerlo antes de que finalice el plazo anual; y la incertidumbre por los cambios que pudieran presentar las Reglas de Operación anuales.

La distribución del presupuesto entre subprogramas se realiza con base en la demanda esperada de “componentes”, por lo que los criterios empleados para la entrega de los apoyos a los solicitantes incluye el orden de llegada de las solicitudes de bajo monto; y, prioridades regionales, especialmente en coordinación con brigadas zoonosanitarias. No existen criterios para otorgar apoyos diferenciados por tipo de productor.

Con respecto al “Arreglo institucional”, existe una relación de complementariedad entre las diferentes entidades que participan en el Programa, ya que cada una de estas realiza funciones específicas, ya sean normativas u operativas. La relación que se tiene entre los diferentes actores e instancias es muy estrecha, haciendo muy eficiente su coordinación, apreciándose así mismo una total coincidencia de objetivos acciones entre estos y predominando el criterio técnico en la toma de decisiones.

El proceso de federalización en el Estado ha logrado buenos avances. Sin embargo, se ha visto limitado por el problema de los pasivos laborales de los DDR y CADER, y por la falta de capacidad operativa por parte de la SFA. Mientras que el gobierno federal cuenta con menos personal de apoyo, el Estado no ha considerado la necesidad de incrementar su capacidad en personal operativo. Al respecto no se ha logrado ningún acuerdo entre los gobiernos federal y estatal.

El análisis de las capacidades para la implementación del Programa en la entidad muestra que, aún cuando puede apreciarse que el COTEGAN tiene un buen desempeño en la utilización de criterios para la selección de beneficiarios y fijar montos de los apoyos, la gran cantidad de apoyos de bajo monto ha permitido una muy reducida capitalización del productor, de alrededor del 3%, disminuyéndose consecuentemente los impactos obtenidos.

A partir del 2003 inició en Coahuila el proceso de integración de los Comités Sistema Producto (cadenas productivas) pecuarios, con la finalidad de fortalecer los esquemas de organización de los productores. Sin embargo, la mayor parte de los actores entrevistados desconoce de sus avances. Se estima que actualmente han logrado su constitución solamente tres Comités: “Caprinos” (en el sureste del Estado); “Avícola”; y “Apícola”. Así mismo, se encuentran en proceso de conformación los Comités “Bovino de Carne” y “Bovino de Leche”. Al respecto, solo se ha logrado su constitución, por lo que no se ha obtenido ningún beneficio producto de esta integración.

En la operación del Programa sobresalen algunos aspectos interesantes. Con base en la metodología FAO para la estratificación homogénea de beneficiarios, según su capacidad económica y técnica, se encontró que el 15.9% de las solicitudes corresponden a productores del menor nivel, y el 43.9% a los del segundo nivel, todos ellos con muy baja capacidad económica; mientras que se apoyó a un 19.6% de productores del nivel intermedio y solamente a un 19.6% y 4.7% de los niveles superiores. Esto significa que el Programa está atendiendo en su mayoría a productores del sector social, con bajo o medio capital de producción y similar capacidad económica, mismos que requieren apoyos modestos, consistentes generalmente en conceptos de infraestructura básica y sementales dirigidos a la caprinocultura (incluidos los apoyos para el rescate de hembras caprinas. El promedio de inversión para los productores del tipo I y II, son del orden de los 2,140 pesos; elevándose a 7,013 pesos para el tipo III; y alrededor de 26,900 pesos para los beneficiarios tipo IV y V. De lo anterior se infiere que la mayor parte de los recursos del Programa atienden acciones de fomento al capital físico, con prioridad a la producción primaria, más que a la integración de productores a las cadenas agroalimentarias.

Para la selección de beneficiarios durante el 2003 se siguieron tres mecanismos diferentes. El componente de “rescate de hembras caprinas” se aplicó de manera conjunta con un barrido zoonosanitario en el sureste del Estado, dicho componente se canjeó por sementales caprinos o materiales para corrales; La adjudicación de sementales bovinos se realizó en eventos (exposiciones ganaderas). Estos dos componentes concentraron el 74.0% del total de solicitudes atendidas. El 26.0% restante fueron canalizadas a través de las ventanillas de atención normales. De lo anterior, existe inconformidad por parte de algunos de los productores, quienes preferirían adquirir los sementales directamente con los proveedores, sin sujetarse a fechas y eventos preestablecidos.

Los diferentes actores del Programa consideran que su operación y asignación de apoyos se enfocan totalmente a la integración de cadenas productivas; sin embargo, el concepto no les es claro, ya que los componentes se orientan a la producción básica, y no a la integración del eslabón productivo, articulado con la cadena correspondiente.

Con respecto al subprograma DPAI, la forma como ha operado en el Estado no ha sido consistente, por lo que tampoco ha tenido impacto. No existe una estrategia de investigación pecuaria en la entidad, la cual se articulara con la transferencia de tecnología. El ambiente laboral de los promotores no es del todo adecuado, ya que su trabajo depende de las necesidades de los dirigentes de organizaciones de productores; no cuentan con incentivos ni gastos para moverse libremente, a la vez que no cuentan con la seguridad de la permanencia del empleo. Bajo estas condiciones no se puede esperar que participen activamente en las funciones que les corresponden, ni que éstos sean los mejores técnicos especializados para mejorar significativamente el subsector.

Los promotores DPAI han logrado organizar grupos de productores, sin embargo, no los han llevado al logro de obtener apoyos significativos de la Alianza. Su función de integrar a los productores y definir su problemática, sus intereses, necesidades y potencialidades, no ha redituado en la elaboración de un proyecto de desarrollo que les ayude a integrarse en la cadena productiva.

5.1.3. Principales impactos

Las acciones realizadas por el Programa de Fomento Ganadero buscan generar efectos positivos en las unidades de producción apoyadas; por lo que, considerando los objetivos del mismo y las líneas estratégicas de la SAGARPA, fueron medidos los impactos, mediante el análisis de los resultados, para establecer su magnitud y tendencias.

Con respecto a la permanencia del apoyo, se encontró que el **93.1%** de los beneficiarios 2003 y **75.8%** de los beneficiarios del Programa en el ejercicio 2001 conservan el apoyo. Cifras muy bajas, especialmente para los beneficiarios 2003, que recibieron el apoyo recientemente. Los beneficiarios del 2003 que no conservan el apoyo son en su mayoría caprinocultores, y en menor proporción productores de bovino de carne. Es importante mencionar que la edad promedio de los beneficiarios 2001 es de 55.7 años, con un máximo de 92 y un mínimo de 28 años; mientras que para los beneficiarios 2003 la media es de 51.8 años, con un máximo de 80 y un mínimo de 21 años. Esto es indicador de la edad avanzada de la mayoría de los productores rurales, especialmente la de los estratos socioeconómicos del tipo I, II y III. Acorde a lo anterior, se encontró que la razón por la que los beneficiarios 2003 y 2001 vendieron sus apoyos, fue por enfermedad o invalidez permanente, por lo que no pudieron continuar con la actividad pecuaria (caprinocultura en todos los casos).

El nivel de uso del apoyo para los beneficiarios 2003 es de **82.2%**. Mientras que para los componentes apoyados en 2001, el **Índice de Nivel de Uso es de 84.1%**, los cuales son aceptables considerando que los sementales bovinos y caprinos no se utilizan a lo largo de todo el año, así como el componente de hembras caprinas es muy joven en el momento de la encuesta.

Los indicadores del primer nivel miden el impacto en el ingreso de los productores y la diversificación de sus fuentes de empleo. Así mismo, se comparan las inversiones orientadas a la producción primaria y que ayudan de alguna manera la integración del productor a las cadenas productivas.

Los ingresos brutos obtenidos por las actividades pecuarias mostraron un incremento del 4.0% entre el año 2001 y el 2003, como consecuencia del incremento en el precio de venta de los bovinos de carne en pié, así como en el precio de venta de carne y leche caprina. Sin embargo, se mostró una sensible reducción en la intensidad de producción al decrecer en 2.3% el inventario caprino y 10.0% el de bovino de carne. Lo anterior, atribuible principalmente al retiro de productores caprinos de la actividad.

Al descartar las explotaciones pecuarias cuyos productores se retiraron de la actividad, se encontró que una reducción del 6.7% en la escala de producción, dio origen a una disminución de 3.7% en el rendimiento general, y 10.2% en la producción, para los beneficiarios 2001. De forma general, los costos totales para la caprinocultura disminuyeron en un 7.9%; mientras que los ingresos para la especie caprina, por venta de la carne se incrementaron en 4%, a la vez que por la venta de leche crecieron un 15%. Los cambios son consecuencia del comportamiento del mercado, no pudiéndose atribuir los efectos a la Alianza.

Similarmente, la reducción de los inventarios pecuarios, por retiro de caprinocultores de la actividad, afectaron directamente el empleo, el cual mostró una reducción del 7.6% de jornales familiares y 42.1% de jornales contratados para la producción de carne caprina; junto con una reducción del 77.0% en mano de obra contratada para producción de leche caprina, misma que fue sustituida con un incremento del 33.8% en jornales familiares para la producción de caprinos de leche para los beneficiarios 2001.

Los indicadores del segundo nivel consideran el impacto de aquellas variables que contribuyen a la obtención de cambios en el ingreso económico y en el empleo de las unidades de producción pecuaria.

Los indicadores de inversión y capitalización miden la incorporación de activos. Para el 26.7% de los beneficiarios decreció su capital en presencia de la Alianza; mientras que para el 68.9% de ellos se incrementó su capital; permaneciendo estable el 4.4% de la población beneficiada.

La importancia relativa del apoyo obtenido por los beneficiarios equivale al 3.0% de su capital promedio. Los apoyos pequeños, de un promedio de 2,500 pesos, no tuvieron efecto positivo en la capitalización de las unidades de producción, mientras que los apoyos mayores influenciaron una capitalización de hasta el 40%, lo cual significa que apoyos de mayor cuantía se pueden reflejar en mayores impactos. Por tipo de componentes apoyados, la reducción de activos en la UPR corresponde en su mayoría a los beneficiarios de "rescate de hembras caprinas"; mientras que los mayores incrementos en capitalización se presentan en los beneficiarios más orientados a la integración de cadenas productivas, apoyados a través de proyectos, y con equipos e infraestructura para la producción, así como los que recibieron sementales bovinos o caprinos; apreciándose también el efecto de la aportación complementaria real de los productores, al contrario de las aportaciones en especie efectuadas por los beneficiarios del rescate de hembras caprinas.

Con respecto a la producción y productividad, se encontró que el 50.0% de los productores obtuvieron un incremento en la escala de producción de sus hatos. Sin embargo, en todos los casos que reportan incremento, éste estuvo influenciado por un

incremento en el número de animales en producción, mientras que solo el 9.8% de estos mostró además un incremento en el rendimiento de producción. Este cambio en rendimiento puede deberse a mejoras en la calidad genética de los animales, lo mismo que por la mayor disponibilidad o calidad de los alimentos, en presencia del apoyo. Sin embargo, los incrementos en producción, más que por incrementos en la productividad del ganado, son obtenidos principalmente por el aumento del inventario pecuario, lo cual es congruente con el tipo de apoyos que proporciona el Programa, tales como el rescate de hembras caprinas y sementales bovinos y caprinos.

La innovación tecnológica pondera y promedia los cambios en la calidad genética de los animales, la alimentación y la incorporación de equipamiento e infraestructura en las unidades de producción pecuarias.

De acuerdo a la metodología FAO, la cual no mide el grado de avance real del mejoramiento genético, sino exclusivamente el cambio ocurrido entre las categorías de ganado criollo, mejorado y certificado, para el total de la UPR. Basado en este tipo de análisis, las unidades apoyadas no muestran incremento en el índice de calidad genética, bajo esas condiciones. Tal situación refleja únicamente que, los beneficiarios apoyados ya contaban con avances en el aspecto del mejoramiento genético y que los beneficios logrados con los apoyos del Programa no pueden ser observados con ésta metodología. Sin embargo, es importante destacar que los beneficiarios del Programa consideran que los apoyos de sementales han sido y continúan siendo muy valiosos, ya que se logran impactos importantes en la calidad genética de sus hatos, lo que les ha permitido producir crías con mayores pesos y su calidad les facilita su comercialización.

En el aspecto del cambio tecnológico por la incorporación de una nueva fuente de alimento para el ganado, se encontraron cambios positivos del 2.0% en la actividad productiva caprino-carne, así como del 4.0% en la actividad caprino-leche; lo cual, sin ser significativo, sí representa un pequeño avance en la incorporación de nuevas fuentes de alimento, considerando que la caprinocultura es desarrollada por productores de muy bajos ingresos, y que los ingresos económicos por dicha actividad no permiten fuertes inversiones para mejorar los sistemas de producción.

Con respecto a la tecnificación de los procesos productivos de las unidades de producción pecuaria, se encontró la incorporación de equipo e infraestructura para las actividades de producción de leche, mostrándose un incremento del 6.0% para la actividad caprino-leche, así como del 13% para bovino-leche.

El aspecto más controvertido en ésta evaluación, corresponde a la integración de cadenas agroalimentarias, debido a que las acciones del Programa se orientan a su fortalecimiento, como estrategia para el impulso del desarrollo rural, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida. Como ya ha sido mencionado con anterioridad, las acciones realizadas han sido mayormente en apoyo de la producción primaria, lo que se refleja en el análisis de los indicadores que se describen a continuación.

La integración horizontal hacia adelante mide los cambios porcentuales de la producción colocada en el mercado. En este sentido se encontró que entre los años 2001 y 2003, el 21.1% de ellos reportaron cambios, el 16.7% de los cuales reportan cambios negativos, y

para el 4.4% restante fueron positivos. Del 16.7% con cambio negativo, un 10.0% corresponde a productores que se retiraron de la actividad. El problema de la incorporación del productor a las cadenas productivas, no radica en el porcentaje de ventas colocado o no colocado en el mercado, sino en los sistemas de comercialización, ya que colocar la producción al primer o único intermediario que logren venderle, no significa que esté integrado, ya que existe una desvinculación generalizada de los agentes económicos participantes en el proceso que inicia con la producción y termina con el consumidor final, de manera que el intermediarismo se convierte en un costo demasiado alto, el cual es pagado por el productor al verse obligado a absorber los costos de producción que posteriormente no logra recuperar al vender a bajos precios sus productos. Esta problemática de comercialización repercute principalmente en las actividades caprino - carne y caprino - leche, sin ser ajena a la actividad bovino carne.

El desarrollo de capacidades de los productores pecuarios, es una de las acciones cuya responsabilidad recae en el subprograma DPAI, por lo que al analizar la efectividad de estas acciones se encontró que solamente el 14.0% al 14.4% de los beneficiarios 2003 y 2001 habían recibido capacitación por parte de algún técnico de la Alianza en el período evaluado. La capacitación ayudó para que recibieran el apoyo tan solo para el 35.7% y 30.8% respectivamente, de los productores que fueron capacitados. De esta información se desprende la baja incidencia que está teniendo el subprograma en este aspecto tan importante para el desarrollo del subsector. La poca asistencia técnica que se proporciona, solo comprende aspectos básicos relacionados con la producción, pero muy alejados de la incorporación de los productores a las cadenas productivas, ya que ha faltado capacidad para organizar, desarrollar el diagnóstico e identificar problemas y oportunidades; no han sabido desarrollar los proyectos productivos, ni logrado apoyar a los productores a obtener subsidios o financiamiento de otros programas; y aparentemente ni del Programa de Fomento Ganadero.

En sanidad e inocuidad, debido a la obligatoriedad de los beneficiarios de Fomento Ganadero, a participar en las campañas zoonosanitarias del Estado, la totalidad de los productores manifiestan haber participado en éstas, realizando como mínimo las prácticas sanitarias básicas, destacando las del control de brucelosis caprina y bovina, así como la de tuberculosis bovina.

El potencial que se tiene para mejorar la productividad pecuaria y la integración de los productores a las cadenas productivas, requiere del apoyo de los promotores DPAI, para quienes es necesario brindarles una adecuada capacitación, así como las condiciones adecuadas para que estos incidan directamente en el campo, con todo productor que lo requiera y que estén dispuestos a trabajar en grupo.

5.2. Recomendaciones

Estas brindan sugerencias para lograr una mejor focalización y maximización del efecto de los apoyos considerando el diseño del Programa, sus procesos e impactos.

5.2.1. Diseño del programa

Es necesario que los apoyos sean canalizados hacia la integración de cadenas de tal forma que estos sirvan como medio para impulsar al conjunto de productores a través

del aumento de la producción y de su productividad. Es de fundamental importancia el papel del agente DPAI para la conformación de los grupos, antes de solicitar los recursos, pues por medio de un proyecto bien definido se organizan los productores y determinan los apoyos que requieren para poderse integrar a la cadena productiva.

Se requiere de una clara estratificación de productores para que se le de a cada uno un trato diferenciado en el otorgamiento de apoyos y con ello poder darles lo que realmente necesitan para su desarrollo a mediano plazo, de tal forma que se logren los objetivos de la Alianza sobre tecnificación del productor, capitalización y organización.

De acuerdo a lo anterior, se debe redefinir con una visión a mediano plazo, los componentes que se deben apoyar, en tipo y cantidad, enfocados al desarrollo integral de las diversas UPR; y a partir de lo cual priorizar y determinar que componentes se deberán entregar a la demanda libre, y cuales a través de proyecto de desarrollo.

Se requiere apoyar fuertemente los comités sistema – producto, con mayor énfasis para la actividad caprina, con la finalidad de lograr la organización de los productores para la transformación y comercialización de sus productos, principalmente para la comercialización de la leche (ver esquema conceptual en Cuadro anexo 5.2.1.1).

El componente de repoblación caprina debe ser rediseñado de tal forma que, con la debida asesoría técnica, administrativa y económica, y mediante una mayor participación de los productores a quienes está enfocado este apoyo en el comité sistema-producto caprino, para que puedan integrarse a una cadena productiva. Se sugiere que para tal fin se busquen acuerdos comerciales con organizaciones de productores de estratos más altos que estén dispuestos a comprarles sus animales y la leche a precios competitivos. Esto permitiría que los productores de cabras de bajos ingresos logren capitalizar los apoyos recibidos por el Programa de Fomento Ganadero y que el componente de repoblación caprina se convierta así en un elemento integral de proyectos productivos.

5.2.2. Procesos del programa

Para efficientar los pocos recursos con que cuenta el Programa, y para atender la normatividad relacionada con la presentación de proyectos, es necesario que la estrategia de asignación de la inversión sea rediseñada para otorgar una mayor proporción del presupuesto al apoyo con base en proyectos integrales de desarrollo, enfocados al desarrollo de organizaciones de producción y con ello el fortalecimiento de las cadenas productivas, esencialmente distribuyendo la inversión de manera paulatina para atender regiones específicas, actividades y grupos de productores que muestren el mayor potencial de desarrollo. Se recomienda concursar los apoyos, mediante convocatoria abierta para la presentación de proyectos, definiendo con exactitud en las bases, el monto máximo a apoyar, región o municipio, cadena productiva, etc. Con una visión de integración de cadenas productivas. Concursar el componente de rescate de hembras caprinas y el de sementales, entre las asociaciones de caprinocultores, sujeto a su participación en los comités sistema-producto.

Con la finalidad de uniformizar los conceptos de “Cadenas Productivas” y “Proyectos Productivos” entre todos los operadores del Programa, es necesario considerar una

estrategia de capacitación que permita definir a donde se quiere llegar con el Programa, y que es lo que se requiere para lograrlo.

Para acelerar el proceso de federalización se requiere, que el Estado y la SAGARPA definan hasta donde se quiere llegar con ésta. En su caso, es necesario resolver el aspecto laboral; ya sea que el Estado acepte la responsabilidad de los pasivos laborales de la SAGARPA; o bien, que la federación liquide al personal de los DDR y CADER, y que el Estado aporte el presupuesto necesario para incrementar su personal operativo, así como el equipo y mobiliario necesario.

Agilizar la conformación y apoyar las acciones definidas para los diferentes comités sistema-producto en el Estado.

Es necesario que se le asigne mayor importancia al DPAI pues este programa es fundamental en la estrategia de desarrollo del sector pecuario. Se debe revisar tanto en su concepción como en su orientación pues no ha tenido los resultados que se esperaban. El DPAI debe ser un subprograma de amplio espectro que impacte el desarrollo de capacidades en las que se incluyen la formación empresarial de los productores y el fomento a las organizaciones económicas. Debe estar desligado de los líderes de organizaciones de productores; y se debe fomentar entre los promotores una capacitación con visión empresarial y de gestión. Además se debe estimular el desempeño de los técnicos en apoyo a todo productor que requiera integrarse a las cadenas productivas (ver esquema de estrategia en Cuadro anexo 5.2.1.2).

5.2.3. Impactos

La asignación de apoyos por orden de llegada a las solicitudes debe ser cambiada hacia la competencia abierta por los recursos, a través de proyectos o a la libre demanda, pero siempre priorizando las acciones que ofrezcan la mayor posibilidad de impacto al mediano plazo, y que estimulen la inserción de los beneficiarios en las cadenas productivas.

Fomentar la participación de las asociaciones de productores en la elaboración y presentación de proyectos tendientes al desarrollo de infraestructura o acciones para la transformación-comercialización de los productos pecuarios.

Proporcionar una adecuada capacitación a los promotores DPAI así como las condiciones adecuadas para que estos incidan directamente en el campo, con todo productor que lo requiera y que estén dispuestos a trabajar en grupo, para mejorar la productividad pecuaria y la integración de los productores a las cadenas productivas.

Bibliografía

FAO. Información sobre la situación de los recurso genéticos pecuarios (RGP) de México. México, 2002.

FAO-SAGARPA. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa Fomento Ganadero (Alianza Contigo 2003). México, 2004.

FAO-SAGARPA. Indicadores. Evaluación de Alianza 2003. México, 2004.

FAO-SAGARPA. Método de Muestreo para la Evaluación Estatal de la Alianza Contigo 2003. México, 2004.

FAO-SAGARPA. Tipología de Productores. Evaluación de Alianza 2003. México, 2004.

INEGI. Censos Económicos 1999-Coahuila de Zaragoza. México, 2002.

INEGI. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa para el período 1996-2001. México, 2003.

INEGI. Resultados definitivos del censo del 2002. México, 2003

INEGI. Sector Agropecuario. Resultados Definitivos. Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1991. México, 1994.

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) - Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-1999. México, 2002.

INEGI. XII Censo general de población y vivienda 2000. Población ocupada. Coahuila. México 2003.

INEGI-STPS. Encuesta nacional de empleo 2002. México, (abril-junio) 2003.

SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003). Diario Oficial de la Federación. México, 25 de julio de 2003.

SAGARPA-CEA. Población ganadera (1990 – 1999). Centro de Estadística Agropecuaria y Dirección General de Ganadería, con apoyo del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA). 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.

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.

SAGARPA-CEA. Situación actual y perspectiva de la producción de leche de ganado bovino 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.

SAGARPA-SIAP. Boletín de Leche / Junio de 2003. México, 2003.

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

SAGARPA-SIAP. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta 1980-2003. México, 2004.

SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de diciembre de 2002.

STPS-INEGI. Encuesta nacional de empleo, Coahuila 2003. México, 2004.

Anexo 1

Metodología de evaluación

Para el cumplimiento de los objetivos de la evaluación del Programa de Fomento Ganadero, se requirió de la determinación de los beneficiarios a encuestar y otros actores a entrevistar, así como de la consulta de diversas fuentes de información, lo cual fue posteriormente integrado y analizado. El objetivo de este anexo es presentar la metodología empleada para la selección de la muestra, su integración y análisis.

1.1. Diseño muestral

Para la determinación de la muestra, se empleó la metodología establecida en el documento “Método de muestreo para la evaluación estatal de la Alianza Contigo 2003”; para lo cual se partió del listado oficial de beneficiarios (marco muestral) de los programas en evaluación, mismos que incluyen un total de 1,312 productores para el ejercicio 2003, y 2,772 para el ejercicio 2001; determinándose una muestra de 101 beneficiarios 2003 y 90 beneficiarios 2001 a ser entrevistados, seleccionados de manera directa y aleatoria.

Así mismo, fueron entrevistados 36 funcionarios y otros actores relacionados con el Programa, con la finalidad de evaluar procesos y complementar el análisis de contexto.

1.1.1. Marco muestral y determinación del tamaño de muestra

El procedimiento para seleccionar los beneficiarios a ser encuestados, se realizaron los siguientes pasos:

Conforme la metodología establecida por la UA-FAO para la Evaluación estatal de la Alianza Contigo 2003, Las encuestas realizadas a productores, incluyeron a una muestra representativa de beneficiarios del Programa, partiendo de los listados oficiales de los ejercicios 2003 y 2001, proporcionadas en archivo Excel, por el Comité Técnico Estatal de Evaluación. Los beneficiarios del 2001 se incluyeron con la finalidad de analizar la permanencia, sostenibilidad e impactos de los apoyos otorgados hace tres años, dado que las inversiones del 2003 aún no completan el plazo de maduración.

Para el cálculo del tamaño de muestra, las poblaciones de beneficiarios de 2003 y 2001 se trataron como poblaciones independientes y de cada una se extrajo una muestra parcial aleatoria. Para 2001, el marco muestral fue conformado por los beneficiarios de los programas de Mejoramiento Genético; Apícola; Lechero, y Recuperación de Tierras de Pastoreo. Mientras que para 2003, se incluyeron a los beneficiarios del subprograma de Desarrollo Ganadero.

Dentro de los listados oficiales se incluían diferentes tipos de beneficiarios: I) aquellos que presentaron solicitud individual (ubicados generalmente con el componente de atención a la demanda); II) Grupo de Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado; III) Grupo de Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado; y V) Organizaciones beneficiarias.

En el marco muestral se incluyeron a todos los beneficiarios de los tipos I, II y III. En el caso de los beneficiarios tipo II y III se incluyó a cada uno de los miembros del grupo. Los beneficiarios tipo V, por ser un número reducido de organizaciones (Unión Ganadera Regional de Coahuila y Asociación Ganadera local de Piedras Negras), no se incorporaron al marco muestral. Las listas completas de beneficiarios individuales (tipos I, II y III) constituyeron el marco muestral que sirvió de base para determinar el tamaño de la muestra y para seleccionar a los beneficiarios a encuestar, siguiéndose el siguiente procedimiento:

El tamaño de muestra para Fomento Ganadero se determinó aplicando la siguiente fórmula:

$$n_{ij} = \frac{q_{ij}}{1 + (q_{ij} / N_{ij})} = \frac{i = FG ; j = 2003}{109.65} = \frac{109.65}{1 + (109.65/1312)} = \frac{109.65}{1.0836} = 101$$

$$n_{ij} = \frac{q_{ij}}{1 + (q_{ij} / N_{ij})} = \frac{i = FG ; j = 2001}{93.24} = \frac{93.24}{1 + (93.24/2772)} = \frac{93.24}{1.0336} = 90$$

Donde:

- n_{ij} es el tamaño de muestra parcial del programa i (FG) en el año j (2001, 2003).
- N_{ij} es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del Programa de Fomento Ganadero en cada año (2001, 2003).
- $_{ij}\theta$ es una constante que corresponde al tamaño de muestra para una muestra aleatoria simple con reemplazo para cada programa y año.

Una vez determinado el tamaño de muestra (n_{ij}) para cada programa, los beneficiarios a ser encuestados fueron seleccionados del marco muestral, mediante un procedimiento aleatorio, de la siguiente forma:

- Las listas oficiales de beneficiarios se ordenaron alfabéticamente y se numeraron de forma progresiva, habiéndose insertado lugares de acuerdo al número de beneficiarios por proyecto, ya que el SISER no contiene los nombres de los beneficiarios que integran los grupos de productores, solo el del representante del grupo.
- Se calculó un coeficiente “ k ”, el cual resulta de dividir el número total de beneficiarios del Programa (N_{ij}) entre el tamaño de muestra calculado n_{ij} .
- Posteriormente se determinó un número aleatorio “ s ”, ubicado en el rango comprendido entre cero y “ k ”.
- Se utilizó el programa Microsoft Excel, para definir el número aleatorio, a partir del cual se seleccionaron los beneficiarios de forma directa y sistemática, conforme al número k , marcándose en la lista oficial. Estos fueron $n_{ij}-1$ adicionales al aleatorio original “ s ” con el cual se seleccionó al primer elemento de la muestra.
- Se aumentó la relación de beneficiarios en un 20% para reemplazos utilizando el mismo procedimiento.
- Se consultaron en los expedientes los nombres de los beneficiarios seleccionados.

Cuadro anexo 1.1.1. Bases para la determinación del tamaño de muestra de beneficiarios 2001 y 2003

Muestra 2001		Muestra 2003	
Total de beneficiarios	2,772	Total de beneficiarios	1,312
Tamaño de muestra	90	Tamaño de muestra	101
Coeficiente "k"	13	Coeficiente "k"	31
Número aleatorio "s"	8	Número aleatorio "s"	11
Número de reemplazos	18	Número de reemplazos	20

Fuente: Elaboración propia con base en los listados oficiales de beneficiarios de Fomento Ganadero 2001 y 2003, acorde a la metodología FAO.

Dado que en el caso de los beneficiarios que solicitaron el apoyo a través de un grupo, el listado de beneficiarios solamente incluye el nombre del representante, fue necesario repetir el nombre del representante tantas veces como integrantes tuviera el grupo. Posteriormente, se procedió a ordenar el listado en forma alfabética. A partir de estos listados 2001 y 2003, se seleccionaron respectivamente 90 y 101 elementos de las muestras, así como 18 y 20 reemplazos respectivamente, que son los beneficiarios identificados con los números siguientes en el listado alfabético.

El Coordinador del CTEE debió emitir una aprobación oficial de los diseños maestres. Cada diseño muestral incluye el marco muestral, el cálculo del tamaño de muestra, la relación de beneficiarios incluidos en la muestra y la relación de reemplazos. Por lo que, después de revisarlos, éstos fueron autorizados firmándose las actas correspondientes.

1.1.2. Resultados del levantamiento de encuestas en campo

Como resultado del diseño de muestra para el levantamiento de información en campo, se aplicaron encuestas a beneficiarios del 2003 y del 2001, cuya información fue integrada a la base de datos diseñada por la UA-FAO.

Cuadro anexo 1.1.2. Encuestas programadas, aplicadas y capturadas, para beneficiarios 2001 y 2003

	Muestra 2001	Muestra 2003	Total
Total de encuestas programadas	90	101	191
Total de encuestas realizadas	92	108	200
Total de encuestas capturadas	92	108	200
Total de encuestas no aplicadas	6	9	15

Fuente: Elaboración propia con base en los listados oficiales de beneficiarios de Fomento Ganadero 2001 y 2003, acorde a la metodología FAO.

Nota: Las encuestas no aplicadas o beneficiarios no localizados o que ya no contaban con el apoyo, fueron sustituidos por reemplazos de la muestra.

Del total de encuestas programadas, 90 del 2001 y 101 de beneficiarios 2003, respectivamente se encontró que 2 beneficiarios del primer ejercicio y 7 del segundo, no contaban con el apoyo, razón por la que fueron reemplazados, aún cuando se capturó en

la base de datos la información proporcionada por éstos. Así mismo, 6 beneficiarios del 2001 y 9 del 2003, no fueron localizados, por lo que también fueron reemplazados.

Listado de Beneficiarios de Fomento Ganadero 2003, Encuestados

Nombre Del Beneficiario	Municipio	Localidad
Carlos Javier Diego Ainsle	Acuña	P.P. La Pistola
Aurelio Martínez Medina	Allende	Allende
Casimiro Valdez Sánchez	Allende	P.P. El Salitre
Ignacio García García	Allende	P.P. San Esteban De Egipto
José Constante Martínez	Arteaga	Cañón Del Buey
Francisco Martínez Fernández	Arteaga	Cañón Del Buey
Reyes Sifuéntes Esquivél	Arteaga	Chapultepéc
Sergio Martínez Dávila	Arteaga	El Aguajito
Constancio Garay Castro	Arteaga	El Poleo
Gilberto García Mejía	Arteaga	El Poleo
Cándido Sandoval Nañez	Arteaga	El Poleo
José Moncada Moncada	Arteaga	Huachichil
Albino Morales Escobedo	Arteaga	La Presa
Florentino Gaona Villanueva	Arteaga	Potrero De Abrego
Julián Solís Pérez	Arteaga	San Isidro
Cesar Ortégón Jasso	Castaños	P.P. La Favorita
Miguel Ángel Campos Esparza	Escobedo	Agua De La Herradura
Ubaldo Aguirre Martínez	Escobedo	Obayos
José Rogelio De León Hernández	Escobedo	Obayos
Andrés Moreno Moreno	Escobedo	Obayos
Dora Elia Sandoval Aguirre	Escobedo	Obayos
Andrés Sandoval Esparza	Escobedo	Obayos
Antonio Sánchez Guerrero	General Cepeda	Ampliación Guadalupe
Arnulfo Gómez Guerrero	General Cepeda	Dos De Abril
Francisco Sánchez Guerrero	General Cepeda	Dos De Abril
Daniel García Flores	General Cepeda	General Cepeda
Joel Lucio Rojas	General Cepeda	Guadalupe Alamos
Benito Macareno Arias	General Cepeda	Guadalupe Alamos
David Villanueva Zamarripa	General Cepeda	Guelatao
Rito Zamarripa Hipólito	General Cepeda	Guelatao
Enemias García Díaz	General Cepeda	Huachichil
Juan Gamboa Maldonado	General Cepeda	Jalpa
Casimiro Herrera Reyes	General Cepeda	Jalpa
Fernando Rivera Alamillo	General Cepeda	Jalpa
José Alemán Rodríguez	General Cepeda	Macuyu
José Arias Llanas	General Cepeda	Macuyu
José Guadalupe Rivas Padilla	General Cepeda	Macuyu
Raymundo Galindo Jasso	General Cepeda	Narigua
Jesús De León Martínez	General Cepeda	Oratorio Chico
Sebastián Méndez Villegas	General Cepeda	Pilar De Richardson
Lorenzo Estrada Mata	General Cepeda	Porvenir De Jalpa
Genaro Mata De León	General Cepeda	Porvenir De Jalpa
Mauricio Flores Rodríguez	General Cepeda	Porvenir De Tacubaya

Felipe Martínez Rodríguez	General Cepeda	Porvenir De Tacubaya
Cornelio Vargas Lara	General Cepeda	Porvenir De Tacubaya
Pedro Hernández Salazar	General Cepeda	San Antonio De Las Cabras
Rosendo Ramos Castañuela	General Cepeda	San Francisco
Lázaro Téllez Chávez	General Cepeda	San Francisco De Las Cabras
Rodrigo Andalon Perry	Guerrero	P.P. San Agustín
Moisés Almanza Páez	Hidalgo	P.P. El Sáuz
Manuel Bravo Galván	Jiménez	P.P. El Pelón
Alfonso Ainsle Montemayor	Jiménez	P.P. La Salada
Ricardo Cesar Aguirre Rodríguez	Matamoros	El Dólar
Rafael Álvarez Cruz	Matamoros	Las Pintas Del Norte
José Francisco Reynosa Salas	Matamoros	Matamoros
María De Lourdes Zarzar Batarse	Matamoros	San Fernando
Carlos Alonso Castro Garza	Muzquiz	P.P. El Refugio
Eduardo Siller Berain	Muzquiz	P.P. El Veterano
Graciela Jiménez Buentello	Muzquiz	P.P. La Morada
Adolfo Galán Romo	Muzquiz	P.P. La Peñita
Jorge Luis González Ibarra	Nadadores	Nadadores
Alfinio Fernández Espinosa	Nava	Mota De Alejo
Alonso Elizondo Ramírez	Ocampo	P.P. Los Cascabeles
Pablo Martínez Eliserio	Parras	Abrevadero
Isaías Velásquez Aguilar	Parras	Candelaria
Vicente Durón Carreón	Parras	Huariche
Jesús Herrera Durón	Parras	Huariche
Jaime Herrera González	Parras	Huariche
Antonio Torres Herrera	Parras	Huariche
Luis Carreón Salazar	Parras	La Presa
Juan Carlos Salazar Torres	Parras	La Presa
Juan Manuel Lara Estrada	Parras	Nuevo Sabanilla
Sabino Delgadillo Moreno	Ramos Arizpe	La Azufrosa
Daniel Alemán Hernández	Ramos Arizpe	La Tortuga
Ramiro López Hernández	Ramos Arizpe	Mesillas
Carlos Guillermo Garza Suárez	Ramos Arizpe	P.P. El Porvenir
Antonio García Aguirre	Ramos Arizpe	Rancho Nuevo
Guadalupe Gutiérrez Hernández	Ramos Arizpe	San Martín
Marino Rodríguez Muñiz	Ramos Arizpe	San Martín De Las Vacas
Martín Barriéntos Zúñiga	Ramos Arizpe	San Miguel
Jesús Sánchez De La Rosa	Ramos Arizpe	Tanque Viejo
María Dora González González	Sabinas	P.P. Agua Dulce
Edgar Homar Villarreal Flores	Sacramento	Los Granados
Roger Villarreal Delgado	Sacramento	Sacramento
José León Encinas Morales	Saltillo	Agua Nueva
Manuel Vázquez Arguello	Saltillo	Agua Nueva
Virgilio Constante Perales	Saltillo	Cuauhtemoc
Rosalinda Cabrera Arriaga	Saltillo	Derramadero
Gumaro Hernández Ortiz	Saltillo	El Cercado
Domingo Morales Alvarado	Saltillo	El Cercado
Alcario Martínez Arrollo	Saltillo	El Salitre

Juan Antonio Martínez Rocha	Saltillo	P.P Las Esperanzas
Evodio Martínez Cardona	Saltillo	San José De La Joya
Susano Pérez Abrego	Saltillo	San Juan De La Vaquería
Alonso Elizondo Cárdenas	San Buenaventura	P.P. El Mezquite
Armando Contreras Vidales	San Buenaventura	P.P. Felicidad
Raúl De Luna Amaro	Villa Unión	El Porvenir
Benito Mares Peña	Villa Unión	La Luz
José Luis Salazar García	Villa Unión	La Luz
Luis Pérez Garza	Villa Unión	Las Blancas
Jesús Manuel González Vázquez	Villa Unión	Villa Unión
Hermelindo Sánchez Torres	Zaragoza	El Remolino
Santana Ayala Martínez	Zaragoza	La Cruz
Doroteo Castro Guzmán	Zaragoza	Santa Eulalia
Juan Hernández Juárez	Zaragoza	Santa Eulalia
Cesar Martínez Gómez	Zaragoza	Santa Eulalia
Carlos Portillo Maldonado	Zaragoza	Santa Eulalia
Armandina Ramírez Vásquez	Zaragoza	Santa Eulalia

Listado de Beneficiarios de Fomento Ganadero 2001, Encuestados

Nombre Del Beneficiario	Municipio	Localidad
Arnoldo Barroso Esquivél	General Cepeda	Porvenir De Tacubaya
Diego García Esparza	General Cepeda	Porvenir De Jalpa
Genovevo Carrillo Cordero	General Cepeda	Guelatao
Julio Esquivél Salas	General Cepeda	Porvenir De Jalpa
Armando Llamas Rodríguez	General Cepeda	El Tejocote
Pablo Torres Presas	General Cepeda	San Juan Del Cohetero
Benjamín Pérez Durón	Ramos Arizpe	Las Norias
Tomas Gómez González	General Cepeda	Dos De Abril
Pedro Tobías Cervantes	General Cepeda	El Tejocote
Rosendo Rivas Ramírez	General Cepeda	Macuyu
Martín Sánchez Esquivél	Saltillo	Agua Nueva
Guillermo García Velásquez	Parras	Siete De Enero
Nicolás Velásquez Martínez	Parras	Siete De Enero
Daniel Pachicano Rodríguez	Parras	28 De Agosto
Magdaleno Pachicano Rodríguez	Parras	28 De Agosto
Eustacio Armendáriz Guevara	Ramos Arizpe	La Azufrosa
Ignacio Arreola Muñiz	Frontera	Ocho De Enero
Juan Antonio Pérez Ibarra	Saltillo	Agua Nueva
Maria Quintero González	Nadadores	Villa De Nadadores
Manuel Juárez Rodríguez	Nadadores	Villa De Nadadores
Maria Del Socorro Molinar Galindo	Ocampo	P.P. El Socorro
Benancio Hernández Guillermo	Nadadores	La Morita
Cornelio Sánchez Salomón	Nadadores	El Gato
Miguel Ángel Moreno Vargas	Nadadores	La Morita
Gregorio Torres Bernal	Candela	Misión De Guadalupe
Abelardo Salazar Tamez	Juárez	Colonia Santa Rita
Juan Constante Sifuéntes	Arteaga	Escobedo

Reynaldo Reza Ríos	Parras	San Francisco Del Barrial
Gilberto Macias P	Parras	San Rafael De Los Yeguales
Ramón Moreno Sánchez	Arteaga	Huachichil
Aída Rosario Fuentes Ramón	Piedras Negras	El Moral
José Antonio Gómez De Hoyos	Jiménez	San Carlos
Lubin Hernández Pérez	Guerrero	Guerrero
Santos Rodríguez Valdez	Guerrero	Guadalupe
Jesús Figueroa Rodríguez	Saltillo	P.P. Santa Rita El Muerto
Alfonso Ainslie Jiménez	Jiménez	P.P. La Salada
José Alberto Ríos Balderas	Jiménez	Palmira
Oscar Osuna Dávila	Guerrero	P.P. Vapores
Homero Reyes Flores	Jiménez	Nuevo Balcones
Marcelino Ramos Castillo	Zaragoza	La Maroma
Jesús Morales Hernández	Jiménez	El Carmen
Ariel Cardona Borrego	Zaragoza	Santa Eulalia
Arturo Márquez Martín	Zaragoza	Santa Eulalia - Nuevo Progreso
Juan Segura Barba	Zaragoza	Santa Eulalia
Roberto Fraga González	Zaragoza	Paso Del Tío Pío
Zacarías Mendoza Tovar	Zaragoza	Santa Eulalia
Cesario Saucedo Ancinas	Zaragoza	San Fernando
Margarito Zavala Llanas	Castaños	P.P. El Sago
Leonél Arzola Juárez	Viesca	La Rosita
Javier Vargas Soto	Matamoros	Matamoros
Antonia Moreno Aguilar	Francisco I. Madero	Buenavista
Antonio López Mercado	Francisco I. Madero	La Florida
Raymundo Favela García	Matamoros	Nuevo Benavides
Alonso Ramírez López	Viesca	Buenavista
José Manuel De Haro Moreno	Matamoros	La Joya
Gustavo Silva Hernández	Matamoros	Solima
Ernesto Castañón Ojeda	Matamoros	Matamoros
José Victorino De León	Villa Unión	Galeras
José Ramón Flores Villa	Escobedo	Obayos
Salvador Gaytan Barrón	Escobedo	Obayos
Juan Martínez Pérez	Castaños	San Francisco
Isaac Campos López	Castaños	P.P. Elva Gloria
Fermín Guadiana Tijerina	San Juan De Sabinas	P.P. Los Ojitos
Fidencio García Hernández	Sabinas	Santa Isabel
Juan José Escobar Moreno	Sabinas	Santa Maria
Rodolfo Treviño Ibarra	Abasolo	Los Rodríguez
Heliodoro Chavarría González	Nadadores	Las Flores
Merced Martínez Menchaca	San Buenaventura	Santa Gertrudis
José Guadalupe Pérez García	Sabinas	El Mezquite
Emilio Castañuela Moreno	General Cepeda	Ejido Fermín
Carlos Treviño Aguirre	Escobedo	Obayos
Eliseo Campos Ferrel	Cuatrociénegas	Estanque De Norias
Edgar Javier Luna López	San Pedro	Agua Nueva
Rafael Padilla Medina	San Pedro	Agua Nueva
Inés Valdez Delgado	Francisco I. Madero	Dieciocho De Marzo

Mario Zamarripa Mauricio	Francisco I. Madero	Jaboncillo
Agapito González Macias	Zaragoza	Paso Del Tío Pío
Guadalupe Amparo Gutiérrez Cepeda	Saltillo	P.P. Cañón Del Molano
Andrés Torres Carrera	Castaños	Valle De Bocatoche
Antonio Esparza Gómez	Francisco I. Madero	La Pinta
Antonia Valdez Aguayo	San Juan De Sabinas	Sauceda Del Naranja
Artemio Rodríguez González	San Pedro	Presa De Cleto
Arturo Torres Buentello	Candela	Misión De Guadalupe
Baldemar Rodríguez García	Jiménez	Nuevo Balcones
Benito Mares Peña	Villa Unión	La Luz
Bonifacio García Reyes	Castaños	Presa De Chaires
Carlos González Sonora	Francisco I. Madero	Florencia
Cecilio Veliz Benítez	Sabinas	Guadalupe Victoria
Clemente Sánchez Morín	Abasolo	Abasolo
David Vélez Guerrero	Viesca	Ignacio Zaragoza
Severiano Saos550221 Sandoval		
Ontiveros	Matamoros	El Cambio
Francisco García Rodríguez	Castaños	Presa De Chairez

1.2. Otras fuentes de información

Además de la información proporcionada por los beneficiarios encuestados, fueron entrevistados diferentes actores relacionados con el Programa de Fomento Ganadero, y se analizó documentación relativa a las normas y procedimientos del Programa, planes de desarrollo nacional y estatal, documentos normativos y operativos de la Alianza Contigo, programas sectoriales, estadísticas agropecuarias y diagnósticos de las actividades productivas, y documentos oficiales relativos al diseño y operación del Programa en la entidad y los anuarios estadísticos de Coahuila y de la Laguna.

1.2.1. Entrevistas a otros actores

Con base en la Guía Metodológica, se programa la realización de entrevistas a otros 36 actores relacionados con la operación del Programa de Fomento Ganadero, de acuerdo a lo siguiente:

Por su conocimiento de la operación de la Alianza Contigo 2003, y específicamente del diseño, planeación y operación del Programa en la entidad, fueron entrevistados el Subdelegado Agropecuario y el Jefe del Programa Pecuario, de la SAGARPA, así como el Director de Ganadería de la SFA, y el Secretario Técnico del FOFAEC. También fueron entrevistados los 3 responsables operativos del Programa.

Se entrevistó, además, a los jefes de tres Distritos de Desarrollo Rural y de siete CADER, seleccionados de acuerdo a la importancia que tiene el Programa en sus áreas de influencia, según el presupuesto de inversión y el número de beneficiarios atendidos en las mismas.

De manera similar, fueron seleccionados tres proveedores y tres líderes de organizaciones de productores, de acuerdo a la participación en la inversión efectuada por el Programa y número de beneficiarios atendidos por los proveedores; como a las

organizaciones, mismas que fueron excluidas de la muestra, pero que se entrevistaron conforme a la Guía Metodológica.

Cuadro anexo 1.2.1. Otros actores entrevistados

Subdelegado Agropecuario	1
Jefe de Programa Pecuario	1
Director de Ganadería	1
Secretario Técnico del FOFAEC	1
Responsables Operativos	3
Jefes de DDR	3
Jefes de CADER	7
Proveedores	3
Lideres Organizaciones de Productores	3
Coordinadores DPAI	2
Promotores del desarrollo	11
Total	36

Fuente: Elaboración propia con base en la Guía Metodológica de Evaluación de Fomento Ganadero 2003.

En relación al subprograma DPAI, se entrevisto a los dos coordinadores, así como a 11 promotores del desarrollo. Estos últimos, seleccionados de forma directa y aleatoria, con base en un listado ordenado alfabéticamente y autorizado por el coordinador del CTEEC.

Relación de Actores entrevistados para la evaluación estatal del Programa de Fomento Ganadero 2003

Apellidos		Nombres		Cargo Desempeñado
González	Morales	Humberto		Coordinadores De Promotores
Martínez	Chaib	José	Bernardino	Coordinadores De Promotores
Gil	Del Bosque	Héctor		Promotores
Torres	Mendoza	Ignacio		Promotores
Reséndiz	Guillen	José	Manuel	Promotores
Garza	Cuellar	Dionisio		Promotores
Luna	Duran	Jesús	Antonio	Promotores
Cerda	Mendoza	Juan	José	Promotores
Flores	Valdés	Marcela	Adriana	Promotores
Escobedo	Reyes	Roberto		Promotores
García	Flores	Daniel		Promotores
Estrada	Ayup	Eduardo		Promotores
Villar	Morgado	Froilán		Promotores
Flores	Berrueto	Jorge	Alberto	Subdelegado Agropecuario O Equivalente
García	Pérez	Enrique		Subsecretario O Director Agropecuario O Equivalente
Maltos	Romo	Reynol		Secretario Técnico Del Fideicomiso Estatal De Distribución De Fondos (FOFAEC)
Garza	Cantú	Jesús		Responsable Operativo Del Programa
Jiménez	Medina	Miguel	Ángel	Responsable Operativo Del Programa

Quijano	Urbano	Gustavo	Cesar	Responsable Operativo Del Programa
De León	Mojarás	Martha	Leticia	Responsable Operativo Del Programa
Balero	Valdez	José	Javier	Jefe De DDR
Fierro	Arroyo	Rodolfo		Jefe De CADER
Fernández	Sánchez	Maria	Julieta	Jefe De CADER
Gómez	Abraham	Jorge	Alberto	Jefe De CADER
Dávila	González	Noemí		Jefe De CADER
Fuentes	Dávila	Alberto		Jefe De CADER
Calderón	Castillo	Juan	Manuel	Jefe De CADER
Kerckoff	Cisneros	Alberto		Jefe De DDR
Hurtado	Reyes	Jesús		Jefe De DDR
De La Rosa	González	Teodoro		Jefe De CADER
Valdés	Espinosa	Rosendo		Proveedor De Bienes Y Servicios
Ramos	Jiménez	Guillermo		Proveedor De Bienes Y Servicios
Prado	Delgado	Alberto	Ricardo	Proveedor De Bienes Y Servicios
Constante	Martínez	Guadalupe		Representante De Organizaciones De Productores
Dávila	De León	José	Alberto	Representante De Organizaciones De Productores
Hipólito	Flores	Genaro		Representante De Organizaciones De Productores

1.2.2. Información documental

Con base en la “Guía metodológica para la evaluación estatal 2003”, y en el “Documento de proyecto 2003”; la evaluación se fundamentó en fuentes de información formales e informales. Este último tipo de información se obtuvo mediante la revisión de diversos documentos, entre los que se incluyen documentos oficiales relacionados con el Programa, e información documental relacionada con el subsector.

La documentación básica utilizada para la evaluación comprende las guías técnicas elaboradas por la UA-FAO, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación 2003. Mientras que la caracterización del Programa requirió el análisis de las Reglas de Operación 1998 a 2003, así como las Guías técnicas normativas y la información histórica del programa de 1996 a 2003, lo cual incluye los anexos técnicos, cierres físico financieros, y listados de beneficiarios, entre otros.

Los documentos que se utilizaron para el análisis sobre el cumplimiento de metas físicas y financieras, incluyen los Anexos Técnicos, Addendum, cierres físicos y financieros, así como las evaluaciones internas del 2003.

Así mismo, se emplearon documentos de política sectorial a nivel general y en lo particular referidos al programa (planes y programas de desarrollo; diagnósticos, informes de gobierno); estadísticas del sector en el Estado y en el ámbito nacional, así como bibliografía especializada referida al programa, evaluaciones internas y externas (1996-2003).

El contexto en el que se desenvuelven las actividades del Programa se basó en Información estadística sobre el sector agropecuario estatal; Plan Nacional de Desarrollo; Plan Estatal de Desarrollo; Informes de gobierno; Programa de desarrollo sectorial; estudios por cadenas productivas; censos agropecuarios, de población y económicos del INEGI; e información estadística del SIAP, SIACON, entre otros.

1.3. Integración y procesamiento de la base de datos

Para la integración de la base de datos, los cuestionarios levantados en campo fueron revisados a detalle, tanto por el responsable de la evaluación, como por el coordinador del CTEEC, con la finalidad de evitar inconsistencias o información poco confiable. Posteriormente, la información de las encuestas y entrevistas fue capturada en el sistema informático “Evalalianza” diseñado y operado por la UA-FAO, basado en el programa “Lotus Notes”. La captura se realizó en equipo de cómputo local, replicando periódicamente la información capturada al servidor central de la FAO, vía Internet.

Desde los primeros registros capturados en la base de datos, se obtuvieron cuadros de resultados preliminares para detectar y corregir errores de captura, inconsistencias en las unidades de medición, y para identificar tendencias. El sistema de captura generó tres bases de datos: una con la información de las entrevistas aplicadas a funcionarios y otras dos con la información de las encuestas aplicadas a beneficiarios 2001 y 2003, las cuales fueron exportadas a formato Excel y procesadas para la obtención de indicadores de resultados e impacto y la elaboración de la tipología de beneficiarios.

1.3.1. Métodos de análisis estadístico de la base de datos

El cálculo de los indicadores de resultados e impactos y la elaboración de la tipología de beneficiarios se realizó con base en los documentos emitidos por FAO: “Indicadores de Evaluación de Alianza 2003” y “Tipología de productores”, en los que se establecen los procedimientos específicos. Los resultados obtenidos, así como la información cualitativa obtenida en el trabajo de campo y en la revisión documental, siendo esta la base para la elaboración del informe final.

Una vez exportadas las bases de datos al formato Excel se procedió al análisis de la información, lo cual consistió en el cálculo de indicadores propuesto por la Unidad de Apoyo FAO. A partir de la información de las bases de datos 2001 y 2003, así como de otros actores, se complementó su análisis y para facilitar su interpretación se elaboraron cuadros de salida, los que contienen promedios, modas, máximas, mínimas, frecuencias, etc.

Los indicadores se presentan en dos categorías, aquellos que se refieren a resultados e impactos de los apoyos recibidos y aquellos referidos a las percepciones por parte de los beneficiarios sobre la operación de Alianza.

1.4. Elaboración de la tipología de productores

La tipología de productores permite su agrupación por estratos con características similares; muestra la caracterización económica de los productores beneficiados por la Alianza para el Campo, y permite el análisis comparativo de los impactos con respecto a los diferentes indicadores sobre cada tipo de productor.

Para la obtención de la tipología de productores se incluyeron las variables de: “**escolaridad**” (aproximación al capital humano, que incide en el comportamiento de los productores y en los efectos que tienen los apoyos); “**superficie equivalente**” (expresa la

escala de operación del productor agrícola); “**bovino equivalente**” (expresa la escala de operación del productor pecuario); “**valor de los activos**” (expresa la magnitud económica del productor); “**nivel tecnológico**” (Expresa el nivel de incorporación de elementos técnicos e innovaciones a la actividad productiva de los productores).

Cuadro anexo 1.4.1. Variables utilizadas para la obtención de la tipología de productores

Variable	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Escolaridad	Con estudios de primaria (1 a 6 años)	Con estudios de secundaria (7 a 9 años)	Con estudios de preparatoria (10 a 12)	Con estudios de licenciatura (13 a 16)	Licenciatura concluida y más (17 ó más)
Superficie equivalente	Hasta 3 hectáreas	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100 hectáreas
Bovino equivalente	Hasta 8 cabezas	Más de 8 y hasta 25	Más de 25 y hasta 75	Más de 75 y hasta 150	Más de 150 cabezas
Valor de los activos productivos	Hasta 5,000 pesos	Más de 5,000 y hasta 25,000	Más de 25,000 y hasta 100,000	Más de 100,000 y hasta 500,000	Más de 500,000 pesos
Nivel tecnológico	Hasta el 0.2	Más de 0.2 hasta el 0.4	Más de 0.4 hasta el 0.6	Más de 0.6 hasta el 0.8	Más de 0.8 hasta el 1.0

Fuente: UA-FAO. Tipología de Productores. Evaluación de Alianza 2003.

La puntuación asignada a cada una de las variables anteriores, se encuentra en un rango de 0 a 1; por lo que, para determinar a qué tipo pertenece un productor se suman los valores obtenidos por cada productor para cada una de las 4 variables consideradas (Las variables “Superficie equivalente” y “Bovinos equivalentes” son excluyentes, por lo que de ellas sólo se toma la de mayor valor) y se divide entre 4.

Cuadro anexo 1.4.2. Tipo de productor

Rango	Tipo
De 0.0 a 0.2	I
De 0.2 a 0.4	II
De 0.4 a 0.6	III
De 0.6 a 0.8	IV
De 0.8 a 1.0	V

Fuente: UA-FAO. Tipología de productores.

De acuerdo a lo anterior, los beneficiarios del Programa durante el 2001 y el 2003, fueron catalogados dentro del tipo de productor correspondiente, lo cual se muestra en el cuadro anexo 1.4.2. Comparativamente, se presenta su correspondencia con el tipo de productores del Programa en Coahuila (PBIT y RP), así como la actividad productiva que realizan los beneficiarios de cada estrato.

Cuadro anexo 1.4.3. Tipología de Beneficiarios 2001 y 2003 del Programa de Fomento Ganadero 2003

Tipología 2003			Tipología 2001				
	Monto del apoyo (\$)	Tipología FAO		Núm.	Tipología Del Programa	Actividad y número de productores	Tipología FAO
Promedio	2142.35	TIPO 1					
Mayor	3200						
Menor	480						
Beneficiarios	17	15.9%	Beneficiarios	12	12 PBIT	Caprinos carne	TIPO 1
Promedio	2135.62	TIPO 2					
Mayor	17332						
Menor	160						
Beneficiarios	47	43.9%	Beneficiarios	47	12 PBIT	1 Bovino leche 33 Caprino carne 13 Caprino leche	TIPO 2
Promedio	7013.57	TIPO 3					
Mayor	60375						
Menor	800						
Beneficiarios	21	19.6%	Beneficiarios	27	25 PBIT 2 RP	1 Miel 5 Bovino carne 15 Caprino carne 6 Caprino leche	TIPO 3
Promedio	26997.47	TIPO 4					
Mayor	82160						
Menor	7150						
Beneficiarios	17	15.9%	Beneficiarios	6	6 RP	1 Caprino carne 4 Bovino carne 1 Bovino leche	TIPO 4
Promedio	26757.60	TIPO 5					
Mayor	63963						
Menor	5475						
Beneficiarios	5	4.7%	Beneficiarios	0			TIPO 5

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de las encuestas de beneficiarios 2001 y 2003, de acuerdo a la metodología FAO.

Anexo 2

Cuadros complementarios al contenido de los capítulos

Cuadro anexo 1.1.2.1. Tendencia anual de la inversión federal, estatal y total para el Programa de Fomento Ganadero en Coahuila (miles de pesos) en términos nominales 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Federal	12,103	11,160	11,812	17,008	12,765	10,340	8,000	9,354
Estatad	3,613	11,959	9,894	3,989	5,448	7,330	3,929	4,473
Total	15,716	23,119	21,706	20,997	18,213	17,670	11,929	13,827
Variación Federal (%)	0	-7.79	5.84	43.99	-24.95	-35.39	-5.43	19.92
Variación Estadad (%)	0	231.00	-17.27	-58.16	31.59	4.52	-33.63	18.36
Variación Total (%)	0	47.10	-6.11	-2.57	-13.88	-23.45	-16.95	19.41

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa, Finiquitos Financieros 1996-2003

Cuadro anexo 1.1.2.2. Tendencia anual de la inversión federal, estatal y total para el Programa de Fomento Ganadero en Coahuila (miles de pesos) en términos reales 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Federal	24,081	18,410	16,807	20,759	14,229	8,644	7,783	8,927
Estadad	7,189	19,728	14,078	5,053	6,073	5,967	3,771	4,269
Total	31,269	38,138	30,885	25,812	20,302	14,611	11,554	13,196
Variación Federal (%)	0	-23.55	-8.71	23.51	-31.46	-39.25	-9.96	14.70
Variación Estadad (%)	0	174.43	-28.64	-64.11	20.18	-1.74	-36.81	13.21
Variación Total (%)	0	21.96	-19.02	-16.42	-21.35	-28.03	-20.93	14.22

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa

Nota: Cifras de inversión 1996-2003, valor actualizado a pesos 2002, con base al INPC

Cuadro anexo 1.1.2.3. Inversión del grupo de programas de Fomento Ganadero, en relación al total de la APC, 1996-2003

Año	Total Fomento Ganadero (miles de pesos)	Total Alianza para el Campo (miles de pesos)	% de Fomento Ganadero en relación a la Alianza para el Campo
1996	31,269	139,159	22.47
1997	38,138	117,377	32.49
1998	30,885	124,402	24.83
1999	25,812	95,459	27.04
2000	20,302	100,911	20.12
2001	14,611	119,855	12.19
2002	11,554	121,292	9.53
2003	13,196	133,789	9.86

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa

Nota: Cifras de inversión 1996-2003, valor actualizado a pesos deflactados con el INPC 2002

Cuadro anexo 1.1.2.4. Tasa de crecimiento real de la inversión gubernamental por Programa de Fomento Ganadero en Coahuila 1996-2003

	Promedio	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lechero	-0.34		-0.26	-0.27	-0.16	-0.57	-0.42	
RTP	-0.17	-0.22	-0.17	-0.02	-0.36	-0.58	0.36	-0.32
MG	-0.10		0.12	0.26	-0.13	0.05	-0.29	
DPAI	0.15				0.12	0.21	-0.30	0.55

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa

Nota: Cifras de inversión 1996-2003, valor actualizado a pesos 2002, con base al INPC

Cuadro anexo 1.1.2.5. Relación de la inversión gubernamental por Programa de Fomento Ganadero en Coahuila (%) 1997-2003

	Promedio	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lechero	23.46	31.58	29.04	25.44	27.03	15.99	11.66	
RTP	27.14	28.44	29.11	34.08	27.52	16.07	27.64	
MG	42.81	39.98	41.85	34.80	37.34	54.31	48.60	
Desarrollo Ganadero		100.00	100.00	94.32	91.89	86.37	87.89	83.58
DPAI	11.19			5.68	8.11	13.63	12.11	16.42

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa

Nota: MG incluye Mejoramiento Genético y Ganado Mejor

Cuadro anexo 1.1.2.6. Número de beneficiarios del grupo de programas de Fomento Ganadero, en relación al total de la APC, 1996-2003

Año	Total Fomento Ganadero	Total Alianza para el Campo	% de Fomento Ganadero en relación a la Alianza para el Campo
1996	1,978	35,178	5.62
1997	2,685	59,138	4.54
1998	3,490	60,964	5.72
1999	3,847	48,975	7.86
2000	3,831	47,107	8.13
2001	3,504	55,739	6.29
2002	1,835	66,880	3.05
2003	1,362	41,602	3.27

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa.

Nota: En beneficiarios de la Alianza para el Campo se incluyen los de Transferencia de Tecnología; se excluyen los de Sanidad e Inocuidad Alimentaria, por ser beneficiarios virtuales.

Cuadro anexo 1.1.2.7. Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario de Fomento Ganadero, en relación al total de la Alianza, 1996-2003

Año	Inversión total FG (\$ miles)	Número de beneficiarios de FG	Inversión total por beneficiario de FG (\$)	Inversión total Alianza para el Campo (\$ miles)	Número total de beneficiarios de la Alianza	Subsidio promedio real por beneficiario (\$)	Relación entre subsidio beneficiarios Fomento Ganadero y Subsidio promedio de la APC
1996	31,269	1,978	15,808	139,159	35,178	3,956	4.00 : 1
1997	38,138	2,685	14,204	117,377	59,138	1,985	7.16 : 1
1998	30,885	3,490	8,850	124,402	60,964	2,041	4.34 : 1
1999	25,812	3,847	6,709	95,459	48,975	1,949	3.44 : 1
2000	20,302	3,831	5,299	100,911	47,107	2,142	2.47 : 1
2001	14,611	3,504	4,170	119,855	55,739	2,150	1.94 : 1
2002	11,554	2,038	5,669	121,292	66,880	1,814	3.13 : 1
2003	13,196	1,362	9,689	133,789	41,602	3,216	3.01 : 1

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa

Nota: Cifras de inversión 1996-2003, valor actualizado a pesos 2002, con base al INPC

Cuadro anexo 1.2.1.1. Distribución de la inversión por grupos de componentes apoyados en 2003, Programa de Fomento Ganadero

Conceptos	Inversión (\$)	% del total
Semental bovino	3,038,750	21.98
Semental Caprino	276,250	2.00
Rescate de Hembras Caprinas	1,211,520	8.76
Mejoramiento Genético Equinos	374,868	2.97
Apícola	256,470	1.85
Equipo Apícola	50,860	0.37
Papalotes	276,735	2.00
Recuperación de Tierras de Pastoreo	218,636	1.58
Construcciones y corrales	1,358,225	9.82
Cercos, papalotes, bordos, bebederos, pozos, pilas	1,566,609	11.33
Equipo Fotovoltaico	724,991	5.24
Equipo Forrajero	561,665	4.06
Tanque enfriador	290,944	2.10
Ordeñadoras	361,204	2.61
Fabrica de quesos y dulces	100,000	0.72
Otros equipos	209,719	1.52

Fuente: Elaboración propia con información del listado oficial de beneficiarios del Programa

**Cuadro anexo 2.1.1. Superficie sembrada en Coahuila el año 2003
con especies forrajeras y otros cultivos empleados en la
alimentación del ganado (anuales y perennes)**

Cultivo	Temporal	Riego	Total
Alfalfa		24,725	24,725
Avena forrajera	7,315	13,418	20,733
Avena Grano		1,149	1,149
Cebada forrajera	404	731	1,135
Cebada grano	1,375	378	1,753
Maguey	1,838		1,838
Maíz forrajero	1,925	7,097	9,022
Nopal forrajero	8,092		8,092
Pastos y praderas	8,123		8,123
Rye Grass	25	505	530
Sorgo forrajero	13,410	22,192	35,602
Sorgo grano	564	2,767	3,331
Trigo forrajero	90	867	957
Triticale forrajero		141	141
Zacate ballico		699	699
Zacate bermuda	113	3,382	3,495
Zacate buffel	77,353	1,315	78,668
Total	120,627	79,366	199,993

Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA-Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera

Cuadro anexo 2.1.2. Distribución de ganado bovino, caprino y porcino en los municipios del Estado, 2003 (cabezas)

Municipio	Bovino carne	Bovino leche	Caprino	Porcino
Abasolo	2,041	95	4,546	119
Acuña	29,430	94	13,846	475
Allende	2,650	224	5,707	390
Arteaga	6,100	3,980	13,750	2,245
Candela	5,643	260	6,503	374
Castaños	8,562	235	19,960	635
Cuatrociénegas	6,189	77	11,481	423
Escobedo	4,026	61	16,192	491
Frontera	1,051	230	2,581	419
General Cepeda	10,175	4,868	41,320	1,810
Guerrero	26,530	330	7,137	395
Hidalgo	14,900	46	1,331	347
Jiménez	14,070	53	23,325	648
Juárez	8,380	50	7,444	269
La Madrid	1,563	26	2,681	115
Monclova	6,935	1,236	1,254	935
Morelos	4,630	129	4,316	323
Muzquiz	48,300	315	13,530	907
Nadadores	3,131	418	11,161	304
Nava	6,380	278	5,350	594
Ocampo	31,624	84	2,302	990
Parras	12,875	1,806	57,598	774
Piedras Negras	4,485	420	2,493	467
Progreso	10,812	192	7,487	328
Ramos Arizpe	13,430	1,133	16,258	18,520
Sabinas	15,878	483	10,712	455
Sacramento	1,861	326	4,711	202
Saltillo	12,815	4,350	62,305	5,741
San Buenaventura	24,053	551	15,226	8,491
San Juan de Sabinas	3,312	535	7,920	588
Sierra Mojada	11,643	31	1,371	787
Villa Unión	13,400	54	18,311	344
Zaragoza	35,170	412	32,114	450

Fuente: Elaboración propia con información del SEPLADE (Información pecuaria 2003). Nota: No se consideran los municipios de la Región Laguna

Cuadro anexo 2.1.3. Inventario ganadero, porcícola y avícola del estado de Coahuila, 1990-2002 (cabezas)

Año	Bovino carne	Bovino leche	Caprino	Porcino	Aves	
					carne	huevo
1990	863,926		1,184,191	144,928	2'927,979	4'242,433
1991	874,593		1,173,202	130,586	1'993,544	4'706,005
1992	870,632		1,173,319	121,896	2'098,465	4'022,365
1993	559,232	166,510	1,168,296	78,763	4'680,495	3'110,721
1994	576,798	166,111	1,185,532	69,413	3'095,852	4'430,616
1995	568,125	198,467	1,158,310	59,873	5'098,632	4'253,261
1996	404,895	185,735	914,700	56,861	5'227,000	3'495,645
1997	393,950	183,810	511,336	67,664	8'923,953	3'281,675
1998	415,350	201,055	480,497	46,281	8'857,464	5'896,858
1999	392,145	200,991	492,946	57,244	5'693,702	3'547,397
2000	410,930	214,130	507,264	69,878	8'876,753	4'513,737
2001	429,507	245,787	591,645	76,367	8'426,611	4'297,905
2002	415,275	252,021	780,940	78,262	8'853,662	3'600,868

Fuente: Elaboración propia con información del SIAP.

Cuadro anexo 2.1.4. Distribución del ganado bovino de leche, porcino y aves entre la región Laguna y resto del Estado, 1993-2002 (miles de cabezas)

Año	Bovino leche		Porcino		Aves			
	Laguna	Resto	Laguna	Resto	carne		huevo	
					Laguna	Resto	Laguna	Resto
1993	126.3	40.2	29.8	48.9	3,158.7	1,521.8	2,419.8	690.9
1994	126.3	39.8	29.8	39.6	859.9	2,236.0	3,683.9	746.9
1995	163.9	34.6	26.4	33.5	3'137.7	1,961.0	3,630.2	623.0
1996	155.6	30.1	21.6	35.3	3,123.5	2,103.6	2,910.0	585.7
1997	164.2	19.6	20.6	47.1	7,209.6	1,714.4	2,904.4	377.3
1998	178.5	22.6	23.8	22.5	7,763.9	1,093.6	5,589.1	310.5
1999	178.5	22.5	34.4	22.9	4,483.2	1,210.5	3,196.9	350.5
2000	193.3	20.9	34.5	22.3	6,224.5	2,652.3	4,165.0	348.8
2001	222.6	23.2	42.2	23.2	5,381.7	3,044.9	3,890.8	407.1
2002	228.1	23.9	45.8	23.5	5,857.1	2,996.6	3,126.7	474.2

Fuente: Elaboración propia con información del SIAP.

Cuadro anexo 2.1.5. Producción de leche y carne de bovino y caprino en el estado de Coahuila, 1990-2002 (toneladas)

Año	Bovino carne	Bovino leche	Caprino carne	Caprino leche
1990	31,566	325,724	3,825	36,373
1991	33,578	392,896	4,377	41,513
1992	36,975	407,153	5,511	49,875
1993	31,400	575,722	3,589	55,545
1994	37,087	616,388	3,293	48,599
1995	47,807	635,364	3,833	51,603
1996	25,069	662,510	2,265	42,611
1997	28,728	723,711	2,656	38,924
1998	42,750	790,130	3,469	40,705
1999	45,942	853,826	3,735	45,229
2000	40,426	863,752	4,051	42,782
2001	44,567	951,567	4,338	52,120
2002	46,125	959,914	6,363	58,435

Fuente: Elaboración propia con información del SIAP.

Cuadro anexo 4.3.4.2. Tendencia de integración vertical hacia atrás gracias a la Alianza, beneficiarios del Programa FG 2001

	Integración Vertical hacia Atrás gracias a la APC (IVA)						
	Gracias a la APC	APC/Total (%)	Positivos	Negativos	Total	IVA Positivo	IVA Total
Caprino carne	0	0.00	5	0	5		0.00
Caprino leche	2	10.53	1	5	6		33.33
Bovino carne	0	0.00	0	1	1		0.00
Bovino leche	0	0.00	0	0	0		0.00
Abejas	0	0.00	0	0	0		0.00
TOTAL	2	2.22	6	6	12		16.67

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de las encuestas a beneficiarios del Programa 2001.

Cuadro anexo 5.2.1.1. Esquema conceptual para el desarrollo de los comités Sistema-Producto pecuarios en Coahuila

- 1) Pasar de un comité burocrático (creado por instrucciones superiores), a un Comité formado por un grupo de trabajo, con convicción y con objetivos claros y bien definidos.
- 2) Los productores pecuarios son el centro y la razón de los comités, por lo que se requiere fomentar una mayor participación:
 - a) Representantes de las asociaciones de productores
 - b) Representantes comunitarios
 - c) Representantes de grupos informales de productores
 - d) Técnicos asesores de los productores
- 3) Integrantes de los comités:

Además de los representantes “oficiales” de los sectores público, privados y social, se requiere invitar a participar, o contratar, a

 - asesores especialistas en mercados de productos agropecuarios, con enfoque en el sistema-producto específico del comité.
 - Asesores especialistas en tecnología de alimentos.
 - Empresas procesadoras de productos similares a los del sistema-producto específico.
- 4) Periodicidad:

Se requiere programar reuniones de trabajo periódicas y establecer compromisos claros, para obtener resultados.
- 5) Acciones de corto y mediano plazo:

Metas a corto plazo:

 - Creación de integradoras sistema-producto específico
 - En las integradoras, ir sumando paulatinamente a todos los productores del sistema-producto específico.
 - Buscar y coordinar mercados

Metas a mediano plazo:

 - Mejorar la producción
 - Incrementar la productividad
 - Inocuidad alimentaria
 - *Desarrollo de mercados*
 - *Desarrollo de procesos*
 - *Creación de agroindustria*
 - *Establecer centros de acopio y comercializadora*
- 6) Participación DPAI
 - Informar a los productores
 - Obtener información de los productores (Evaluación Ex-ante)
 - Organizar a los productores
 - Participar en los comités Sistema-Producto
 - Capacitar a los productores
 - Asesorar a los productores
 - Gestionar recursos y acciones para los productores
 - Coordinar esfuerzos y sumar conocimientos y capacidades con otros técnicos y especialistas
 - Transmitir demandas tecnológicas a las Fundaciones Produce y otras instancias

Cuadro anexo 5.2.1.2. Esquema conceptual de estrategia para la orientación del subprograma DPAI

- El subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, es fundamental en la estrategia de desarrollo del sector pecuario.
- Se requiere desligarlo de los líderes de organizaciones de productores.
- Se requiere fomentar entre los promotores, una capacitación con visión empresarial y de gestión.
- Se requiere disponibilidad de promotores para todo productor que requiera integrarse a las cadenas productivas.
- El DPAI debe convertirse en un subprograma de amplio espectro, que impacte el desarrollo de capacidades, en las que se incluyen la formación empresarial de los productores y el fomento a las organizaciones económicas.

Estrategias

- 1) Estructurar un portafolio de requerimientos:
 - a) Humanos
 - Capacidades que debe de tener el promotor
 - Conocimientos necesarios, de acuerdo a las acciones prioritarias
 - Actitudes que debe mostrar para la atención de los diferentes tipos de productores
 - b) Acciones necesarias (Programa de atención a las actividades pecuarias)
 - Orden prioritario de atención por sistema-producto
 - Orden de atención por tipo de productores
 - Orden de atención por regiones agroclimáticas, políticas, etc.
- 2) Con base en lo anterior, definir prioridades de acción
- 3) Definir requerimientos para llevar a cabo esa acción
- 4) Desarrollar metodología para realizar la acción, reunir información y definir los conocimientos requeridos
- 5) Convocar a la presentación de ofertas para la atención de las acciones prioritarias definidas
- 6) Efectuar pagos por trabajo desarrollado
 - Formación de grupos
 - Capacitación
 - Asesorías
 - Proyectos viables
 - Etc.