



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



# **EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001**



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

**Guanajuato**

**Octubre de 2002**



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

SAGARPA



Guanajuato  
GOBIERNO DEL ESTADO

## EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

# Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo

## Guanajuato

## **Directorio**

### **GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

Lic. Juan Carlos Romero Hicks  
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Eduardo Nieto Almeida  
Secretario de Desarrollo Agropecuario

MVZ. Salvador Arellano González  
Director General de Ganadería

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo  
Secretario

MVZ. 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. Manuel Valdés Rodríguez  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

### **SUBCOMITÉ ESTATAL DE EVALUACIÓN**

Ing. Israel Elías Muñiz Díaz. Coordinador del SEE  
Ing. Juan Enrique Cano Romero. Representante del Gobierno del Estado  
Dr. Fernando Galván Castillo. Representante del Gobierno del Estado  
MVZ. Gerardo Morales Moncada. Representante de la Delegación de la SAGARPA  
Ing. José Álvaro Nieto Sánchez. Representante de los Productores  
MVZ. Francisco Javier Mojarro Jaime. Representante de los Productores  
Dr. Jorge Covarrubias Prieto. Representante de Profesionistas y Académicos  
Dr. Luis Antonio Parra Negrete. Representante de Profesionistas y Académicos

## **Créditos**

**ESTE ESTUDIO FUE REALIZADO POR LA ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL:**

***RED Ingeniería, s.a. de c.v.***

**Ing. Arturo Reyes Delgadillo y Lic. Alejandro Márquez Albo**  
Consejo Directivo

**Ing. Beatriz Adriana Ramírez Canchola**  
Director del Proyecto

### **Consultores**

Lic. Alejandro Márquez Albo  
Ing. Leopoldo Loyo Cobo  
Ing. Sara Reyes Rodríguez  
Ing. José Luis Hernández Vázquez  
Ing. Francisco Fernández Capistrán  
Ing. J. Jesús Gerardo Sandoval  
Ing. José Alfredo Gómez López

## **Prólogo**

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

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

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

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

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

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

**Proyecto FAO-SAGARPA**

UTF/MEX/050/MEX

## Índice de contenido

Índice de contenido .....	i
Índice de cuadros .....	v
Índice de gráficas .....	vii
Índice de anexos.....	viii
Siglas.....	ix
Presentación .....	xi
Resumen ejecutivo .....	1
Capítulo 1.....	8
Introducción .....	8
Fundamentos y objetivos de la evaluación .....	8
Alcances, utilidad e importancia de la evaluación.....	9
Temas sobre los que enfatiza la evaluación.....	9
Metodología de la evaluación aplicada.....	10
Fuentes de información utilizadas .....	11
Métodos de análisis de la información .....	12
Descripción del contenido del informe .....	13
Capítulo 2.....	14
Diagnóstico del entorno de la operación del Programa .....	14
2.1 Contexto económico para la operación del Programa .....	14
2.1.1 Contexto estatal.....	15

2.2 Principales elementos de política sectorial, estatal y federal.....	20
2.2.1 Objetivos.....	20
2.2.2 Programas que instrumentan la política rural .....	20
2.2.3 Población objetivo de los programas de fomento ganadero .....	21
2.2.4 Disponibilidad y priorización de los recursos.....	22
2.3 Contexto institucional en el que se desarrolló Programa.....	22
2.3.1 Instancias estatales y federales en la operación del programa sujeto a evaluación .....	22
2.3.2 Organizaciones de productores.....	24
Capítulo 3.....	26
Características del Programa en el Estado.....	26
3.1 Descripción del programa.....	26
3.2 Antecedentes y evolución del programa en el Estado .....	26
3.3 Instrumentación y operación del Programa en 2001 .....	29
3.4 Población objetivo .....	31
3.5 Componentes de apoyo.....	32
3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas .....	33
3.7 Cobertura geográfica del Programa .....	33
Capítulo 4.....	36
Evaluación de la operación del Programa.....	36
4.1 Planeación del Programa .....	36
4.2 Procesos de operación del Programa en el Estado.....	40
4.2.1 Proceso de conformación de la solicitud y autorización del subsidio .....	43
4.2.2 Otorgamiento de los apoyos .....	44

4.2.3 Proceso de seguimiento del programa .....	45
4.2.4 Solicitudes recibidas y atendidas .....	45
4.3 Perfil de los beneficiarios .....	46
4.4 Satisfacción con el apoyo .....	50
4.5 Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa .....	50
4.6 Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores.....	52
4.7 Evaluación global de la operación del Programa.....	53
4.8 Conclusiones y recomendaciones .....	54
4.8.1 Conclusiones .....	54
4.8.2 Recomendaciones .....	55
Capítulo 5.....	56
Evaluación de resultados e impactos del Programa.....	56
5.1 Principales resultados de las acciones del Programa .....	56
5.1.1 Cambios en la capacidad productiva .....	57
5.2 Capitalización e inversión productiva.....	58
5.3 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos .....	58
5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones .....	59
5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión.....	60
5.6 Cambios en producción y productividad atribuible al apoyo .....	61
5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción .....	62
5.8 Contribución al empleo.....	62
5.9 Efecto sobre los recursos naturales.....	63
5.10 Desarrollo de organizaciones económicas .....	64

5.11 Investigación, transferencia y adopción de tecnología .....	65
5.12 Impactos productivos del Programa .....	65
5.13 Conclusiones .....	68
5.13.1 Conclusiones .....	68
5.13.2 Recomendaciones .....	69
Capítulo 6.....	71
Conclusiones y recomendaciones .....	71
6.1 Conclusiones .....	71
6.2 Recomendaciones .....	75
Bibliografía .....	77

## Índice de cuadros

Cuadro 1-1. Fuentes de información. Beneficiarios .....	12
Cuadro 1-2. Fuentes de Información. Otros actores .....	12
Cuadro 2-1-1-1. Población ganadera en el estado de Guanajuato (miles de cabezas).....	16
Cuadro 3-2-1. Evolución del programa .....	27
Cuadro 3-6-1. Metas físicas y financieras programadas y realizadas en 2001 .....	33
Cuadro 3-7-1. Distribución de los componentes apoyados por DDR.....	34
Cuadro 4-1-1. Montos de apoyo de acuerdo a zonas ecológicas y tipos de productores.....	38
Cuadro 4-1-2. Principales fechas de operación del Programa .....	38
Cuadro 4-1-3. Indicador de pertinencia del gasto programado .....	39
Cuadro 4-1-4. Evolución de la población objetivo del Programa.....	40
Cuadro 4-2-1. Principal medio de difusión del programa .....	43
Cuadro 4-2-1-1. Facilidad del trámite para recibir apoyos.....	44
Cuadro 4-3-1. Perfil de los beneficiarios .....	47
Cuadro 4-4-1. Calidad del apoyo.....	50
Cuadro 4-5-1. Participación de los proveedores en el Programa.....	51
Cuadro 4-5-2. Principal criterio para selección de proveedor .....	52
Cuadro 4-6-1. Correspondencia entre los apoyos otorgados y la necesidad del beneficiario .....	53
Cuadro 5-1-1. Resultados logrados con las acciones del Programa .....	57
Cuadro 5-3-1. Cambios en aspectos productivos.....	59
Cuadro 5-4-1. Permanencia de los apoyos.....	59
Cuadro 5-4-2. Funcionamiento del apoyo .....	60

Cuadro 5-5-1. Desarrollo de capacidades técnicas y de gestión.....	60
Cuadro 5-6-1. Cambios en producción y productividad.....	61
Cuadro 5-6-2. Origen de los cambios .....	62
Cuadro 5-7-1. Cambios en los ingresos .....	62
Cuadro 5-8-1. Contribución al empleo .....	63
Cuadro 5-9-1. Efectos sobre los recursos naturales.....	63
Cuadro 5-10-1. Desarrollo de organizaciones .....	64
Cuadro 5-11-1. Transferencia de tecnología.....	65
Cuadro 5-12-1. Impactos productivos generados por las acciones del Programa .....	67

## **Índice de gráficas**

Gráfica 3-2-1. Solicitudes aprobadas y ejercidas.....	29
---	----

## **Índice de anexos**

Anexo. Diseño de muestra

Anexo. Estadística básica

## Siglas

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CESAVEG	Comité Estatal de Sanidad Vegetal
CECAMPO	Centro de Atención al Campo
CINVESTAV-IPN	Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Irapuato
CNA	Comisión Nacional del Agua
CODEREG	Coordinación General para el Desarrollo Regional
COTECOCA	Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEGA	Fideicomiso Especial de Garantía y Asistencia
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fideicomiso de Distribución de Fondos
ICA	Instituto de Ciencias Agrícolas de la Universidad de Guanajuato
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAC	Programas de la Alianza para el Campo
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SINDER	Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral

## **Presentación**

El Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo en el estado de Guanajuato inició sus actividades en 1996 como Programa de Establecimiento de Praderas, y como una componente más de la Alianza para el Campo. En el empeño de lograr estándares internacionales de competitividad de la actividad agropecuaria y en el marco de un desarrollo sustentable, los gobiernos Federal y Estatal han asignado una importante cantidad de recursos técnicos, económicos y financieros a dicho Programa. Es pues del mayor interés, reconocer objetivamente los impactos de sus acciones sobre la realidad productiva y ambiental para, de ser necesario, reorientar el camino y obtener los mejores frutos del esfuerzo del gobierno y sociedad.

La evaluación de los resultados del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 que se presenta en las siguientes páginas, fue elaborado y es responsabilidad de *RED Ingeniería, s.a. de c.v.* de su contenido y calidad y forma parte de un ejercicio que a nivel nacional coordina la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y cuyo diseño ha estado a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Ciertamente, el mayor reto que ha enfrentado la Entidad Evaluadora Estatal en esta asignación ha sido identificar los impactos de los proyectos del Programa a un año o menos de haberse ejecutado; aislar los efectos de factores exógenos, e interpretar juiciosamente los indicadores que la metodología ofrece para calificar las diversas facetas del Programa. Las aportaciones del presente ejercicio de evaluación, tendrán sentido y valor en la medida en que sean incorporadas en las siguientes ediciones del Programa y logren mejorar sus resultados.

Es necesario agradecer la paciencia y aportaciones de muchos funcionarios, proveedores y productores que amablemente colaboraron en el esfuerzo de evaluación que recoge este documento, en especial al Ing. Arturo Mora Benítez de la SDA y al Ing. Juan Enrique Cano Romero de FIRCO.

También es necesario reconocer el apoyo, orientación y conducción brindada por el Subcomité Estatal de Evaluación de la Alianza para el Campo de Guanajuato, que es la entidad responsable de la contratación y supervisión de este trabajo, así como de la revisión, calificación y dictamen de la evaluación, agradeciendo en particular la colaboración obsequiada por su coordinador, el Ing. Israel Elías Muñiz Díaz.

Celaya, Gto, Septiembre de 2002

## Resumen ejecutivo

En este apartado, se presenta un resumen de los aspectos más relevantes que se consignan en cada uno de los capítulos que integran el trabajo de evaluación del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en el estado de Guanajuato, iniciando con el siguiente cuadro que muestra los principales datos de la operación del Programa en 2001:

Criterios	Indicadores	Valor	
Metas programadas	Financieras (miles de pesos)	Total	6,760.00
		Aportación federal	1,690.00
		Aportación estatal	1,690.00
		Aportación de los productores	3,380.00
	Físicas	Hectáreas	2,820
		Beneficiarios	50
Presupuesto ejercido (miles de pesos)	Total		580.6
	Aportación federal		290.8
	Aportación estatal		290.8
	Aportación de los productores		580.6
Número de beneficiarios	Personas físicas		7
	Personas morales		2
Cobertura de metas	Proyectos aprobados (número)		11
	Hectáreas(%)		90
	Beneficiarios(%)		3
	Financieras(%)		15
	Cobertura de solicitudes (%)		16
	Superficie beneficiada (ha)		2,532.3
Impactos productivos	% de beneficiarios con conservación y recuperación de suelos		50.0
	% de beneficiarios que reporta disminución de tala y quema		16.7
	% de beneficiarios que incrementaron reforestación, cortinas rompevientos y plantación de cercos vivos		25.0
	% de beneficiarios que obtuvieron ahorro de agua		16.7
	% de beneficiarios que reporta hacer uso de fertilizantes orgánicos		16.7
Fechas	Firma del anexo técnico		Mayo de 2001
	Radicación de recursos federales		Junio de 2001
	Radicación de recursos estatales		Junio de 2001
	Primera acción de aplicación de recursos del Programa		Octubre de 2001
	Cierre del Programa		Aún no se realiza

Fuente: elaboración propia con base en cuestionarios aplicados a beneficiarios y avance físico-financiero al 25/07/2002.

Los objetivos generales que se persiguen con la evaluación del Programa en su ejercicio de 2001 son: el análisis del desempeño del Programa, el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus metas, así como el impacto generado en términos de criterios e indicadores definidos para contribuir a la adopción de ajustes a la operación y a la orientación estatal del Programa, realimentando los procesos de planeación y programación anual.

### **Entorno estatal para la operación del Programa en 2001**

De acuerdo a datos sobre uso general del suelo, la superficie de uso pecuario en el estado de Guanajuato es de 1,462,860 hectáreas en el año agrícola 2000/01. De estas, el 94.86% corresponde a superficie con pastos naturales, arbustos, matorrales y hierbas.

El proceso de degradación del suelo es una de las principales amenazas para el desarrollo ganadero en Guanajuato, al influir en el conjunto de procesos productivos y socioeconómicos del medio rural. La erosión ha sido favorecida por la orografía que presenta la entidad con pendientes pronunciadas, deficiencias de cubierta vegetal y prácticas productivas inadecuadas, así como por no realizar el uso adecuado del suelo de acuerdo a su potencial. Es el caso de algunas áreas de temporal cuya aptitud es ganadera y/o forestal.

La problemática que se pretendió atender con la puesta en marcha del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en el Estado de Guanajuato es detener la sobre explotación de los predios ganaderos, aumentar y recuperar las superficies con potencial para pastoreo, apoyar en la adquisición de tecnología para un mejor manejo del predio y fomentar o promover la producción de pastos tanto naturales como inducidos.

### **Características del Programa en el Estado**

Por lo anterior, el objetivo central del Programa es apoyar acciones que permitan incrementar la disponibilidad de forraje por unidad de superficie de modo sostenible, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva, a fin de tener un mejor manejo de la unidad de producción. Los componentes programados de acuerdo al anexo técnico, se agrupan en dos conceptos: Establecimiento y Rehabilitación de Pastizales e Infraestructura y Equipo.

En el ejercicio de 2001, se contó con un presupuesto de \$4 millones de pesos de recursos gubernamentales y como aportaciones de los productores beneficiados, \$3.78 millones de pesos. Dicho presupuesto tuvo como meta beneficiar a 50 productores en un número igual de unidades de producción, marcando como meta que en estas unidades se beneficiarían 2,820 ha.

La operación del Programa se inició en el mes de octubre de 2001 y el cierre del ejercicio no se ha realizado aún. A julio 26 de 2002 se lograron ejercer solo el 12% de los recursos

programados originalmente, debido a las deficiencias que se arrastran desde ejercicios anteriores y que no han podido ser superadas.

### **Evaluación de la operación del Programa**

Como se señala a lo largo del documento, las condiciones que han rodeado a este Programa en el Estado de Guanajuato, agudizadas en su ejercicio de 2001, han llevado a que presente una muy reducida operación de los apoyos que contempla otorgar.

Lo anterior obliga a advertir, que los resultados que se consignan al aplicar las directrices que señala la Guía Metodológica para los diferentes indicadores, contienen una representatividad limitada por derivarse de una muestra de 14 productores, de los que solo 11 recibieron los apoyos.

De las 11 solicitudes ejercidas, se reporta una superficie beneficiada de 2,532.5 ha, 89.7% de lo programado en el Anexo Técnico, de las que el componente de Establecimiento y Rehabilitación de Pastizales no tiene participación en ella, al no haberse otorgado ningún apoyo para ese concepto.

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en el avance de su ejercicio del año 2001, con fecha 26 de julio del 2002, reporta como apoyados 11 proyectos con 55 productores beneficiados.

Una perspectiva global de los procesos del Programa, recibe calificaciones bajas en los aspectos de planeación, programación, difusión y tiempos de ejecución, así como en el ejercicio de los recursos asignados. Una de las posibles causas de ello, podría deberse a la mecánica operativa del Programa que paga el apoyo sobre obra concluida, por lo que el beneficiario, debe realizar primeramente la inversión total del proyecto.

Los montos ejercidos han tenido un comportamiento decreciente, siempre inferiores a los recursos programados, excepto en el 2000, año en que se ejerció una mayor cantidad de recursos en equipos forrajeros. La situación en el 2001 se tornó más grave, ya que al 26 de julio de 2002, se ha ejercido poco más del 12% de los recursos programados<sup>1</sup>.

El Programa no logró en 2001 modificar la tendencia observada en años pasados de incumplimiento de las metas financieras originalmente asignadas, incluso ha sido el año de mayor retraso en estos aspectos.

Una carencia del Programa, es la prácticamente nula asistencia técnica para la formulación de los proyectos productivos que den guía y soporte a los productores sobre los caminos más adecuados para llevar su negocio.

---

<sup>1</sup> Información preliminar proporcionada por los responsables del Programa, al 26 de julio de 2002. SDA.

Al igual que el resto de programas que operan en el Estado, desde sus inicios se ha operado sin establecer cruces o complementaciones con otros programas con los que pudieran potenciarse sus efectos, al no existir un plan que integre o marque prioridades comunes donde concurren aspectos como sanidad, asistencia técnica, fomento y productividad, u otros apoyos.

### **Evaluación de resultados e impactos del Programa**

Los productores de pequeña propiedad, representan el 42% de los beneficiarios y recibieron el 78 % de los recursos del Programa, mientras que el grupo de beneficiarios de ejidatarios, que representan el 58% recibieron sólo el 22% de los recursos ejercidos .De éstos últimos la superficie beneficiada corresponde al 15% del total.

Los beneficiarios a los que se aplicó encuesta, son hombres y mujeres en proporciones equivalentes, con edad promedio de 39 años y tienen como principal fuente de ingresos la actividad pecuaria, generalmente con venta al mercado nacional. El 61.5%, tiene un capital pecuario menor a 50 cabezas de ganado mayor y el 50% posee predios con superficies mayores a 100 ha.

La principal limitante de acceso al Programa por parte de los productores según señalaron, fue la falta de liquidez, ya que primeramente realizan el total de la inversión y se apoya sobre obra concluida. Esto significa que tienen que disponer anticipadamente de recursos para hacer las erogaciones.

El 50% de los productores obtuvieron o esperan obtener cambios positivos en la conservación y recuperación de suelos, así mismo el 16.7% reporta estos cambios positivos en la disminución de quemas, talas y ahorro de agua. Para el 25% los cambios favorables se dieron en reforestación y plantación de cercos vivos.

Con relación al funcionamiento del componente otorgado por el Programa, la totalidad de los beneficiarios concuerdan en afirmar que se encuentran funcionando y que la calidad y el funcionamiento del bien han sido óptimos.

### **Conclusiones**

El Programa ha tenido resultados que han sido muy pobres a diferencia de la aceptación y desarrollo que ha tenido en otros estados y en relación al potencial que tiene que atender en la entidad.

Se aprecia que un factor que pudo haber influido en la operación y los resultados del Programa, es que no se le reconoce una importancia relevante dentro de las prioridades estatales del sector. El soporte institucional que se le concede, incluyendo la precisión en las asignaciones de responsabilidades entre quienes deberían de participar en su conducción y desarrollo, se ha percibido que no tiene la firmeza y claridad que se le da a otros programas de la Alianza en Guanajuato.

Lo anterior a pesar de crear dificultades, no ha sido modificado ni se han presentado propuestas a fin de fortalecer la operación, por lo que de no hacerse modificaciones, es altamente probable que se agudice la declinación de sus acciones.

Los montos ejercidos han tenido un comportamiento decreciente, siempre inferiores a los recursos programados, excepto en el 2000, año en que se ejerció una mayor cantidad de recursos en equipos forrajeros. La situación en el 2001 se tornó más grave, ya que al 26 de julio de 2002, se ha ejercido poco más del 12% de los recursos programados<sup>2</sup>.

Se logró beneficiar una superficie de 2,532.5 ha, 89.7% de lo programado en el anexo técnico. Las componentes de siembra y rehabilitación de praderas no tienen participación en la superficie beneficiada. Sin embargo los criterios con los que se consignan las metas logradas, tanto las que se refieren a superficie como a beneficiarios, no reflejan con fidelidad el efecto de la aplicación de los recursos.

Los apoyos a los productores tienen grandes variaciones y dependen en gran medida de la cantidad de recursos que el productor puede destinar a la inversión, por lo que éstos se concentran principalmente en beneficiarios de alta capacidad económica. Es por ello que la superficie que se ha beneficiado con los apoyos de Programa, corresponde principalmente a pequeños propietarios.

Los recursos limitados que cada año se han aplicado al Programa en el Estado, se han traducido en avances poco significativos en la superficie de praderas y agostaderos mejorados y/o rehabilitados, debido a las dificultades que enfrenta la operación para aplicar recursos en este tipo de obras.

La difusión del Programa, se apreció que es un proceso que no cuenta con un plan o estrategia. La ausencia de un esfuerzo dirigido de promoción ha provocado, además de una demanda insuficiente, que no se incida sobre toda la población objetivo, particularmente en aquellas regiones o comunidades en las que se realiza un manejo inadecuado de praderas y agostaderos.

Los productores de pequeña propiedad, representan el 42% de los beneficiarios y recibieron el 78% de los recursos del Programa, mientras los ejidatarios representan el 58% y solamente recibieron el 22% de lo ejercido.

### **Recomendaciones**

Se ha percibido que para el Estado, reviste una gran importancia, reorientar y reconvertir una alta proporción de sus actividades agropecuarias. Ello podría significar para el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo un papel preponderante, si se logra

---

<sup>2</sup> Información preliminar proporcionada por los responsables del Programa, al 26 de julio de 2002. SDA.

convertir en un instrumento efectivo de acción que logre alcanzar sus objetivos básicos, fortaleciéndolo con la concurrencia ordenada y efectiva de otros programas.

Se requiere fortalecer los aspectos de planeación y programación, apoyados en diagnósticos más precisos que permitieran fundamentar su orientación y acciones específicas, incorporando mayores elementos de información para soportar las decisiones.

Es recomendable hacer uso de manera prácticamente obligatoria, de los datos sobre la condición actual de los agostaderos para plantear las metas del Programa sobre situaciones reales que orienten la dirección de las acciones.

De igual manera, para el seguimiento de las acciones, se deberá prestar especial atención en la determinación y actualización de los mismos índices de coeficiente de agostadero y capacidad de carga de las superficies sujetas del apoyo del Programa, a fin de poder medir sobre bases técnicas, los resultados de los apoyos en las explotaciones pecuarias. Ello con base a los índices establecidos por COTECOCA

Reorientar y rediseñar un plan o estrategia, de operación, dirigida sobre todo a las regiones o comunidades en las que se realiza un manejo inadecuado de los predios y que cuentan con un buen potencial de agostadero.

Implementar servicios de capacitación y extensión a los ganaderos a fin de elaborar proyectos productivos rentables y sustentables, bajo esquemas de manejo integral de los recursos o de reconversión productiva

Facilitar el acceso de los productores al Programa mediante una estratificación de los apoyos que considere criterios socioeconómicos más definidos, además de brindarles apoyo para financiamientos o esquemas de otorgamiento de los subsidios más favorables.

Establecer un seguimiento técnico de los apoyos a fin de medir, por medio de parámetros productivos los impactos del Programa.

El Programa se considera como un instrumento que tiene aptitudes y elementos útiles y trascendentes para apoyar las políticas de desarrollo agropecuario de Guanajuato, pero que para lograrlo, requeriría de un fuerte impulso para redefinirlo y adecuarlo a las necesidades que se pretenden atender con él.

Una vez realizadas las modificaciones que requiere el Programa, sería conveniente incrementar los recursos y metas a fin de impulsar un cambio estructural en la actividad pecuaria del Estado.

En resumen, cabe hacer la reflexión sobre la viabilidad futura del Programa de mantenerse el nivel de atención, el soporte institucional que se le otorga y su estructura y funcionamiento operativos, que llevan a sugerir se realice una decidida definición para replantearlo fortalecido, o bien, para reubicar sus objetivos y recursos específicos en otros

programas prioritarios del Estado, como pudieran ser los de Reconversión Productiva, Microcuencas o incluso en el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).

# Capítulo 1

## Introducción

En este primer capítulo del informe de Evaluación del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 de la Alianza para el Campo de Guanajuato, se presentan los principales elementos normativos y legales que enmarcan el proceso de evaluación, así como la caracterización general del contenido del trabajo. Se señalan los objetivos que se persiguen, el alcance y utilidad que tiene este ejercicio de evaluación, los temas en los que se concentra su atención, la metodología que se ha aplicado, las principales fuentes de información que se emplearon y los métodos de análisis para procesar todo ello.

### Fundamentos y objetivos de la evaluación

El Gobierno Federal ha determinado la necesidad de realizar la evaluación de todos los programas gubernamentales que conlleven subsidios y apoyos a las diferentes poblaciones para los que están destinados. Por ello ha quedado plasmada como obligatoria esta acción en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001, aplicándose este mandato a los diversos programas de la Alianza para el Campo.

En apego a este ordenamiento, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 establecen la normatividad básica a que debe ajustarse la evaluación del Programa.

Para llevar a cabo esta tarea, la SAGARPA definió un Esquema Organizativo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2001 y formularon los Términos de Referencia y la Guía Metodológica, con el fin de que el ejercicio en las 32 entidades federativas se realice dentro de un mismo marco conceptual y metodológico.

Estos esfuerzos de evaluación buscan aportar elementos suficientes y consistentes de información para apoyar la orientación de la política sectorial, sugerir cambios en la operación del Programa y brindar elementos de juicio para definir prioridades en la asignación de recursos públicos destinados a fortalecer la producción agropecuaria. En efecto, la evaluación se desenvuelve en dos vertientes:

- Evaluación de los impactos de los programas, en términos de productividad, empleo, cambio tecnológico y medio ambiente.
- Evaluación del desempeño, a fin de mejorar la eficiencia operativa de los programas, su adecuación al proceso de federalización y descentralización, la participación de los productores y sus efectos sobre la institucionalidad para el desarrollo agropecuario y rural

## **Alcances, utilidad e importancia de la evaluación**

La evaluación permite conocer el desempeño del Programa y el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas, a partir de la medición y examen de un amplio conjunto de indicadores que conducen a:

- Apreciar la eficacia de la planeación y de la programación anual
- Conocer la eficiencia de la ejecución de los diversos procesos
- Determinar el apego de la operación a la normatividad y a las competencias institucionales
- Identificar y medir los impactos y resultados del Programa
- Identificar las fortalezas y debilidades del Programa

Las propuestas que resultan de estos ejercicios de evaluación, tienen el propósito de brindar información y elementos de juicio para apoyar la orientación de la política sectorial y para definir prioridades en la asignación de recursos públicos destinados a fortalecer la producción agropecuaria. Igualmente permiten proponer adecuaciones para mejorar la operación de los programas de la Alianza para el Campo.

Los principales usuarios de los resultados de esta evaluación son el gobierno del Estado y las instancias normativas del gobierno federal. Asimismo, otros usuarios importantes son los operadores de los Programas; las instancias ejecutoras, el comité técnico en el Estado, las dependencias responsables de su aplicación, la Delegación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), las organizaciones de productores, núcleos académicos y la sociedad en general.

## **Temas sobre los que enfatiza la evaluación**

La evaluación del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 presta especial atención a la cobertura y focalización del Programa; 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, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental; la contribución al empleo; y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar. Se contemplan los siguientes aspectos básicos:

- La instrumentación del Programa en 2001, considerando los procesos de federalización y de descentralización de funciones de la SAGARPA.
- Las diversas etapas o procesos del Programa: su planeación, su organización operativa y su ejecución propiamente dicha.

- Factores exógenos al Programa, como el acceso al financiamiento y a los insumos que tienen los productores, así como los problemas de entorno que eventualmente se presentaron.
- El papel de los asesores técnicos y de los proveedores y,
- Los resultados de las acciones el Programa al nivel de los beneficiarios.

## **Metodología de la evaluación aplicada**

En apego a lo establecido en la Guía para la Evaluación Estatal de los Programas de la Alianza para el Campo 2001, el enfoque para esta evaluación es eminentemente normativo; es decir, centra su atención en la forma en que operó el Programa en lo referente a sus principales procesos; adicionalmente, se busca generar información que permita estimar los impactos técnico-económico y sociales.

El análisis realizado en la presente evaluación se realiza de conformidad con la documentación normativa que orienta la ejecución de estos trabajos, como son la guía metodológica, los cuestionarios y guías de entrevistas que fueron aportados a las empresas a través del SEE y de la página [www.evalianza.org.mx](http://www.evalianza.org.mx).

En base a ello, se realizó adicionalmente, una recopilación de la información correspondiente a la operación del Programa en 2001, consistente en informes, actas y convenios de concertación federación-estado.

La evaluación inicia con el análisis del desempeño de los procesos de asignación de recursos (recursos humanos, financieros, materiales, etc.) y de las actividades concretas que involucra cada programa en sus diferentes procesos, tales como selección de beneficiarios, tramitación de solicitudes, etc.

Posteriormente, se caracterizan los bienes y servicios entregados por el programa, sean servicios como asistencia técnica, capacitación, y bienes tales como infraestructura y equipo: cercos, equipo para el manejo del ganado, implementos, etc.

A continuación se examina en detalle la forma y el efecto del otorgamiento de los apoyos a los beneficiarios, que se identifican y dimensionan a través de diversos indicadores para conceptos tales como *cobertura* (número de productores atendidos, solicitudes atendidas, etc.), *focalización* (que se refiere al grado en que los beneficiarios corresponden a la población objetivo del Programa), *nivel de satisfacción* y *nivel y tipo de participación* en el diseño y operación del Programa, entre otros.

En este sentido, se analizan los diversos resultados e impactos que el Programa pudo haber tenido en los aspectos técnicos, económicos y sociales.

Para definir la muestra estadística representativa del universo a estudiar, se utilizó el padrón oficial de beneficiarios proporcionado por el SEE, a partir del cual se realizó la selección de beneficiarios a encuestar, determinando el tamaño de muestra de acuerdo a los criterios establecidos en la guía metodológica.

### **Fuentes de información utilizadas**

Para realizar los análisis, se acudió a diversas fuentes de información: estudios, diagnósticos y estadísticas, particularmente de SDA, FIRCO, INEGI Y SAGARPA, así como a los registros de la operación del Programa (informes, actas, reportes de avances, etc.); de otra parte, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios gubernamentales, proveedores y representantes de organizaciones de productores, y encuestas a una muestra de productores beneficiarios.

Los cuestionarios aplicados en las encuestas a beneficiarios incluyen cuatro tipos de información:

- a) Identificación y caracterización del beneficiario;
- b) Indicadores y variables de evaluación;
- c) Resultados de las acciones del Programa y
- d) Apreciaciones generales acerca de la Alianza para el Campo;

El tamaño y composición de la muestra de productores incluidos en la encuesta permite una precisión estadística del 10% y una confiabilidad del 95%. El cuadro 1-1 muestra el número de productores beneficiarios del Programa en 2001 y el número de encuestas aplicadas, en tanto que el cuadro 1-2 indica el número de personas que aportaron información mediante entrevistas.

**Cuadro 1-1. Fuentes de información. Beneficiarios<sup>3</sup>**

Concepto	Tipo de beneficiarios (total)				Tipo de beneficiarios (muestra)			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Rehab. y Establ. de Pastizales	0	0	0		0	0	0	
Infraestructura y equipo	7	16	32		5	8	1	
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>32</b>		<b>5</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	
DDR 01	2	0	32		1	0	1	
DDR 02	2	0	0		2	0	0	
DDR 03	3	0	0		2	0	0	
DDR 04	0	0	0		0	0	0	
DDR 05	0	16	0		0	8	0	
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>32</b>		<b>5</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	

Fuente: Padrón de Beneficiarios del Programa en 2001.

**Cuadro 1-2. Fuentes de Información. Otros actores**

Fuente	Entrevistas realizadas
Funcionarios	9
Proveedores	3
Organizaciones de productores	3
<b>Total</b>	<b>15</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas

## Métodos de análisis de la información

A partir de las encuestas y entrevistas realizadas, y mediante la captura de la información contenida en estos documentos, se generaron dos bases de datos: una con la información de

---

<sup>3</sup> Tipo I: beneficiarios que presentaron solicitud individual; Tipo II: grupo de beneficiarios que presentaron una sola solicitud cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado; Tipo III: grupo de beneficiarios que presentaron una sola solicitud, cuyos integrantes hacen uso colectivo de componente otorgado; Tipo IV: Autoridades o instancias similares, cuando por ejemplo los apoyos se otorgan a través de Presidencias Municipales que se encargan de administrar el bien y prestar servicios a productores beneficiarios individuales; y, Tipo V: Instituciones como Centros de Investigación, Fundaciones PRODUCE y Universidades cuando por ejemplo se les otorgan apoyos para propagación y conservación de materiales genéticos para el desarrollo ulterior del propio Programa.

los cuestionarios aplicados a beneficiarios y otra con las entrevistas aplicadas a funcionarios, representantes de organizaciones de productores y proveedores. Del procesamiento de la información se obtuvieron los cuadros de resultados e indicadores que permitieron realizar un análisis exhaustivo de los procesos y de los impactos de las acciones de la Alianza.

Toda vez que en el análisis se han considerado determinadamente las opiniones de los productores beneficiarios, la formulación de las conclusiones de la evaluación descansa en la percepción que los productores tienen del Programa, así como de sus impactos. No se dispone de una información rigurosamente soportada por mediciones directas o por documentos o registros que conduzca a juicios contundentes; no obstante, el tamaño de la muestra y la consideración de otras fuentes de información, permiten realizar juicios con un elevado grado de razonabilidad.

### **Descripción del contenido del informe**

La evaluación del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo presentada en este informe se inicia con el diagnóstico del entorno en que se instrumentó el Programa en el Estado, resaltando la problemática estatal, la vinculación del Programa con los planes de desarrollo sectorial, así como los antecedentes y perspectivas del Programa en la entidad. Más adelante se realiza un análisis del proceso evolutivo que ha registrado en el período 1996-2000, y se evalúan los principales procesos administrativos, así como el cumplimiento de metas y la cobertura del Programa.

Posteriormente se estudia el proceso de planeación del Programa en cuanto a objetivos, metas y plazos, así como su operación: el arreglo institucional y los procesos administrativos. A continuación se trata en detalle el grupo de beneficiarios, reconociendo su perfil y analizando el nivel de satisfacción y nivel y tipo de participación de los beneficiarios, los proveedores y los técnicos en la planeación y operación del Programa.

En el Capítulo V se examinan los diversos resultados e impactos que el Programa ha generado, tanto en la capacidad productiva como en la recuperación de áreas de pastoreo en la entidad, así como la infraestructura para el manejo del hato, la disponibilidad de forraje en épocas críticas para la alimentación del ganado, etc. Este apartado, además considera los efectos en el ingreso de los productores, empleo en la región, desarrollo de mercados, conversión y diversificación productiva así como efectos sobre los recursos naturales y protección y control sanitario.

En el último capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones generales de la evaluación: una síntesis de los principales hallazgos que se presentan a lo largo del Informe y un conjunto de medidas para reorientar y dinamizar este Programa en Guanajuato.

## Capítulo 2

### Diagnóstico del entorno de la operación del Programa

En este capítulo se describen los principales aspectos que constituyeron el contexto dentro del que se desarrolló el Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo en el Estado de Guanajuato. Se parte de una breve descripción de la situación del sector agropecuario tanto a nivel nacional como estatal, para ubicar las condiciones en que se desarrollan las actividades pecuarias, particularmente las relacionadas a las tierras de pastoreo en el Estado, los elementos de política que las orientan y el contexto institucional en Guanajuato que atiende la instrumentación específica del programa.

#### 2.1 Contexto económico para la operación del Programa

México cuenta con un territorio que le permite desarrollar una gran diversidad de actividades agropecuaria, pecuarias, forestales y pesqueras, constituido por 197.8 millones de hectáreas, de las cuales el 16% son tierras agrícolas, 61% son tierras de agostadero y 23% son bosques y selvas. Dispone además de 11,500 kilómetros de litoral.<sup>4</sup>

A pesar de este potencial, a nivel nacional, la participación del sector primario dentro del PIB ha venido decreciendo gradualmente, al pasar del 6.4% en promedio durante el periodo 1990-1994, al 6.1% en el correspondiente a 1995-2000. Específicamente para ese año de 2000, llegó al nivel del 5.5%. En tanto el PIB Nacional observó un crecimiento promedio del 3.4% para el periodo 1990-2000, el del PIB primario fue del 1.6%, tasa que es incluso inferior a la del crecimiento de la población que fue del 1.8% para ese lapso.<sup>5</sup>

Esta tendencia hacia una participación decreciente del PIB primario en la economía, ocurre no solo en México, sino que se presenta de manera generalizada a nivel mundial, muy probablemente como una situación asociada a los intensos procesos de industrialización que se están viviendo, que afectan las condiciones del desarrollo económico de cada país.

No obstante lo anterior, el sector primario sigue siendo un importante concentrador del empleo total del país, como se aprecia con el dato de que generó el 20.9% en promedio durante el periodo 1997-2000.<sup>6</sup> Sin embargo, la estructura laboral del sector muestra que más del 50% de su población ocupada, está constituida por personas sin tierra, en un

---

<sup>4</sup> Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2001-2006. Pág. 22.

<sup>5</sup> Descripción de los Sectores Agroalimentario y Pesquero y Características del Medio Rural. SAGARPA-ASERCA. Abril 2002.

<sup>6</sup> Idem.

mercado laboral inestable y de ocupación estacional, con bajas prestaciones sociales y de mano de obra no calificada.<sup>7</sup>

### **2.1.1 Contexto estatal**

A nivel de los estados federativos, Guanajuato ha sido de los que han venido disminuyendo su participación relativa dentro del PIB primario. En tanto que durante el periodo de 1993 a 1995 contribuía con el 5% de ese producto, en el lapso de los años de 1997 a 1999 su participación descendió al 4.4%.<sup>8</sup>

A pesar de ello, Guanajuato con su extensión territorial de 3.06 millones de hectáreas que representan el 1.6 % de la superficie nacional, sigue teniendo un papel relevante, como lo muestra el que haya ocupado durante el periodo de 1990-2000, lugares importantes en la producción de diversos productos pecuarios a nivel nacional. Por ejemplo, ocupa el 5º lugar en la producción de carne de aves, el 3º en la de carne de porcinos, el 6º en la producción de leche y el mismo lugar en la de huevo.

El Estado de Guanajuato cuenta con una población total de 4.7 millones de habitantes<sup>9</sup>, de los que 1.7 millones se considera que es la población ocupada (PEA). De acuerdo a la distribución de la PEA por actividad económica, el sector agropecuario ocupa el 21% de la fuerza laboral. La población asentada en el medio rural asciende a 1.5 millones de habitantes, representando casi el 33% de la población total estatal.

De acuerdo a datos sobre el uso general de suelo<sup>10</sup> la superficie total dedicada a la ganadería en el Estado de Guanajuato es de 1,462,860 hectáreas en el año agrícola 2000/01. De ésta, el 94.86% corresponde a superficie con pastos naturales, arbustos, matorrales y hierbas. La superficie restante esta dedicada principalmente a cultivos forrajeros con 72,502 hectáreas, entre los que destacan los municipios de Celaya, Dolores Hidalgo y San Felipe. Los municipios del Estado con producción más importante de pastos sembrados son principalmente Apaseo el Grande, San Felipe y San Luis de la Paz, que en conjunto concentran el 40.85% de la superficie cultivada de pastos.

---

<sup>7</sup> Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2001-2006. Pág. 18.

<sup>8</sup> Descripción de los Sectores Agroalimentario y Pesquero y Características del Medio Rural. SAGARPA-ASERCA. Abril 2002.

<sup>9</sup> INEGI, Censo de 2000.

<sup>10</sup> Anuario Estadístico del Estado de Guanajuato 2001, julio de 2001.

## Problemática del sector en el Estado

El proceso de erosión y degradación del suelo<sup>11</sup> es una de las principales amenazas para el desarrollo de Guanajuato, al influir en el conjunto de procesos productivos y socioeconómicos del medio rural. La erosión se ve favorecida por pendientes pronunciadas, intensidades altas de lluvia, por deficiencia de cubierta vegetal y por prácticas productivas inadecuadas, así como por no realizar el uso adecuado del suelo de acuerdo a su potencial. Es el caso de algunas áreas de temporal cuya aptitud es ganadera y/o forestal.

Es evidente que por las condiciones que presenta el paisaje del Estado de Guanajuato existe un serio deterioro del suelo, siendo considerado como uno de los que tienen mayor grado de afectación por este fenómeno. De acuerdo a datos que presentó la SEMARNAP<sup>12</sup>, se estima que el 100% de los suelos del estado están afectados por diversos grados de erosión, lo cual ocasiona reducción en su productividad y deterioro ambiental.

## Actividades productivas apoyadas por el Programa

La actividad ganadera tiene presencia en todo el territorio estatal, aunque con mayor peso en las zonas centro y sur. El DDR Cortazar destaca por su importante ganadería bovina estabulada, así como también por sus existencias de porcinos. El DDR Celaya ocupa el segundo lugar en caprinos. Por su parte, el norte del estado es un área con aptitud y vocación pecuaria, teniendo un importante desarrollo en la explotación de ganado menor, como lo indican sus existencias del 83% de ovinos y el 28% de caprinos en los DDR Dolores Hidalgo y San Luis de la Paz.

**Cuadro 2-1-1-1. Población ganadera en el estado de Guanajuato (miles de cabezas)**

DDR	Bovino	%	Porcino	%	Ovino	%	Caprino	%
Dolores Hidalgo	117	14	40	4	117	45	77	16
San Luis de la Paz	99	12	11	1	99	38	60	12
León	207	25	137	13	6	2	93	19
Celaya	89	11	46	5	19	7	99	21
Cortazar	317	38	793	77	20	8	153	32
<b>Total Estado</b>	<b>829</b>	<b>100</b>	<b>1,026</b>	<b>100</b>	<b>261</b>	<b>100</b>	<b>482</b>	<b>100</b>

Fuente: Subdelegación de Ganadería, SAGARPA Guanajuato. Datos al 31 de diciembre de 2001.

<sup>11</sup> Casillas González Juan Antonio. Revista CampOportunidades. Septiembre de 2001.

<sup>12</sup> Idem.

De acuerdo a fuentes estatales<sup>13</sup>, del total del ganado bovino existente en el estado, el 57% se encuentra bajo régimen de pastoreo, mientras para el ganado ovinocaprino este porcentaje se eleva al 72%.

En la entidad se presenta un desarrollo muy heterogéneo entre las unidades de producción. En un extremo, se encuentran modernas unidades con sistemas de estabulación completa, alimentación al pesebre, agua disponible a libre acceso y ordeña mecánica. Los hatos están compuestos por animales de razas puras y especializadas en carne o leche. Se practica la inseminación artificial, con semen de animales seleccionados de origen extranjero, criados en la explotación o importados. Para la alimentación del ganado, se dispone de buenas áreas de pastizales o bien cultivos de forrajes de corte, los cuales son administrados directamente al ganado y los excedentes son conservados a través de ensilados o henificados, que permiten disponer de un abasto permanente a lo largo del año, disminuyendo, por tanto, la estacionalidad de la producción.

Estas explotaciones utilizan principalmente mano de obra asalariada. Los productores de este sistema pueden tipificarse como empresarios, cuyo objetivo principal es maximizar las utilidades económicas de la explotación. Están vinculados a procesos de transformación y redes de comercialización bien establecidas, destacadamente en las ramas avícola, porcícola y lechera.

Por otra parte, existen unidades de producción que se pueden tipificar como medias o de transición, que presentan heterogeneidad en su composición y manejo, aun cuando su destino principal es el mercado.

Dentro de ellas, existen establos lecheros mecanizados que utilizan técnicas como suplementación alimenticia, controles sanitarios y manejo reproductivo, incluyendo inseminación artificial. También existen explotaciones semiestabuladas de engorda de bovinos con suplementación basada en forrajes, vitaminas y minerales y aplicación constante de productos veterinarios.

Igualmente, se encuentran explotaciones semiestabuladas de ovinos y caprinos, dedicadas a la producción de leche, lana, carne o pie de cría; estas explotaciones también utilizan productos veterinarios, controlan la reproducción, el mejoramiento genético (en forma lenta, pero constante) y suplementan con forraje.

De otra parte, se observan unidades de producción de tipo extensivo con bajos rendimientos basados en la explotación de ganado de dudosa calidad genética, sometidos a regímenes de pastoreo y con grados de dificultad en sus procesos de comercialización. Aunque en este tipo de unidades los hatos son mixtos, existe una marcada tendencia hacia

---

<sup>13</sup> Atlas de SDAyR. Gobierno del Estado de Guanajuato con datos recabados por los DDR.

la especialización. El manejo del hato se realiza principalmente en los agostaderos. En este sistema, el pastoreo del agostadero se efectúa de manera más controlada.

Dentro de sus prácticas están el manejo genético de los empadres y la complementación alimenticia con sales. La alimentación básica del ganado proviene del pastoreo durante la época de lluvias y del rastrojo de maíz y frijol durante el periodo de sequía. Se debe tener en cuenta que el tamaño del hato guarda una relación más o menos directa a la actividad agrícola de la explotación, debido, principalmente, a la disponibilidad de rastrojos y residuos de cosecha. La principal limitante para el desarrollo de estas explotaciones radica en la calidad y superficie de los agostaderos.

Finalmente se registra un amplio sector de productores de traspatio orientados al autoconsumo en el núcleo familiar, con instalaciones rústicas y con números de cabezas de ganado menores a 10, realizándose un manejo técnico deficiente de la explotación. La ganadería a libre pastoreo se maneja en los agostaderos, con variaciones estacionales de acuerdo a la disponibilidad de forraje y en los terrenos de cultivo una vez levantada la cosecha.

En estas condiciones el agua resulta una de las mayores limitantes de la ganadería, por las distancias a las que están ubicados los abrevaderos. El manejo de los animales en los agostaderos lo realiza la propia familia. Una vez transcurrido el tiempo de pastoreo en los agostaderos, los animales son concentrados en corrales junto a la casa, donde son alimentados con rastrojo y nopal chamuscado. La reproducción está determinada por la disponibilidad de forraje. No se tiene control sobre los empadres y la sanidad animal es menos que regular.

La producción pecuaria en los dos últimos sistemas, no genera empleos remunerados, ya que se utiliza mano de obra familiar para realizar las actividades. La baja eficiencia de estos sistemas, propicia la migración hacia los Estados Unidos y los recursos que se envían a nuestro país son los que en gran parte sostienen a este tipo de explotaciones. Otro factor limitante en estos tipos de sistemas es el mal estado de los agostaderos, debido principalmente al sobrepastoreo.

### **Condiciones agro climáticas y potencial productivo de la actividad**

Las condiciones agroclimáticas en la entidad han determinado el nivel e intensidad de las actividades productivas. Mientras que para los municipios de la zona centro-sur del Estado las condiciones favorecen el establecimiento de todo tipo de cultivos, en los del norte se limitan a los cultivos básicos y de ciclo corto, los cuales en gran parte solo alcanzan a satisfacer condiciones de autoconsumo.

En los DDR de Dolores Hidalgo y San Luis de la Paz<sup>14</sup> predomina el clima del tipo semiseco, el cual es característico de la parte norte y oriente de la región, en tanto en el sur y suroeste del Estado el clima tiende a ser templado. En los municipios en los que predomina el tipo semiseco, la humedad disponible para los cultivos es muy poca, teniendo una precipitación media anual de alrededor de 400 mm y una temperatura media anual de 16 a 18°C. En esta región solo se cuenta con el 14% de los pozos de Guanajuato.

En los municipios que presentan clima templado, se presenta un promedio de precipitación de alrededor de los 700 mm anuales, lo cual permite el desarrollo de cultivos de ciclo corto con un mínimo de riesgos. Sin embargo, en los meses de invierno suelen presentarse temperaturas bajas en las dos variantes de clima, lo cual también limita el desarrollo de los cultivos.

Aún cuando se presentan en general condiciones aptas para las actividades ganaderas, éstas se ven limitadas por la baja disponibilidad de forrajes y esquilmos. El uso potencial para esta región es la explotación intensiva de ganado bovino y ovino con sustento en las áreas de temporal, y las llanuras para pastizales; y de tipo extensivo en lomeríos aislados y de piemonte.

En los DDR de León, Celaya y Cortazar<sup>15</sup> predominan las condiciones de clima templado, presentándose además algunas variantes como subhúmedo, semicálido y semiseco. Sin embargo, las temperaturas no llegan a ser extremas en los meses de invierno como en los municipios del norte del Estado. La temperatura media anual en los municipios de la región está por encima de los 18°C.

Las precipitaciones de los municipios de la región oscilan en los 800 mm anuales, además se tiene disponibilidad de un gran número de pozos y sistemas de riego modernos, así como grandes extensiones de terrenos planos, lo cual le da a la región mayor potencial para el desarrollo de diversos cultivos y por consecuencia, de una intensa actividad ganadera establecida.

### **Mercado de bienes e insumos e infraestructura disponible**

En el Estado, se encuentran localizados distribuidores tanto de alimentos balanceados, medicamentos, productos sanitarios, maquinaria y equipos especializados, así como proveedores de material genético, ganado, y asesoría técnica, indispensables para el

---

<sup>14</sup> INIFAP. Campo Experimental Norte de Guanajuato. Diversidad Rural en el Norte de Guanajuato. Mayo 2001.

<sup>15</sup> Gobierno del Estado de Guanajuato. Coordinación Regional para el Desarrollo Regional. Banco de Información Regional para la Planeación 1999-2000.

desarrollo de la actividad. Existen también instituciones generadoras de tecnología como el INIFAP, el ICA, la Fundación Guanajuato Produce, e instituciones académicas y privadas.

## **2.2 Principales elementos de política sectorial, estatal y federal**

### **2.2.1 Objetivos**

Dentro del marco que establece el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que plantea para el sector agropecuario, el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, señala:

*“El propósito fundamental del Programa Sectorial en materia de ganadería, es mejorar los niveles de vida de los ganaderos e incrementar la producción, para abastecer en forma suficiente el mercado doméstico con productos de calidad y explorar nuevas opciones en el ámbito internacional, con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes y sus relaciones de intercambio, como es la participación organizada de los productores, para la plena utilización de los recursos naturales y financieros, fortaleciendo así su integración con el resto de la economía del país.”<sup>16</sup>*

Por su parte, el Plan de Gobierno del Estado de Guanajuato 2000-2006, establece como objetivo particular: *“Fortalecer las actividades productivas sustentables en el sector agropecuario”*, dentro del que señala las siguientes metas para el 2006:

- “Rehabilitar 145,000 hectáreas de las cuencas, sub-cuencas y microcuencas hidrológicas del estado.
- Apoyar a 35,000 productores cada año, para actividades de comercialización.
- Otorgar asesoría y apoyos en cabezas de ganado, equipamiento o implementos agrícolas a 5,000 productores cada año.”

Para lograrlas, define como estrategias la instrumentación de proyectos de rehabilitación de las cuencas y de los recursos naturales del Estado, el fomento a la creación de microempresas rurales, la instrumentación de esquemas de comercialización de los productores agrícolas y la reconversión del uso del suelo agrícola.<sup>17</sup>

### **2.2.2 Programas que instrumentan la política rural**

En 1993 se inicia un esquema para potenciar el efecto de los apoyos gubernamentales (federales y estatales), integrándolos con recursos de los productores, para financiar diversas actividades del sector ganadero. Ello da origen (1995-1996) a los diversos

---

<sup>16</sup> Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2001-2006. Pág. 85

<sup>17</sup> Plan de Gobierno 2000-2006. Gobierno del Estado de Guanajuato. Pág. 6. Segundo compromiso.

programas de fomento ganadero que forman parte sustancial del importante instrumento de política pública que actualmente es la “Alianza para el Campo”, que ha sido el eje principal sobre el que se han diseñado y operado los apoyos a este sector.

Con la Alianza para el Campo (APC), se busca inducir y apoyar un cambio estructural en el sector agropecuario nacional, con el fin de apoyar la capitalización de los productores e incrementar su productividad, reconociendo el potencial productivo del país y los márgenes tecnológicos existentes para aumentar la producción de alimentos y materias primas.

Los objetivos que se planteó la APC, enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, son: elevar el ingreso neto de los productores; incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico; mejorar el equilibrio de la balanza comercial e impulsar el desarrollo rural integral de las comunidades.

Cabe señalar la carencia a nivel estatal, de un programa específico de desarrollo integral de la ganadería a mediano plazo, que aportara el necesario contexto para ubicar y dimensionar las acciones de apoyo que se emprenden, como las del presente Programa, no obstante la importancia que revisten para el Estado estas actividades.

En Guanajuato los agostaderos son la fuente de forraje más importante para la alimentación del ganado, y estos han sido fuertemente sobre explotados; de tal manera que en el ejercicio 2001, el programa se plantea la necesidad no solo de incrementar las superficies con pastos naturales o inducidos, sino que se propone recuperar y rescatar aquellas áreas con potencial productivo que por una u otra razón fueron objeto de un uso inadecuado y que se encuentran en procesos de desertificación, situación que conlleva a una baja producción de pastos y por ende una baja capacidad de carga animal.

El Programa tiene como objetivo apoyar a productores y asociaciones de productores dedicados a la producción pecuaria, procurando su capitalización en la aceleración de adopción tecnológica en lo relativo a alimentación de los animales e infraestructura ganadera, con la finalidad de elevar la productividad en las superficies con potencial de pastoreo.

### **2.2.3 Población objetivo de los programas de fomento ganadero**

En el Programa Sectorial 2001-2006 se menciona que los programas de Fomento Ganadero se orientan a la capitalización de los ganaderos, promoviéndose al mismo tiempo la integración y desarrollo de cuencas de producción, constituidas por grupos de productores en condiciones similares de clima, nivel tecnológico y sistema de especie-producto, así como el fortalecimiento de la cadena de producción-consumo, para motivar el acceso directo del productor a los mercados.

Señala además que las acciones promovidas por los programas van dirigidas al estrato de productores con potencial de desarrollo. Sin embargo, en el mismo Programa Sectorial se

marca como objetivo incrementar el nivel de capitalización de las pequeñas unidades de producción pecuarias con menor desarrollo relativo para su incorporación al mercado.

Lo anterior, debido a que las pequeñas unidades de producción ganadera desempeñan un papel fundamental en la economía campesina al generar ingresos y fuentes de trabajo que arraigan a los campesinos a sus lugares de origen y disminuyen los procesos de migración. Asimismo, a través de éstas se producen alimentos de origen animal que, en muchas ocasiones, son fuente única de abastecimiento de comunidades y pequeños centros de población rural.

#### **2.2.4 Disponibilidad y priorización de los recursos**

Los recursos que se promueven deberían de destinarse principalmente para apoyos de integración y desarrollo de cuencas de producción en áreas constituidas por grupos de productores en condiciones similares de clima, nivel tecnológico y sistema de especie-producto. Las actividades de planeación y presupuestación del Programa se sustentan en el corto plazo, bajo un programa anual de operación, cuya definición de metas y presupuestos se determina en base a la experiencia de años anteriores; manteniéndose en los últimos años dentro de un rango homogéneo.

Los recursos gubernamentales con los que contó el Programa en 2001 para el otorgamiento de apoyos fueron de \$3.780 millones de pesos (no incluye gastos de operación y de evaluación), que corresponden al 50% de la inversión programada. Sin embargo, a pesar de que en el ejercicio 2001 el Programa sufrió algunas adecuaciones, entre las que destaca el retiro de los apoyos para equipo forrajero en explotaciones de tipo intensivo, no se obtuvieron los resultados previstos para el desarrollo del Programa, a diferencia de la aceptación que de él se ha mostrado en otros estados.

### **2.3 Contexto institucional en el que se desarrolló Programa**

Como lo establecen las Reglas de Operación de la Alianza para el campo 2001, la SAGARPA, con objeto de fomentar y promover el desarrollo regional, establece una estrecha coordinación con las dependencias y entidades que inciden en el sector agropecuario y rural mediante acuerdos o bases de coordinación interinstitucional, en apoyo a las iniciativas de los ejecutivos de las entidades federativas y de los productores, con base en los acuerdos tomados en el seno de los Consejos Estatales Agropecuarios.

#### **2.3.1 Instancias estatales y federales en la operación del programa sujeto a evaluación**

El esquema de operación de la Alianza para el Campo, ha significado de los mayores avances en materia de descentralización de acciones de la federación. Los apoyos se integran con recursos no solo de los dos órdenes de gobierno (Federación y Estados), sino también de los productores beneficiarios, como ya se mencionó. Los acuerdos sobre estas aportaciones y su forma de aplicarlos se plasman en los Convenios de Concertación

Federación-Estado, la cual se complementa con el Anexo Técnico que da especificidad a las acciones de cada Programa en el Estado.

Entre las atribuciones de la SAGARPA están el establecer la normatividad general y específica por programa de la Alianza, a través de su Coordinación General de Ganadería. En el marco de la federalización, la Delegación Estatal es la unidad de coordinación, concertación, promotora del desarrollo regional y estatal, normativa y evaluadora de las políticas y estrategias de los programas y proyectos de la Alianza para el Campo.

La SAGARPA, además es responsable de coordinar a los organismos federales del sector agropecuario y rural en la entidad para coadyuvar en el fomento y promoción de la Alianza para el Campo. Participa en el Consejo Estatal Agropecuario (CEA) como Secretario Técnico, y con el mismo cargo en el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos.

Es responsable también de supervisar la realización de los estudios de evaluación de los programas de la Alianza y someterlos a consideración del CEA para retroalimentar la instrumentación de los programas y las estrategias de desarrollo regional y estatal.

El CEA es la autoridad máxima del sector agropecuario y rural a nivel estatal, y está constituido con la representación de las instancias federales y estatales del sector así como de los productores y sus organizaciones. Entre sus atribuciones están la de definir prioridades en la asignación de recursos presupuestales para los programas de la APC y su distribución por programa; establecer apoyos diferenciados para los diferentes programas de la APC, así como conocer del seguimiento y medición de resultados de la ejecución de los programas.

Por otra parte, los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación y los del Gobierno Estatal aprobados para los programas de la APC se ejercen a través del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (Fideicomiso de Alianza para el Campo de Guanajuato), manejados por el Comité Técnico constituido para este fin. Realiza y aplica las asignaciones presupuestales acordadas por el CEA para cada programa de la Alianza.

Los recursos federales y estatales, son depositados en el Fideicomiso "Alianza para el Campo de Guanajuato", que los opera en base a criterios que él mismo define en concordancia a la normatividad federal y estatal aplicables y con la intervención y opinión de órganos de apoyo que son los comités técnicos que ha establecido para cada grupo o tipo de programas, en este caso la COTEGAN y el Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria.

La COTEGAN (Comisión Técnica de Ganadería) se establece como el órgano consultivo de carácter técnico-productivo de mayor importancia para la ganadería en la entidad. Es auxiliar técnico del CEA y del Comité Técnico del Fideicomiso de la APC. Entre sus responsabilidades están la de proponer al CEA las prioridades para la asignación de apoyos

de los programas ganaderos; valida los dictámenes de las solicitudes de apoyo elaborados por el agente técnico y los envía al Fideicomiso para la autorización correspondiente.

El Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria (CEFPP) tiene participación en la COTEGAN en calidad de vocal y en el CEA. Es el organismo encargado de coordinar y vigilar la aplicación de las campañas de salud animal a nivel estatal. Asimismo, valida o rechaza la adquisición de algunos apoyos relacionados con material biológico.

La participación de FIRCO (Fideicomiso de Riesgo Compartido) en el programa Recuperación de Tierras de Pastoreo se da con el carácter de Agente Técnico y se encarga de formular los dictámenes de viabilidad técnica para los apoyos, participa además en la verificación de los apoyos y de las actas de entrega-recepción de los componentes otorgados.

El Gobierno del Estado, lleva a cabo la ejecución de los programas operativos de la Alianza para el Campo, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SDA) y actúa conjuntamente con la Delegación de SAGARPA, dentro del Comité Técnico del Fideicomiso de la Alianza para el Campo del Estado de Guanajuato, con el apoyo de sus órganos técnicos colegiados, para las definiciones normativas específicas de operación de los programas. Participa además en las instancias técnico-productivas como la COTEGAN.

La difusión de los programas operativos de la APC, la realiza el Gobierno Estatal a través de cada uno de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los centros de apoyo denominados CADER. Asimismo, la SDA coordina la operación de los DDR para la ejecución de los programas de la APC.

A través de la infraestructura operativa de los DDR en cada municipio de la entidad, se proporciona la atención directa a los productores; en los Centros de Atención denominados CECAMPOs que operan como ventanilla en la recepción de solicitudes de apoyo.

### **2.3.2 Organizaciones de productores**

Alianza para el Campo contempla la participación de los productores dentro de los órganos directivos del Programa. Esta participación generalmente se da por medio de individuos líderes en las organizaciones de productores a nivel estatal. Forman parte tanto del Consejo Estatal Agropecuario como del Comité Técnico del Programa, así como del Subcomité de Evaluación Estatal. Participan también en órganos de apoyo del Consejo Estatal Agropecuario como la COTEGAN y el Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria.

La participación de organizaciones de productores para obtener los beneficios de este Programa ha sido muy pequeña, no obstante que en la normatividad se contempla el otorgamiento de apoyos tanto para productores individuales como para los que están organizados, pudiendo recibir los primeros hasta el 50% de apoyo de la inversión en los

montos otorgados y se privilegia con el 80% de apoyo para los segundos al estar constituidos legalmente como grupo o pertenecer al sector social (ejidos y comunidades).

## **Capítulo 3**

### **Características del Programa en el Estado**

En este capítulo se describen las características del Programa en su ámbito estatal. Esta caracterización comprende la evolución del Programa desde sus inicios en la entidad, así como la problemática que se pretendió atender. Se incluyen, además, la definición de objetivos y la instrumentación del Programa en 2001.

#### **3.1 Descripción del programa**

El objetivo central del programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo es apoyar acciones que permitan incrementar la disponibilidad de forraje por unidad de superficie de modo sostenible con gramíneas, leguminosas y otras plantas forrajeras, para la alimentación del ganado, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva, a fin de tener un mejor manejo de la unidad de producción.

Las acciones que contempla el Programa permiten proveer forraje para el ganado en épocas críticas, para mantener un buen comportamiento productivo y reproductivo del hato.

La problemática que se pretendió atender con la puesta en marcha del programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en el Estado de Guanajuato es detener la sobre explotación de los predios ganaderos, aumentar y recuperar las superficies con potencial para pastoreo, apoyar en la adquisición de tecnología para un mejor manejo del predio y fomentar o promover la producción de pastos tanto naturales como inducidos.

El Programa, en su ejercicio de 2001, contó con un presupuesto de \$4 millones de pesos de recursos gubernamentales (aportación federal/estatal) previendo como aportaciones de los productores beneficiados, \$3.78 millones de pesos más. Dicho presupuesto tuvo como meta beneficiar a 50 productores en un número igual de unidades de producción, marcando como meta que en estas unidades se beneficiarían 2,820 ha.

Los componentes programados en el Anexo Técnico se agrupan en dos conceptos: Establecimiento y Rehabilitación de Pastizales e Infraestructura y equipo.

#### **3.2 Antecedentes y evolución del programa en el Estado**

El programa inició operaciones en el año de 1996. Después de una asignación muy pequeña en el primer año, el monto de los recursos programados se ha mantenido en promedio alrededor de los \$5 millones por ejercicio. Sin embargo, en los montos ejercidos ha tenido un comportamiento a la baja, siempre inferiores a los recursos programados, excepto en el 2000, año en que se ejerció una mayor cantidad de recursos en equipos forrajeros. La

situación en el 2001 se torna más grave, ya que a finales del mes de julio de 2002 apenas se ha ejercido 12% de los recursos programados<sup>18</sup>.

**Cuadro 3-2-1. Evolución del programa**

Concepto	1966	1997	1998	1999	2000	2001	Total
<i><b>Montos (Miles de pesos)</b></i>							
Programado	400	5,432	4,429	5,380	5,300	4,670	28,770
Ejercidos	400	3,953	3,657	4,839	6,370	581	19,800
<i><b>Beneficiarios (numero)</b></i>							
Programada	n.d.	124	50	200	200	50	624
Apoyados	14	88	139	156	204	55	656
<i><b>Superficie (Ha.)</b></i>							
Programados	340	4,600	2,000	5,000	5,000	2,820	19,760
Beneficiada	397	n.d.	8,021	7,641	5,875	2,532	24,466

Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos Técnicos y Cierres del Programa de los años respectivos.

Nota: los montos programados no incluyen gastos de operación y evaluación.

En 1996 el presupuesto asignado al programa fue muy pequeño, planteando como objetivo apoyar la rehabilitación de agostaderos en 5 unidades de producción, apoyos que se conformaron de \$200,000 de aportación federal y \$ 200,000 de aportación estatal significando cada uno de estos montos el 25% de la inversión total, y el resto como aportación del productor beneficiado.

En 1997 y 1998 la APC apoyó con el 50% de la inversión total, con un monto limite de \$87,500 por unidad de producción, en el cual la aportación federal sería del 40% y la aportación estatal representaría el 10% de la inversión.

En 1999, el Fideicomiso de Establecimiento de Praderas acordó apoyar hasta con el 50% del costo del proyecto (mezcal federal/estatal), pero el limite se diferenció en función de las diferentes zonas climáticas del Estado: para zonas templadas, trópico seco y de riego hasta \$ 87,500, y para la semiárida \$ 105,000 como monto máximo del apoyo. En cambio para el sector social organizado (ejidos y comunidades), se estableció otorgar un apoyo del 75% del costo total del proyecto estableciendo como limite de apoyo \$ 131,250 para la zona templada, trópico seco y de riego; para la zona semiárida se estableció un monto de \$157,500.

En 2000, la aportación de la Alianza, de acuerdo al Anexo Técnico, tiene una composición del 50% de aportación federal y 50% de aportación estatal. El monto máximo establecido

---

<sup>18</sup> Avance fisico financiero al 26 de julio de 2002.

como aportación federal es de hasta \$80 mil pesos. Para los productores individuales el Comité Técnico del Fideicomiso del Programa acuerda apoyar con el 50% de la inversión (25% federal y 25% estatal), contribuyendo el productor con el restante 50%. En el caso del sector social organizado (grupos de ejidatarios) se les privilegia con el 80% del costo total, 40% con cargo al presupuesto federal y 40% estatal. El restante 20% como aportación del grupo beneficiado.

Para el ejercicio 2001, la aportación Federal fue como máximo de hasta 50% de la inversión total consignada en el proyecto, la cual no deberá rebasar los \$100 mil pesos por unidad de producción. Por acuerdo del Consejo Estatal Agropecuario, para los ganaderos que soliciten el apoyo en forma individual, la Alianza destina el 50% de apoyo a la inversión total. En el caso de grupos organizados, ya sean pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros, se les otorga el 80% de apoyo.

En relación a los montos máximos a apoyar, varían de acuerdo a zonas ecológicas del Estado; para la zona semiárida el monto máximo es de \$160 mil pesos, para la zona templada \$120 mil y para el trópico seco \$100 mil. En el caso de grupos de productores los montos máximos son de \$240 mil, \$200 mil y \$160 mil para las zonas mencionadas respectivamente.

Las reglas de operación no han sufrido cambios sustanciales a lo largo de los seis años de vigencia del programa. La normatividad ha establecido a lo largo de este periodo que se entregue el apoyo al productor una vez que hayan concluido las obras o adquirido los equipos, por lo cual el productor debe efectuar el desembolso total de los gastos que genera el proyecto, para poder solicitar el pago del apoyo.

Se ha apreciado que un factor que puede haber influido en la operación y los resultados del Programa, es que no se le ha reconocido una importancia relevante dentro de las prioridades estatales del sector. El soporte institucional que se le concede, incluyendo la precisión en las asignaciones de responsabilidades entre quienes deberían de participar en su conducción y desarrollo, se ha percibido que no tiene la firmeza y claridad que se le da a otros programas de la Alianza en Guanajuato, incluso respecto a los resultados que tiene éste mismo Programa en otros Estados.<sup>19</sup>

---

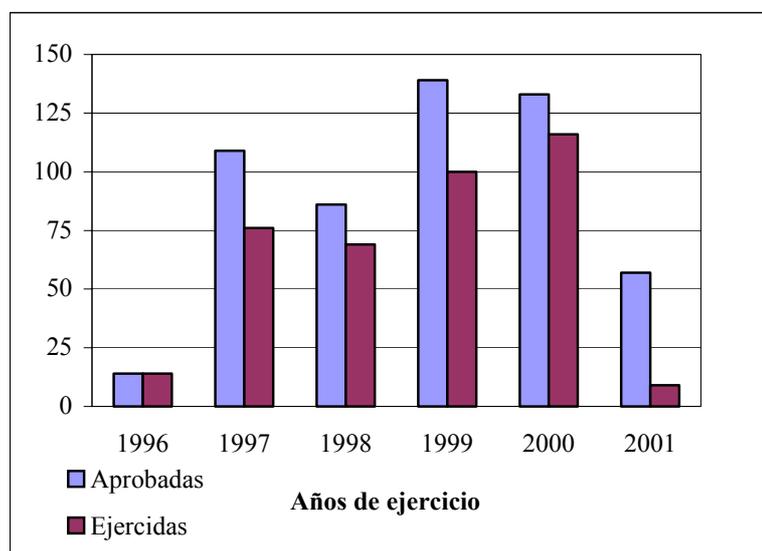
<sup>19</sup> En Nuevo León, Sonora e Hidalgo, una vez que el productor cumple con los requisitos de elegibilidad, se condiciona el apoyo a la presentación de un Proyecto Productivo del Predio Ganadero, que por lo general lo realiza un profesionista independiente con cargo al Programa. En Nuevo León y Sonora se facilita la participación del sector social (ejidos) con la aportación de recursos económicos de las presidencias municipales y otros programas de la Alianza como Reconversión Productiva, así como la participación de FIRCO y presidencias municipales a través del programa de Empleo Temporal.

Aún cuando en los estados referidos el Programa ha tenido éxito, recibiendo cada vez una mayor asignación de presupuesto por parte de los gobiernos estatales, se reconoce que el Programa requiere de un mayor acompañamiento técnico.

Lo anterior, a pesar de crear dificultades en el ejercicio cada año, no ha sido modificado ni se han presentado propuestas a fin de agilizar la operación del Programa. Esta situación ha resultado ser poco atractiva para los productores, propiciándose con todo ello, un ejercicio de los recursos difícil y retardado. Además se considera que el esquema definido para el otorgamiento de los apoyos, implica dificultades para la validación y valoración de obras y gastos ya efectuados.

La demanda de los productores para solicitar los beneficios del Programa también se encuentra afectada por la mecánica operativa del mismo, observándose que cada año se ejerce un número menor de solicitudes respecto a las que fueron aprobadas.

**Gráfica 3-2-1. Solicitudes aprobadas y ejercidas**



Fuente: Cierres del Programa 1996-2000 y Avance físico-financiero al 26/07/02.

### 3.3 Instrumentación y operación del Programa en 2001

Al inicio de la operación del Programa en el Estado, se requiere haber firmado el Anexo Técnico, documento en el cual se plasman los compromisos adquiridos por los gobiernos federal y estatal, la mecánica operativa, que debe observar lo dispuesto en las Reglas de Operación, y las metas físicas y financieras, así como los componentes a apoyar.

Una vez definido lo anterior, el Gobierno del Estado promueve la instalación del Comité Técnico de Recuperación de Tierras de Pastoreo, el cual, con la aprobación de la COTEGAN, define los parámetros socioeconómicos para tipificar estratos de productores para la diferenciación de apoyos, conforme a lo señalado en las Reglas de Operación. En el

ejercicio 2001, como ya fue mencionado en el apartado anterior, esta diferenciación se realizó en base a las zonas ecológicas de la entidad.

El Gobierno del Estado en coordinación con la SAGARPA a través de su Delegación Estatal y las organizaciones de productores, difunden los alcances y criterios de elegibilidad del Programa al inicio de cada ejercicio. Para el caso del Programa, este tipo de difusión ha sido escasa e insuficiente, ya que se ha percibido que el Programa no es conocido generalmente en el sector.

Las solicitudes para obtener los apoyos del Programa se reciben, por una a parte, a través de la infraestructura operativa de los DDR, en las ventanillas que se encuentran en cada municipio denominadas CECAMPO; de ahí se remiten al DDR que se constituye en el primer filtro para revisar la elegibilidad de los solicitantes y expedientes que contienen la documentación soporte de la solicitud de apoyo.

Las solicitudes con el soporte documental de elegibilidad y requisitos marcados en las Reglas de Operación, se envían al responsable de la operación del Programa en el Estado, quien hasta el ejercicio de 2000 se encontraba ubicado en la Dirección de Ganadería de la SDA y que actualmente se encuentra asignado al área Agrícola de la misma institución. Este tipo de decisiones, son parte de las acciones que indican que el Programa reviste poca importancia para el Estado y que no reciba un decidido respaldo institucional para fortalecer su conducción y crecimiento.

El responsable del Programa en la SDA, se constituye en ventanilla de recepción de solicitudes, atendiendo directamente a los productores solicitantes del apoyo. Una vez que el expediente está completo, tanto de las solicitadas entregadas por los DDR como las recibidas por el propio responsable del Programa, éste último lo envía al Agente Técnico, en este caso FIRCO, el cual es el encargado de realizar el dictamen técnico correspondiente. Asimismo, la COTEGAN emite su opinión en relación a la viabilidad del apoyo.

Con base en el dictamen y en base a la disponibilidad presupuestal correspondiente y en base a la diferenciación de apoyos por zonas ecológicas y nivel de organización de los productores, aprobados por la COTEGAN, el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal, autoriza el otorgamiento de los apoyos de la APC a los solicitantes y se los comunica por escrito, precisando las fechas límites para la conclusión de las obras y/o la adquisición de los equipos.

Los productores realizan el total de la inversión o la etapa de la cual se hubiera solicitado el apoyo. Una vez concluida o avanzada la obra, o en su caso, adquirido el equipo, el Agente Técnico del Programa realiza la verificación física de los componentes apoyados y procede al levantamiento del acta de entrega-recepción.

El Fideicomiso Estatal, una vez recibida el acta de entrega-recepción y la autorización del Comité Técnico, efectúa el pago de los apoyos gubernamentales a los beneficiarios; o en su caso a los proveedores por cuenta y orden de dichos beneficiarios.

### **3.4 Población objetivo**

La población objetivo del Programa se conforma de ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles dedicadas a la producción pecuaria o con proyecto de reconversión en sus predios.

Para el año 2001 los requisitos de elegibilidad, de conformidad a las Reglas de Operación son los siguientes:

- Acreditar ser productor agropecuario mediante constancia emitida por la autoridad municipal o por la organización a la que pertenezca.
- Llenar una cédula de autodiagnóstico, anexa a la solicitud de apoyo, que incluya: descripción de la explotación, finalidad y montos de inversión de cada una de las partes, gobiernos federal y estatal, y productores; en este aspecto las Reglas contemplan la presentación del Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero que incluya, además de los aspectos que contiene la cédula de autodiagnóstico, estudio de la condición actual de los recursos naturales y su potencial forrajero. Sin embargo en Guanajuato se acordó sustituir el proyecto por la cédula mencionada.
- Presentar carta-compromiso para efectuar las inversiones y los trabajos complementarios que requiera el proyecto, así como la información requerida para el seguimiento, control y evaluación del programa.
- Compromiso para mantener en explotación al ganado, equipos e instalaciones por la duración de su ciclo productivo.

Para los solicitantes que hayan obtenido beneficio del programa en años anteriores, deberán:

- Cumplir con los requisitos anteriores.
- Obtener un dictamen de la COTEGAN, donde se justifique el otorgamiento de los apoyos solicitados.

Los ganaderos que fueron apoyados en el período 1996-2000, podrán participar siempre y cuando no hayan rebasado los montos de apoyos establecidos como límite para este ejercicio.

En las Reglas de Operación, así como en las actas del Comité Técnico del Programa de RTP y del Fideicomiso de la APC, no se señalan requisitos específicos para los predios sujetos de apoyo; no se determinan límites inferiores ni superiores de la superficie a apoyar; tampoco se establece que el predio debe soportar una determinada carga animal y no se establece un tamaño de hato determinado que requiera poseer el productor para ser apoyado.

En los referidos documentos, no existen criterios de priorización de solicitudes por tipo de productor o regiones prioritarias. Las solicitudes recibidas y aceptadas en primera instancia por el responsable del Programa, una vez cumplidos los requisitos documentales y de elegibilidad se someten a aprobación de los Comités Técnicos para tal fin.

Los funcionarios comentan que los criterios utilizados en la atención a las solicitudes obedecen únicamente al orden de llegada (primera en tiempo, primera en derecho). Como ya fue comentado, se recibieron y aprobaron más de 50 solicitudes en el ejercicio 2001, sin embargo el número de solicitudes apoyadas a la fecha del último avance, refleja únicamente la liquidez de los productores que han logrado avances o conclusión de obras.

### **3.5 Componentes de apoyo**

Los componentes programados en el Anexo Técnico se agrupan en dos conceptos: Establecimiento y Rehabilitación de Pastizales e Infraestructura y equipo. En el primer concepto se otorgan apoyos para la adquisición de semilla (grano o material vegetativo) e implementos necesarios para el establecimiento y rehabilitación de praderas y agostaderos (chapeadoras, borderos, barrenos, fertilizadoras y aspersoras).

En el renglón de infraestructura y equipo se apoya con la adquisición de materiales e instalación de cercos, pudiendo ser éstos convencionales o eléctricos; equipos de bombeo para pozos de abrevadero, líneas de conducción, abrevaderos o bebederos; corrales de manejo y equipo (básculas, prensas y equipos para tratamiento de ectoparásitos).

En sesión del Consejo Estatal Agropecuario se autorizó otorgar apoyos para los siguientes conceptos (además de los ya señalados): ariete para bombeo para bebederos, equipo para bombeo de bebederos, guarda ganado, papalotes, puerta para potrero, saladero, tanque de almacenamiento para agua y deja abierto, siempre y cuando sean para el manejo de las tierras de pastoreo y el ganado.

No existen montos máximo establecidos por componente, los límites se establecen en base a unidades de producción diferenciadas por zonas ecológicas del Estado. Cada proyecto puede incluir uno de los componentes o mezcla de ambos; para la zona semiárida el monto máximo es de \$160 mil pesos, para la zona templada \$120 mil y para el trópico seco \$100 mil, en todos los casos, por unidad de producción. En el caso de grupos de productores los montos máximos son de \$240 mil, \$200 mil y \$160 mil para las zonas mencionadas respectivamente.

En las Reglas de Operación se menciona además como componente de apoyo, los gastos sufragados para la elaboración del proyecto. Como ya se mencionó, actualmente en el Estado este concepto no se está ejerciendo debido a que en los primeros años de ejercicio ocasionó retrasos en la operación. Sin embargo sería conveniente que las instancias responsables reconsideraran la importancia de la elaboración y presentación del mencionado proyecto, debido a que para este tipo de apoyos se requiere una adecuada planeación para el manejo de los recursos de agostaderos y praderas.

### 3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas

El presupuesto programado de acuerdo a los lineamientos del Anexo Técnico es de \$7.56 millones incluyendo en esta cifra las aportaciones de los productores (no incluye gastos de operación y evaluación). Lo anterior con el objetivo de apoyar a un total de 50 beneficiarios con 5 unidades de producción en el componente de Establecimiento y Rehabilitación de Pastizales y 45 unidades de producción programadas para apoyarse con Infraestructura y Equipo.

**Cuadro 3-6-1. Metas físicas y financieras programadas y realizadas en 2001**

Componente	Metas físicas		Inversión (miles de \$)	
	Superficie (ha)	Productores (número)	Alianza	Productor <sup>1</sup>
<i>Programadas</i>				
1. Establecimiento y rehab.	282	5	400	400
2. Infraestructura y equipo	2,538	45	3,380	3,380
<i>Realizadas</i>				
1. Establecimiento y rehab.	0	0	0	0
2. Infraestructura y equipo	2,532	55	581	374

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Técnico y avance físico-financiero al 26 de julio de 2002.

<sup>1/</sup> El dato para la inversión del productor se estimó en base al padrón.

Como puede observarse en el cuadro anterior, los recursos ejercidos al mes de julio del 2002, fecha en que no se ha realizado el cierre del ejercicio, significan un poco más del 12% de los recursos programados, percibiéndose que los criterios con los que se consignan las metas logradas, no reflejan con fidelidad el efecto de la aplicación de los recursos.

Por otro lado y como ya fue comentado anteriormente, en 2001 se tomó la determinación de no apoyar equipos forrajeros como se hizo en ejercicios anteriores, que correspondían a solicitudes de productores lecheros. No se previó que esto afectaba a una gran parte de los recursos que ya no se ejercerían de forma tan ágil.

Lo anterior, sumado a que el Programa careció de un debido proceso de difusión y acompañamiento técnico, a la par de la mecánica operativa de pago sobre obra concluida traen consigo resultados pobres en el ejercicio de los recursos.

### 3.7 Cobertura geográfica del Programa

Debido al débil ejercicio de recursos en 2001, la cobertura geográfica en todas las regiones (DDR) del Estado fue limitada. Sin embargo, resalta el hecho que el DDR Celaya, que en ejercicios anteriores tenía una participación creciente, en este ejercicio no haya recibido ningún apoyo, máxime que este DDR posee extensiones considerables con potencial ganadero, principalmente en los municipios de Jerécuaro y Coroneo.

**Cuadro 3-7-1. Distribución de los componentes apoyados por DDR**

Concepto de apoyo	Unidad de medida	DDR 01 Dolores	DDR 02 S. L. Paz	DDR 03 León	DDR 04 Celaya	DDR 05 Cortazar
Estab. y rehab. de pastizales	Ha	0	0	0	0	0
Infraestructura						
Cercos eléctricos	km	1				1
Cercos de púas	km	10.5	12			2
Cerco de m. borreguera	km		2.5			
Corrales de manejo	Pza		2	2		
Puertas para potreros	Pza	3		6		
Guarda ganado	Pza		2			
Tanque de almac. de agua	Pza		1			
Equipo						
Bebederos	Pza	7	2			
Báscula ganadera	Pza		1			
Molino de martillos	Pza			1		
Papalotes	Pza	1	2	1		
Prensa	Pza		1	1		1
<b>Total de apoyos</b>		<b>5</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del Programa.

Nota: en el concepto 2 a) se incluyen cercos convencionales y eléctricos; en el 2 b) incluye además conceptos como bebederos,

Respecto a la cobertura por regiones, y de acuerdo a los criterios de asignación de recursos por zonas ecológicas del Estado, se observa que los apoyos se concentraron en un 63% en la región semiárida del Estado, correspondiente a los DDR Dolores Hidalgo y San Luis de la Paz.

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo podría constituirse en un importante instrumento para atender las necesidades de infraestructura ganadera y manejo eficiente de praderas y agostaderos, en la medida en que se buscara la forma de agilizar su mecánica operativa. Se debe pugnar por modificaciones a las Reglas de Operación, ya que como está diseñado, sólo permite el acceso a productores capitalizados y deja en el abandono las necesidades de los predios del productores de bajos recursos, tierras de uso común y zonas de alta siniestralidad.

Los objetivos y acciones del Programa son altamente compatibles con los criterios de eficiencia en el manejo de los recursos naturales, así como las acciones de otros programas encaminados a la conservación de suelo y agua, por lo cual también es imprescindible facilitar el acceso de los productores a los beneficios del Programa y buscar la conjunción de esfuerzos.

## **Capítulo 4**

### **Evaluación de la operación del Programa**

En este capítulo se plasma la evaluación correspondiente a la operación del programa Recuperación de Tierras de Pastoreo. Se analiza la toma de decisiones, el funcionamiento administrativo y operativo del mismo en el Estado. Asimismo se analiza el apego a la normatividad y la correspondencia entre las acciones del Programa y sus propios objetivos así como con la orientación de la política sectorial estatal y federal.

#### **4.1 Planeación del Programa**

La política del sector agropecuario que se desprende de lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial respectivo y el Plan Estatal de Gobierno, procura que todas las acciones para fomentar el desarrollo del país estén orientadas a lograr avances en los procesos de innovación, a la tecnología, al conocimiento técnico y al dominio de las mejores prácticas y que estarán disponibles para mas productores, creando las condiciones necesarias para que tanto las empresas grandes, como las microempresas, puedan desarrollarse y transformarse tecnológicamente en sus diferentes actividades productivas.

El diseño y conformación del Programa, guarda una gran correlación con los planteamientos que establecen los mencionados ordenamientos, así como con los objetivos propios que tiene la Alianza para el Campo.

La mayoría de los funcionarios cuestionados en relación a la complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal, manifestaron que esta vinculación existe y que se da en la coincidencia de los objetivos y metas entre ambos. Asimismo, comentaron que no se han diseñado mecanismos para identificar las necesidades de apoyos o componentes que requieren los productores.

De igual forma, de acuerdo a las encuestas aplicada a los beneficiarios, el 73% de ellos refieren que participaron durante el año 2001 en otros programas de la Alianza para el Campo, específicamente de los programas de Fomento ganadero (62%) y en el PROCAMPO.

Se carece del diagnósticos y planes sectoriales a nivel estatal, así como de una definición precisa en las estrategias a seguir para apoyar cada una de las actividades. Se aprecia, además la no utilización de los documentos de evaluación anteriores a este ejercicio.

La planeación que se realiza para los programas, en particular para el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, se basa en lo programado en los ejercicios anteriores, sin tomar en consideración que el ejercicio de los recursos ha estado por debajo de lo presupuestado. No

se han realizado acciones para revertir esta situación y obtener la demanda necesaria para que el Programa se opere ágilmente y ejerza los recursos programados.

Al igual que el resto de programas que operan en el Estado, desde sus inicios se ha operado sin establecer cruces o complementaciones con otros programas con los que pudieran potenciarse sus efectos, al no existir un plan que integre o marque prioridades comunes donde concurren aspectos como sanidad, asistencia técnica, fomento y productividad, u otros apoyos.

Las acciones que fomenta el Programa, están estrechamente vinculadas con los objetivos del resto de los programas de Fomento Ganadero de la Alianza, debido a que una gran proporción de los costos de las explotaciones, son los relativos a la alimentación del ganado y a la disponibilidad de forrajes en las épocas de secas.

Sin embargo, a pesar de esta importancia, la responsabilidad operativa del Programa en el Estado, en 2001 se asignó finalmente al área agrícola de la SDA, percibiéndose que pueden provocarse mayores imprecisiones en el rumbo del Programa.

El reactivar el Programa, redefiniendo sus objetivos e impulsando sus acciones con decisión y orientaciones específicas, no se resolvió con la definición mencionada del responsable del Programa. En 2001 se agudizó el estancamiento de sus acciones. Como se señala en los capítulos anteriores, en este momento sería oportuno revisar la importancia que reviste el Programa dentro de las prioridades estatales, para definir las acciones que sean convenientes tomar sobre su futuro.

En estas circunstancias y con un enfoque muy operativo, se aprecia más la necesidad de contar con un planteamiento estratégico del desarrollo de mediano plazo de la actividad pecuaria en el Estado, que contenga un diagnóstico de las condiciones actuales de los agostaderos y praderas existentes y de las necesidades de infraestructura que tienen las explotaciones. El Estado debe definir y orientar las actividades o tipo de explotaciones que tienen mayor potencial y requieren mayor apoyo en este sentido.

En este sentido y como un paliativo, podría ser de utilidad aplicar las experiencias de otros estados en los que el apoyo se condiciona a la presentación de un “Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero”, una vez que el solicitante ha cubierto los requisitos de elegibilidad. En este sentido, Guanajuato ha retrocedido al haber reemplazado este requisito por la presentación de una cédula de autodiagnóstico.

Aun cuando no se cuenta con un diagnóstico más estructurado, se realiza una diferenciación por zonas ecológicas, establecida para la definición del monto de los apoyos, en la que se privilegia a las zonas semiáridas y a los productores organizados. Sin embargo, esta diferenciación en cuanto al otorgamiento de los apoyos, no se aplica, ya que se adolece de una consistente labor de promoción y asesoría en los aspectos técnicos del Programa.

**Cuadro 4-1-1. Montos de apoyo de acuerdo a zonas ecológicas y tipos de productores**

<b>Pequeños propietarios, Ejidatarios y Comuneros, Individuales</b>				
<b>Zona ecológica</b>	<b>Monto máximo de apoyo individual</b>	<b>% de apoyo total</b>	<b>50 % del Estado</b>	<b>50% de la Federación</b>
Semiárida 1/	160,000	50	80,000	80,000
Templada	120,000	50	60,000	60,000
Trópico seco	100,000	50	50,000	50,000
<b>Pequeños propietarios, Ejidatarios y Comuneros, Organizados</b>				
Semiárida 1/	240,000	80	120,000	120,000
Templada	200,000	80	100,000	100,000
Trópico seco	160,000	80	80,000	80,000

Fuente: elaboración propia con base en actas del FIDEPRA.

1/ Zonas en la que la precipitación media anual histórica es menor o igual a 600 mm

No obstante que la firma del Anexo Técnico se llevó a cabo en el mes de mayo del 2001, la radicación de los recursos federales y estatales se dio hasta el mes de junio de 2001. A la fecha del último avance proporcionado por el responsable del Programa en la SDA, solo se habían apoyado cerca del 20% de las solicitudes aprobadas. A esa fecha aún no se tenía conocimiento acerca del probable cierre del Programa, ya que se estaba tratando de ejercer mas recursos. La proporción de solicitudes apoyadas y pagadas está condicionada por la liquidez de los productores para hacer sus inversiones, lo que influye además en el pobre ejercicio de los recursos asignados que tuvo el Programa.

Es importante reiterar que en los documentos oficiales del programa no se establece una superficie máxima ni mínima a apoyar, como tampoco se plantea que los predios deban tener un determinado tamaño para ser sujetos de apoyo. Del mismo modo, no se establece como condicionante que el predio tenga determinada capacidad de carga animal o para sostener un tamaño determinado de hato.

**Cuadro 4-1-2. Principales fechas de operación del Programa**

<b>Actividad</b>	<b>Fecha</b>
- Inicio de negociación del anexo técnico	Marzo de2001
- Fecha de firma del Anexo Técnico (primera firma)	Mayo de2001
- Radicación de recursos estatales	Junio de 2001
- Radicación de recursos federales	Junio de 2001
- Entrega del primer apoyo	Octubre de 2001
- Cierre del programa	Aún no se realiza

Fuente: Información oficial del Programa.

Los objetivos del Programa están señalados en el Anexo Técnico. Desde hace varios años se establecen las metas físicas correspondientes a cada uno de los componentes como: 1) *Establecimiento y Rehabilitación de Pastizales* y 2) *Infraestructura y Equipo*. Sin embargo, en la operación, cada año el componente 1 sólo alcanza a cubrir un pequeño porcentaje de sus metas. Para el ejercicio 2001, no se ejercieron recursos para el componente de Establecimiento y Rehabilitación de Pastizales. La programación del gasto refleja las deficiencias del proceso de planeación, como lo muestra el cuadro siguiente:

**Cuadro 4-1-3. Indicador de pertinencia del gasto programado**

Aspecto a evaluar	Sí/No	Comentarios
Se asignaron recursos al Programa y a sus componentes con criterios explícitos (Plan de Desarrollo Estatal, diagnósticos sectoriales, atención a la demanda, etc.)	No	Se han establecido los recursos en base a la demanda.
Las transferencias de este programa hacia otros programas o viceversa han sido poco significativas (menos del 10% del monto programado)	Sí	No se han realizado transferencias hacia otros programas, sin embargo solo se ha ejercido el 12%, sin determinar si se va a ejercer el total del presupuesto.
Las transferencias entre los componentes de este programa han sido poco significativas (menos del 10% del monto programado)	No	La proporción presupuestal entre los dos componentes no se ha cumplido, en 2001 solo se ejerció un componente.

Fuente: Información oficial del programa y entrevistas a funcionarios

Para determinar el Indicador de Pertinencia del Gasto Programado se consideran las respuestas positivas a los cuestionamientos del cuadro anterior. Dicho valor es de 33.3%. toda vez que dos de las tres respuestas fueron negativas. El valor de este indicador muestra que la programación que se realiza para el Programa revela importantes deficiencias y falta de capacidad para la instrumentación y operación del mismo.

La Focalización analiza cuántos de los apoyos entregados por el Programa en el Estado estuvieron bien dirigidos a una población definida como objetivo y cuantos no. Se calcula el grado de éxito a través de la estimación de errores de inclusión y de exclusión. Para sustentar este análisis se presenta el cuadro siguiente en el que se señala la evolución de la población objetivo del Programa.

En base a los resultados del cuadro siguiente, y observando el comportamiento por componente, en Infraestructura y Equipo, los beneficiarios superaron al número programado, por lo cual esto implica que el valor de la focalización sería mayor a uno, lo que indicaría una planeación relativamente eficiente. Sin embargo, vale la pena repetir el comentario sobre que se tiene la percepción de que los criterios con los que se consignan las metas logradas, no reflejan con fidelidad el efecto de la aplicación de los recursos.

**Cuadro 4-1-4. Evolución de la población objetivo del Programa**

Documento	Población objetivo		Razones de cambio
	Estab. y rehab. de pastizales 1/	Infr. y equipo	
Anexo técnico	5	50	
Ultima reprogramación	5	50	No hay addendum
Final	0	55	

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Programa.

1/ En este componente se programaron 5 unidades de producción a beneficiar e igual número de productores.

En cuanto al componente de Establecimiento y rehabilitación de pastizales, la focalización correspondiente sería igual a cero en la medida en que no se atendió la población objetivo plasmada en el Anexo Técnico.

En el caso de focalización por regiones, se puede decir que fue adecuada en la medida en que los apoyos se concentraron más en la zona Norte del Estado y que las zonas semiáridas son consideradas prioritarias para el Programa.

Adicionalmente, se siguen presentando dificultades para operar el componente de establecimiento y rehabilitación de pastizales y no se cumplen las metas establecidas en este aspecto en el Anexo Técnico.

## **4.2 Procesos de operación del Programa en el Estado**

La operación del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo inicia a la firma del Anexo Técnico, documento en el que se plasman los compromisos adquiridos por los gobiernos federal y estatal, la mecánica operativa y las metas por componente, así como los montos disponibles para sus componentes.

El Gobierno del Estado promueve la instalación del Comité Técnico del Fideicomiso de Recuperación de Tierras de Pastoreo (FIDEPRA), quien define los parámetros socioeconómicos para tipificar estratos de productores para la diferenciación de apoyos, conforme a lo señalado en las Reglas de Operación.

La presidencia de este comité la ocupa el titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; como secretario de la COTEGAN, el Delegado Estatal de la SAGARPA, como vocal de la COTEGAN y secretario del FIDEPRA, el Director de Ganadería de la SDA (aunque como ya se mencionó, operativamente el Programa fue asignado a la Dirección de Agricultura de la misma dependencia) y como vocales dos representantes de las organizaciones de productores.

La COTEGAN se establece como el organismo técnico-productivo para la ganadería en la entidad, auxiliar técnico del Consejo Estatal Agropecuario y del Comité Técnico del Fideicomiso. Por su parte Los recursos aprobados a la Secretaría para los programas de la Alianza para el Campo se ejercen a través del FOFAE

Es importante reiterar, que desde el inicio de los ejercicios de evaluación, el Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo, enfrentaba dificultades en la operación de los recursos asignados. Esta situación, que se había dado ya en años anteriores, se agravó más en 2001 por las indefiniciones e ineficiencias reportadas en apartados y capítulos previos.

En un avance con fecha del mes de abril de 2002, se presentaban solo 3 apoyos entregados y pagados, por lo cual, de inicio, se tuvo dificultades para seleccionar la muestra de beneficiarios a la que habría que aplicar la encuesta.

Cabe hacer mención, antes de mostrar una serie de indicadores basados en las respuestas de los beneficiarios, que a pesar de que los avances reportan 55 beneficiarios con corte al 26 de julio de 2002, en campo se realizaron 23 encuestas, incorporándose a la base de datos respectiva, solo 14 encuestas por las siguientes razones.

De éstas encuestas, se levantaron 10 a un grupo ejidal de 32 miembros, de las que se consideró solo 1 (la del representante) por ser todas iguales y manejar los apoyos en forma colectiva; de otro grupo de 16 pequeños propietarios, se realizaron 8 encuestas a beneficiarios que solicitaron el apoyo en conjunto pero que realizan el manejo de sus predios de manera individual y el resto, 5 encuestas son productores que tramitaron el apoyo de forma individual. De éstos últimos, 3 reportan no haber recibido el apoyo a la fecha en que se le aplicó la encuesta.

Por lo anterior, en el cuerpo del informe solo se incluye la opinión de 11 productores beneficiados con los apoyos del Programa.

Como ya fue comentado con anterioridad, la difusión del Programa es un proceso que no cuenta con un plan o estrategia establecida, por lo cual lo más frecuente es que los productores que solicitan apoyos del Programa se hayan enterado de los beneficios de éste por medio de compañeros.

La difusión del Programa se realiza aprovechando la estructura operativa del PROCAMPO y a través de reuniones, en ocasiones apoyándose en las áreas de desarrollo rural de las presidencias municipales y asociaciones ganaderas, principalmente. En estas reuniones se dan a conocer los objetivos, alcances (componentes y monto de los apoyos), los criterios de elegibilidad y la mecánica operativa del Programa. No se dispone de un plan de difusión que dé orden a dichas tareas.

Un medio importante lo constituyen las Direcciones de Desarrollo de las Presidencias Municipales y las organizaciones de productores en las cuales se distribuyen convocatorias, como puede apreciarse en el cuadro.



**Cuadro 4-2-1. Principal medio de difusión del programa**

Medio por el que se enteró del programa	Productores que se enteraron por este medio	
	Número	(%)
-Reuniones con funcionarios		
-Carteles o folletos		
-Compañeros		
-Representantes de organizaciones		
-Visita de técnicos del programa	6	55
-Autoridades municipales	5	45
-Autoridades gubernamentales		
-Proveedores		
-Medios de comunicación (periódicos, radio o televisión)		
-Otro		
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios.

Uno de los medios de difusión utilizados en el ejercicio de 2001, fue la publicación de una convocatoria en un diario de cobertura estatal. En esta convocatoria se dio a conocer la estratificación de productores por zonas ecológicas y el monto de apoyo correspondiente a cada situación.

Los términos de esta convocatoria permitían el acceso a todo tipo de productores propietarios de las distintas formas de tenencia legal de la tierra que contaran con áreas de pastoreo como agostaderos, praderas perennes cultivadas en condiciones de temporal y zonas agrícolas de temporal en proceso de reconversión productiva a praderas y agostaderos.

En base a los resultados de las encuestas, se puede observar que la estrategia de difusión mencionada no tuvo el efecto esperado.

#### **4.2.1 Proceso de conformación de la solicitud y autorización del subsidio**

Para cubrir el requisito del llenado de la solicitud, el productor debe presentar una cédula de desarrollo o autodiagnóstico, que es un documento en el cual se caracteriza la unidad de producción y contiene datos técnicos de la explotación. Dicho documento no es sencillo de llenar por parte de la mayoría de los productores, por lo que es frecuente que un funcionario los auxilie.

Los productores que desean participar en el Programa reúnen la documentación requerida, presentándola en el DDR, CADER o ventanilla de atención más accesible. Asimismo, seleccionan al proveedor que habría de surtir los materiales o equipos solicitados

**Cuadro 4-2-1-1. Facilidad del trámite para recibir apoyos**

¿Cómo fue el trámite para recibir el apoyo?	Número	%
Muy fácil	1	10
Fácil	5	45
Complicado	5	45
Muy complicado	0	0
No realizó ningún trámite	0	0

Fuente: encuestas a beneficiarios.

En el Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo es común que exista rezago en la atención de solicitudes de años anteriores, por lo cual los beneficiarios que corresponden a apoyos solicitados en ejercicio 2001, solo podrán participar en el siguiente año si no rebasan el monto establecido. En el proceso de tramitación de las solicitudes, casi la mitad de los beneficiarios manifestaron que fue complicado.

#### **4.2.2 Otorgamiento de los apoyos**

El Gobierno del Estado, a través de las ventanillas de atención de la infraestructura de los DDR, y de la ventanilla habilitada por el propio encargado del Programa, recibe la solicitud de apoyo directamente del productor. El responsable del Programa la registra en el sistema diseñado para tal efecto y la entrega al FIRCO, quien funge como Agente Técnico, para que formule el dictamen de viabilidad correspondiente. Una vez que se ha dictaminado por parte del FIRCO, se envía al Comité Técnico del Programa.

Este Comité, con base en la opinión de elegibilidad emitida por la COTEGAN y al orden de llegada de las solicitudes, asigna el presupuesto y la definición de apoyos diferenciados por zonas y tipos de beneficiarios para cada uno de los solicitantes, precisando las fechas límite de terminación de los trabajos y para la adquisición de los componentes solicitados.

Los productores deciden libremente el proveedor que habrá de surtir los materiales, equipo, semilla, etc., conviniendo con los mismos la forma de pago y las condiciones. La generalidad de los proveedores involucrados en el Programa, no otorgan financiamiento a los productores. Algunos sin embargo, otorgan una o dos semanas de plazo para el pago, por lo que la adquisición de los materiales y el equipo representa un desembolso inmediato para el productor.

De ahí que ésta parte del proceso sea la que consuma más tiempo, ya que depende totalmente del grado de liquidez del productor.

En función de las etapas de inversión que se precisan en el proyecto, al término de cada una de ellas, los productores notifican la terminación al DDR o CADER que corresponda, los que solicitan al Agente Técnico (FIRCO) verifique físicamente las acciones realizadas y levante el acta de entrega-recepción correspondiente.

El Comité Técnico del Programa, con las actas de entrega-recepción, instruye al Fiduciario el pago de los apoyos gubernamentales a los beneficiarios previa autorización de la FOFAE (Fideicomiso de la APC), o en su caso, a los proveedores por cuenta y orden del productor beneficiado.

El Comité Técnico debe comprometer todos los recursos en una fecha determinada, mediante actas debidamente autorizadas por los integrantes del mismo, la cual deberá contener una relación de beneficiarios conforme a los criterios de elegibilidad y mecánica de operación del Programa. Los montos no comprometidos se consideran en una bolsa para su reasignación sobre la base de las demandas de otros programas.

#### **4.2.3 Proceso de seguimiento del programa**

El seguimiento del programa se centra en el cumplimiento de metas, para lo cual se elaboran reportes de avance físico-financieros, que reflejan precisamente el grado de avance del ejercicio presupuestal del Programa.

Por otro lado, con relación al control de solicitudes, se lleva un registro automatizado de todas las solicitudes que presentan los productores, verificando si el productor ha sido beneficiado en ejercicios anteriores con recursos del Programa para evitar que se rebase el monto máximo a apoyar. De su participación en otros programas de la Alianza, no se realiza la verificación de los montos apoyados, por no ser un factor limitativo para su participación en el Programa.

Para la verificación de la recepción del componente apoyado se elabora un acta de entrega-recepción, en la que el productor manifiesta haber recibido el apoyo y que el bien se encuentra físicamente en su unidad de producción. No se realiza verificación del funcionamiento del equipo; se da por hecho su buen funcionamiento, ya que es el proveedor quien realiza este servicio.

Los funcionarios comentan que el seguimiento del programa tiene como limitantes la falta o deficiencias de un proyecto productivo integral, en el cual es indispensable la asesoría técnica al productor a fin de que se capacite para la toma de datos que permitan determinar la evolución de los parámetros técnicos de la unidad de producción. Ello proporcionaría información a fin de cuantificar el impacto de los apoyos.

#### **4.2.4 Solicitudes recibidas y atendidas**

Como fue mencionado en el capítulo anterior, no se tiene cuantificado el número real de solicitudes no atendidas por el operador del Programa, dado que existe información de que

algunas solicitudes no fueron registradas como tales en este Programa y se canalizaron a la Dirección de Desarrollo de la SDA.

El argumento que se señaló en el oficio respectivo, fue que no cumplían con la condición de sostener un hato mayor a 20 vientres de ganado mayor o su equivalente, (condicionante que no está expresamente definida en los documentos oficiales del Programa).

Las solicitudes que se han recibido en el Programa según avance físico y financiero fueron 56, todas solicitando apoyos del componente Infraestructura y equipo y que involucraban 1961 productores a beneficiar. El total de solicitudes fueron autorizadas en el seno del Comité Técnico del Programa y sólo 11 (con 55 productores beneficiados) se han ejercido.<sup>20</sup>

De éstas últimas ya existe la inversión realizada en infraestructura o equipo, de acuerdo a lo solicitado. El resto de las solicitudes están en proceso de concluir las obras, que por la mecánica operativa establecida para el Programa, se pagará el apoyo una vez concluidos los trabajos y que previamente FIRCO haya realizado la supervisión correspondiente. No se ha definido si se atienden con recursos de 2001 o se pasarán al ejercicio del 2002.

En los anexos de las acta 03 y 05 del 2001 del Comité Técnico del Programa, se aprueba el apoyo para 37 grupos de ejidatarios, los cuales representan la mayoría de los productores a beneficiar. Sin embargo de los apoyos liberados, solo 1 corresponde a este grupo. Estas solicitudes, al cumplir con los requisitos del Programa y haber sido validadas y aprobadas, tal vez requieran del diseño de algún mecanismo a fin de agilizar la realización de las obras y el otorgamiento del apoyo.

### **4.3 Perfil de los beneficiarios**

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en el avance de su ejercicio del año 2001, con fecha 26 de julio del 2002, reporta como apoyados 11 proyectos con 55 productores beneficiados.

Es importante señalar que los productores de pequeña propiedad, que representan el 42% de los beneficiarios, recibieron el 78 % de los recursos del Programa, mientras que el grupo de beneficiarios de ejidatarios, que representan el 58% recibieron sólo el 22% de los recursos ejercidos. De éstos últimos la superficie beneficiada corresponde al 15% del total.

Lo anterior da una idea de que la mecánica operativa del Programa, de realizar el pago sobre obra concluida, favorece a los productores capitalizados, ya que en función a su disponibilidad de recursos es como se presentan los avances en las obras. En este sentido se

---

<sup>20</sup> Avance físico y financiero de fecha 26 de julio del 2002.

explica el que la mayoría de los apoyos pendientes de otorgarse correspondan a grupos de ejidatarios.

Lo señalado no implica el que no se otorguen apoyos a todo tipo de productores, sin embargo deben favorecerse esquemas alternativos para los que presentan dificultades en realizar los desembolsos como lo requiere el Programa.

El perfil de los beneficiarios a los que se aplicó encuesta, corresponde la mitad a individuos del sexo masculino y la otra parte al sexo femenino, con edad promedio de 39 años, que en su totalidad saben leer y escribir. Tienen como principal fuente de ingresos la actividad pecuaria, generalmente con venta al mercado nacional. El 61.53%, tiene un capital pecuario menor a 50 cabezas de ganado mayor, y el 21.43% posee predios con superficies menor a 50 ha., en el 57% de los casos, sus ingresos mensuales ascienden a una cantidad mayor a los \$ 9,900.

**Cuadro 4-3-1. Perfil de los beneficiarios**

Aspecto	Indicador del perfil de beneficiarios persona física	Beneficiarios	
		Número	(%)
Sexo	- Masculino	7	50
	- Femenino	7	50
	<b>- Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>
Edad	- Edad promedio	39.21	
	- beneficiarios menores a 40 años	8	57
	- beneficiarios entre 40 y 55 años	5	36
	- beneficiarios con más de 55 años	1	7
	<b>- Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>
Escolaridad	- Ninguna y hasta tercero de primaria	4	29
	- De cuarto año a primaria terminada	4	29
	- Con estudios de secundaria	4	29
	- Mayor de secundaria	2	14.29
	<b>- Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>
Ingreso promedio mensual disponible 2000	- Menos de \$3,300	0	0
	- Entre \$3,300 y \$9,900	6	43
	- Mayor a \$9,900	8	57
	<b>- Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>
Principal fuente de ingresos en 2000	-Producción agrícola	1	7.15
	-Producción pecuaria	13	92.85
	-Comercialización de Productos Agropecuarios	0	0
	-Otra	0	0
	<b>-Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>
Destino principal de la producción de la UPR (primera venta)	- Autoconsumo familiar	0	0
	- Autoconsumo en la unidad de producción	0	0
	- Mercado nacional	14	100
	- Mercado internacional	0	0
	<b>- Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>

Destino principal de los ingresos generados por la UPR	- Capitalización de la UPR	4	28.57
	- Inversión en otras actividades agropecuarias distintas	0	0
	- Inversión en actividades fuera del sector agropecuario	1	7.15
	- Atención a necesidades básicas de familia	9	64.28
	<b>- Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>

Capital pecuario equivalente <sup>1</sup>	- <50 bovinos equivalentes	8	61.53
	- Entre 50 y 150 bovinos equivalentes	3	23.07
	- De 151 a 300 bovinos equivalentes	2	15.4
	- >300 bovinos equivalentes <sup>1</sup>	0	0
	<b>- Total</b>	<b>13</b>	<b>100</b>
Capital en superficie equivalente <sup>2</sup>	- <5 ha	0	0
	- Entre 5<10 hectáreas equivalentes	3	21.43
	- Entre 10-50 hectáreas equivalentes	3	21.43
	- De 51 a 100 hectáreas equivalentes	1	7.14
	- >100 hectáreas equivalentes	7	50.00
<b>- Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>	
Empleos familiares equivalentes permanentes <sup>3</sup>	- Con menos de 2 empleos equivalentes permanentes	0	0
	- Con 2 a 10 empleos equivalentes permanentes	13	100
	- Con más de 10 empleos equivalentes permanentes	0	0
	<b>- Total</b>	<b>13</b>	<b>100</b>
Empleos asalariados equivalentes permanentes <sup>3</sup>	- Con menos de 2 empleos equivalentes permanentes	0	0
	- Con 2 a 10 empleos equivalentes permanentes	0	0
	- Con más de 10 empleos equivalentes permanentes	0	0
	<b>- Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>1</sup> El bovino equivalente es un factor de ajuste para estimar el capital pecuario (hato en inventario) de los beneficiarios. La equivalencia de cada tipo de animal es la siguiente: un bovino es equivalente a un equino; a 3 cerdos, a 6 cabras, a 5 borregos, a 100 gallinas y a 5 colmenas. Estos equivalentes son los reportados en el Capítulo IV, art. 15 de la Ley de Organizaciones Ganaderas del 6 de diciembre de 1999.

<sup>2</sup> Una hectárea de superficie equivalente es igual a 1 ha de riego; 2 de temporal; 4 de agostadero de buena calidad y 8 de agostadero en zonas áridas. Con base en el Art. 27 Constitucional y 117 de la Ley Agraria.

<sup>3</sup> Para fines de esta evaluación se considera que un empleo permanente es equivalente a 270 jornales.

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

Como fue señalado con anterioridad, a pesar de que en las Reglas de Operación y en las actas de los comités técnicos involucrados en el Programa no se establecen características determinadas para los predios a apoyar, se nota una tendencia a solo recibir solicitudes que involucren a predios con grandes extensiones. En los anexos referidos de las actas de Comité Técnico del Programa se encuentran registradas superficies a apoyar por predio de extensiones bastante considerables, que involucran cientos de hectáreas y en algunos casos rebasan las 1000 ha.

Al igual que lo comentado respecto a las metas en términos de beneficiarios, las cifras relativas a superficies a apoyar, se aprecian poco representativas de los impactos del programa, ya que por ejemplo es difícil aceptar que un cerco de unos cuantos kilómetros alcance a beneficiar extensiones tan grandes de terreno, percibiéndose que los criterios con los que se consignan las metas logradas, no reflejan con fidelidad el efecto de la aplicación de los recursos.

#### 4.4 Satisfacción con el apoyo

Por los resultados obtenidos en las encuestas a beneficiarios, como lo muestra el cuadro siguiente, la calidad que reportan los beneficiarios de los apoyos, es considerada buena por todos ellos.

**Cuadro 4-4-1. Calidad del apoyo**

Calidad del bien	número	%
Buena	11	100
De regular a buena		
De regular a mala		
Mala		
Todavía no lo usa		

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

También pudo conocerse, que la totalidad de los componentes apoyados se encuentran en buenas condiciones de producción. Con relación al funcionamiento del componente otorgado por el Programa, en su mayoría las opiniones coinciden en que fue bueno.

Con las respuestas anteriores, se obtuvo el índice de desempeño de los componentes apoyados por el Programa. Dicho índice alcanzó un valor de 1, lo cual demuestra el alto desempeño que están teniendo los bienes entregados por el Programa.

En la mayoría de los casos (82%), el apoyo otorgado llegó oportunamente. En el restante 18% los beneficiarios manifiestan que no llegaron los apoyos con oportunidad. Debido a que una vez que el productor ha realizado la inversión total al componente, la retribución de su parte de apoyo le llega de manera tardía o después de pasado un largo período.

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

Las organizaciones de productores tienen voz y voto dentro de los órganos colegiados; sin embargo, al momento de analizar la forma en que se está operando el Programa y por opiniones vertidas de los funcionarios, se aprecia que no hay una participación trascendente en relación a propuestas para modificar o adecuar la operación del Programa, así como su normatividad.

En el caso de la participación e ingerencia que debieran tener los técnicos en la planeación y operación del Programa (que por cierto no se da), su ausencia puede ser otro de los factores que han limitado el desarrollo del Programa en la entidad. Para el caso específico de las acciones que promueve RTP, sería de gran utilidad el acompañamiento técnico para la elaboración de proyectos de desarrollo, tanto de las propias unidades de producción,

como a nivel de microrregión o microcuenca, para reconversión productiva u otros aspectos relevantes como los ambientales y de sustentabilidad.

En el Programa, de acuerdo a opiniones vertidas por los funcionarios, no se cuenta con un padrón de proveedores, dadas las características de los apoyos que se otorgan: lo mismo puede ser proveedor una ferretería pequeña, que una empresa grande distribuidora de equipo. Por ello y como se observa en el cuadro siguiente, no se dispone de registros y por consiguiente tampoco existe control ni selección de los proveedores por parte de los responsables de la operación del Programa, lo que explica el que no tengan participación en la planeación del Programa.

Sin embargo y en razón a los importantes montos de inversión que generan los programas de la APC, los proveedores debieran tenerlo como un incentivo para actuar como promotores del Programa, otorgando asesoría técnica para la realización de las obras y adquisición de equipo de manejo. Tal vez con una mayor labor de promoción y organización hacia los mismos proveedores, pudieran constituirse como un medio de difusión y asesoría técnica importante, como ocurre en otros programas de la APC.

**Cuadro 4-5-1. Participación de los proveedores en el Programa**

<b>De la operación del Programa 2001 señale los siguientes aspectos:</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>
(1) Existe padrón oficial de proveedores del Programa		X
(2) Se da a conocer el padrón de proveedores a los beneficiarios		X
(3) Hubo selección de proveedores por parte de los responsables de la operación del Programa?		X
	<b>Núm.</b>	<b>Núm.</b>
(4) Número de proveedores registrados oficialmente en el padrón 2001		n.a
(5) Número de proveedores que realizaron ventas dentro del Programa 2001		n.a

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas aplicadas a proveedores y funcionarios..

La selección del proveedor la realiza el beneficiario, ya que desde que le es solicitada la cotización de los bienes a apoyar, investiga precios, calidad y condiciones. Por otro lado, por normatividad, los encargados del Programa no tienen permitido el sugerirle ni inducir la elección del proveedor. Los criterios que utiliza el beneficiario, según opiniones vertidas en el cuadro siguiente, se basan principalmente en la relación calidad-precio.

**Cuadro 4-5-2. Principal criterio para selección de proveedor**

Principal criterio de beneficiarios para seleccionar al proveedor:	Opiniones	
	Número	(%)
- El precio	3	27
- Las condiciones de pago		
- La calidad de los productos o servicios	8	73
- Confianza		
- Por su ubicación		
- Otro		
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios.

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

Los apoyos entregados por el Programa en el Estado, fueron encaminados para la adquisición de equipos definidos en su mayoría en las reglas de operación del Programa y originados de la demanda de los productores, ya que son ellos los que deciden que componentes necesitan para cubrir sus necesidades. En ese sentido se establece que la relación existente entre los componentes otorgados es satisfactoria, debido a que cubren una necesidad específica insatisfecha por parte de los beneficiarios.

Por otro lado, en opinión de los funcionarios entrevistados, éstos comentan que sí hay correspondencia entre los apoyos que otorga el Programa y las necesidades de los beneficiarios.

Vale la pena mencionar, que la mayoría (60%), opinó que esta correspondencia se da de manera parcial. Lo anterior, referido a que dicen que en el diagnóstico (cédula) que se presenta como requisito del Programa, se detectan un gran número de necesidades de las explotaciones, principalmente de infraestructura y equipo, mejoramiento genético, etc. Sin embargo, por el costo que implican las inversiones, el Programa atiende en primera instancia generalmente, el cercado de los predios, como un primer paso para la mejora en las condiciones de la explotación.

**Cuadro 4-6-1. Correspondencia entre los apoyos otorgados y la necesidad del beneficiario**

Concepto	Respuestas	
	Número	Porcentaje
- Si, plenamente	3	30
- Si, parcialmente	6	60
- Muy poco	1	10
- No sabe	0	0
<b>Totales</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas a funcionarios 2001

Además es necesario mencionar la nula participación de las acciones del Programa en la recuperación y/o rehabilitación de pastizales o agostaderos. Ello a pesar de la necesidad que existe tanto por parte de los productores como del mismo Estado de que se realicen esas acciones.

#### **4.7 Evaluación global de la operación del Programa**

Los resultados y la demanda de los apoyos que ofrece el Programa en el Estado, han sido muy pobres, incluso respecto a los resultados que tiene éste mismo Programa en otros Estados, como fue mencionado en el capítulo anterior.

Se ha apreciado que un factor que puede haber influido en la operación y los resultados del Programa, es que no se le ha reconocido una importancia relevante dentro de las prioridades estatales del sector.

El soporte institucional que se le concede, incluyendo la precisión en las asignaciones de responsabilidades entre quienes deberían de participar en su conducción y desarrollo, se ha percibido que no tiene la firmeza y claridad que se le da a otros programas de la Alianza en Guanajuato.

Como se señaló desde el ejercicio de evaluación del 2000, “Uno de los procesos que presenta serias deficiencias en la operación del Programa Establecimiento de Praderas es la Planeación. Desde el inicio de implantación del Programa, las metas, montos y acciones no revelan una orientación definida del Programa. Una de las posibles causas es que no existen diagnósticos sectoriales ni planes estatales en los que esté definida claramente la situación actual de la actividad y hacia dónde se quiere ir.”

Lo anterior, a pesar de crear dificultades en el ejercicio cada año, no ha sido modificado ni se han presentado propuestas a fin de fortalecer la operación del Programa. Incluso, se tiene la impresión de que al dejar de fungir FIRCO como agente técnico del Programa en el Estado a partir de 2002, se agudice su problemática estructural y operativa.

## 4.8 Conclusiones y recomendaciones

### 4.8.1 Conclusiones

Sobre las características y resultados evaluados del Programa, se pueden destacar los aspectos siguientes:

- Una perspectiva global de los procesos del Programa, calificados en base a los criterios expuestos en los apartados anteriores, recibe calificaciones bajas en los aspectos de planeación, programación, difusión y tiempos de ejecución, así como en el ejercicio de los recursos asignados. Tendría calificaciones buenas en el cumplimiento global de metas físicas con las salvedades señaladas, lo cual en conjunto muestra un pobre desempeño.
- Los montos ejercidos han tenido un comportamiento decreciente, siempre inferiores a los recursos programados, excepto en el 2000, año en que se ejerció una mayor cantidad de recursos en equipos forrajeros. La situación en el 2001 se tornó más grave, ya que al 26 de julio de 2002, se ha ejercido poco más del 12% de los recursos programados<sup>21</sup>.
- El Programa no logró en 2001 modificar la tendencia observada en años pasados de incumplimiento de las metas financieras originalmente asignadas, incluso ha sido el año de mayor retraso en estos aspectos.
- En términos generales, para llevar a cabo la operación del Programa, las áreas encargadas de su instrumentación se sujetaron a los lineamientos y procedimientos marcados en las Reglas de Operación de los Programas de la Alianza y el Anexo Técnico. Del mismo modo, los productores participantes cumplieron los requisitos señalados en los documentos mencionados.
- La planeación que se realiza para los programas, en particular para el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, se basa en lo programado en los ejercicios anteriores, sin tomar en consideración que el ejercicio de los recursos ha estado por debajo de lo presupuestado.
- Al analizar la operación del Programa y los criterios bajo los cuales se están ejerciendo los recursos en el 2001, se puede apreciar que las ineficiencias que arrastra el Programa en ejercicios anteriores se han hecho más evidentes.
- Otro ingrediente fundamental es la prácticamente nula asistencia técnica para la formulación y seguimiento de los proyectos productivos que den guía y soporte a los productores sobre los caminos más adecuados para llevar su negocio.

---

<sup>21</sup> Información preliminar proporcionada por los responsables del Programa, al 26 de julio de 2002. SDA.

- La difusión del programa es un proceso que no cuenta con un plan o estrategia establecida para promover las características y tiempos de operación.
- Al igual que otros programas que operan en el Estado ha funcionado de manera independiente dado que no se encuentra involucrado con alguno de ellos al no existir un plan que integre o marque prioridades comunes.

#### **4.8.2 Recomendaciones**

Se aprecia la necesidad de contar con un planteamiento estratégico del desarrollo de mediano plazo de la actividad pecuaria en el Estado, que contenga un diagnóstico de las condiciones actuales de los agostaderos y praderas existentes y de las necesidades de infraestructura que tienen las explotaciones. El Estado debe definir y orientar las actividades o tipo de explotaciones que tienen mayor potencial y requieren mayor apoyo en este sentido.

Podría ser de utilidad aplicar las experiencias de otros estados en los que el apoyo se condiciona a la presentación de un “Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero”, una vez que el solicitante ha cubierto los requisitos de elegibilidad. En este sentido, Guanajuato ha retrocedido al haber reemplazado este requisito por la presentación de una cédula de autodiagnóstico.

La difusión es un proceso que requiere de especial atención. Es necesario capacitar a los técnicos involucrados en la recepción de las solicitudes a fin de que les proporcionen información a los productores de los beneficios del Programa. Se puede seguir utilizando el esquema de reuniones del PROCAMPO o de las Presidencias Municipales pero con una adecuada preparación.

Como ya fue recomendado en evaluaciones anteriores, se requiere el diseño de un sistema que proporcione un acceso más fácil a los apoyos del Programa. Se podía trabajar en conjunto con programas de financiamiento rural o inyectando recursos de otros Programas como Reconversión Productiva, PRODEZOMA o Empleo Temporal.

Es indispensable el aprovechar el recurso técnico con que se cuenta en el programa DPAI en la elaboración de los proyectos de desarrollo de los predios ganaderos, así como dar prioridad en la asignación de apoyos que estén trabajando bajo este esquema.

## **Capítulo 5**

### **Evaluación de resultados e impactos del Programa**

Este Capítulo está previsto para dar a conocer los resultados e impactos del Programa, analizando los efectos directos e indirectos que se tuvieron con su operación. Del mismo modo se analiza, como se ha afectado la productividad y la producción, la diversificación de productos, el ingreso de los productores, el empleo en la región, el desarrollo de mercados y los efectos sobre los recursos naturales.

Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del documento y en las propias conclusiones que se presentan en el próximo capítulo, las condiciones que han rodeado a este Programa en el Estado de Guanajuato, agudizadas en su ejercicio de 2001, han llevado a que presente una muy reducida operación de los apoyos que contempla otorgar.

Lo anterior obliga a advertir, que los resultados que se consignan al aplicar las directrices que señala la Guía Metodológica para este apartado (que la misma establece que deberán incluirse rigurosamente), contendrán una representatividad limitada por derivarse de una muestra de 14 productores, de los que solo 11 recibieron los apoyos.

#### **5.1 Principales resultados de las acciones del Programa**

Desde el inicio del presente ejercicio de evaluación, se encontró que el Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo, enfrentaba dificultades para efectuar la operación de los recursos asignados. Esta situación, que se había dado ya en ejercicios anteriores, se agravó más en 2001 por las indefiniciones y condiciones en que se ha dado su funcionamiento, ya comentadas en capítulos anteriores.

En un avance con fecha del mes de abril de 2002, se presentaban solo 3 apoyos entregados y pagados, por lo cual, de inicio, se tuvo dificultades para seleccionar la muestra de beneficiarios a la que habría que aplicar la encuesta.

Cabe hacer mención, antes del inicio de la presentación de una serie de indicadores basados en las respuestas de los beneficiarios, que a pesar de que los avances reportan 55 beneficiarios con corte al 26 de julio de 2002, en campo se realizaron 23 encuestas, incorporándose a la base de datos respectiva, solo 14 encuestas por las siguientes razones.

De éstas encuestas, se levantaron 10 a un grupo ejidal de 32 miembros, de las que se consideró solo 1 (la del representante) por ser todas iguales y manejar los apoyos en forma colectiva; de otro grupo de 16 pequeños propietarios, se realizaron 8 encuestas a beneficiarios que solicitaron el apoyo conjuntamente, pero que realizan el manejo de sus predios de manera individual y el resto, 5 encuestas, son productores que tramitaron el

apoyo de forma individual. De éstos últimos, 3 reportan no haber recibido el apoyo a la fecha en que se le aplicó la encuesta.

Por lo anterior, en el cuerpo del informe solo se incluye la opinión de 11 productores beneficiados con los apoyos del Programa. A pesar de lo anteriormente señalado, los beneficiarios reportan resultados como efecto del Programa, los cuales se muestran en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5-1-1. Resultados logrados con las acciones del Programa**

Rubro	Antes del apoyo	Después del apoyo	%
Superficie establecida con praderas (ha)	170.0	225.5	+33
Superficie con agostadero rehabilitada (ha)	115.0	191.6	+66
Cobertura de pasto en el predio apoyado (%)	45.6	48.9	+3.3
Días para volver a pastorear un lote	21.9	27.9	+6

Fuente: encuestas a beneficiarios.

Aunque el componente Establecimiento y rehabilitación de praderas no fue ejercido en 2001, se aprecian efectos favorables en aspectos como superficie establecida con praderas. Lo anterior debido a que las inversiones en infraestructura como los cercos facilitan y favorecen el establecer praderas nuevas o proteger las praderas existentes. Se puede considerar que esto es un efecto de las obras en infraestructura.

Los efectos más apreciables se dan en la superficie rehabilitada de agostadero, ligada al incremento en la cobertura de pasto, que a pesar de ser una proporción muy pequeña, se empiezan a notar los efectos de las inversiones. En el caso del incremento en los períodos para volver a pastorear un lote, más que un efecto negativo se puede interpretar como acciones de conservación y rehabilitación de los mismos lotes.

### 5.1.1 Cambios en la capacidad productiva

Los resultados más evidentes del Programa pueden apreciarse en la superficie beneficiada con los apoyos, la cual consta de 2,222 ha y que representa casi el 80% de la superficie programada en el Anexo Técnico.

Los apoyos entregados se enfocaron hacia el componente de Infraestructura y Equipo, y consistieron en: 27 Km. de cercos convencionales y 2 cercos eléctricos portátiles para el manejo de los potreros en agostaderos, 7 bebederos, 4 corrales de manejo, 2 guardaganado y 9 puertas para potreros. En equipos se entregaron 3 básculas, 1 molino de martillos, 4 papalotes, 2 prensas y 1 tanque de almacenamiento para agua.

Para los beneficiarios su participación en el Programa implicó aumento en la capacidad productiva, según datos arrojados en las encuestas (73%). En este caso se debe en gran

parte a los efectos de la adquisición de equipo, el cual genera eficiencia en algunos procesos; ya que en el caso de los cercos y los demás conceptos apoyados en Infraestructura, la contribución de éstos a la explotación radica en la recuperación y racionalización en el uso del recurso agostadero. En el caso del equipo les permite facilitar el manejo del hato. A pesar de ello no existen elementos suficientes para identificar y contabilizar los impactos en el aumento de la infraestructura en los predios ganaderos antes del apoyo.

## **5.2 Capitalización e inversión productiva**

La mayoría de los beneficiarios (91%), manifestó no haber realizado inversión adicional como complemento a los apoyos. Tanto la cantidad de inversión adicional como la obligatoria que realizó el productor, fue con sus propios recursos generados por miembros del hogar, por cada peso que recibió de apoyos fiscales, fue de \$0.626.

De las encuestas realizadas, sólo un productor señaló haber realizado inversiones adicionales a las generadas por el Programa. Esta inversión consistió en construcción y rehabilitación de infraestructura, lo cual le generó un gasto de \$22 mil pesos. Lo anterior, indica que el Programa no estimula la inversión adicional y pone en duda la necesidad del productor de los apoyos que otorga el Programa.

Por lo anterior, la presencia de inversión adicional (PIA) resultó de 9.1% debido a que como ya se comentó solo 1 productor manifestó haber realizado inversión adicional como efecto del apoyo.

El 38% de los beneficiarios están dispuestos y en posibilidades de realizar inversiones similares a las realizadas aun sin los apoyos de la Alianza, el 12% de ellos refieren que tal vez lo harían. Las personas que no están en posibilidades de realizar este tipo de inversiones, es debido a que carecen de los recursos para financiarla por sí solos; este es el caso del grupo de ejidatarios.

## **5.3 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos**

Las acciones que involucra el programa Recuperación de Tierras de Pastoreo imposibilitan que el productor en el corto plazo aprecie los cambios que genera en su explotación las inversiones realizadas. Estas inversiones requieren de un plazo de maduración relativamente largo para que se perciban sus efectos en la explotación, por lo cual es difícil que a unos cuantos meses e incluso días, se puedan tener o palpar cambios en la capacidad productiva de los predios.

De la muestra de productores encuestados, 9 de ellos manifiestan no tener experiencia con componentes similares a los apoyados por el Programa, por lo que el indicador de Presencia de Cambio en las Técnicas adquirió un valor de 82%. De estos productores, solo 8 observaron cambios favorables en algún aspecto de la producción como consecuencia del

apoyo, por lo que el valor de Frecuencia de Cambios en Producción debido a cambios en técnicas, es de 73%, como se observa en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5-3-1. Cambios en aspectos productivos**

¿Observó cambio en algunos aspectos de la producción como consecuencia del apoyo?	Beneficiarios		
	Número	(%)	
<b>Total</b>	11	100	
No	3	27	
Si	8	73	100
- Manejo de pradera / agostadero (sistema de pastoreo, fertilización, riegos, fitosanidad, etc)	8		57
- Manejo reproductivo (mejoramiento genético, inseminación, monta, época de empadre, etc)			
- Abasto de agua (método de suministro, fuente de almacenamiento, composición de dieta, etc)	2		14
- Sistema de alimentación (método de suministro, fuente de alimentación, composición de dieta, etc.)	1		7
- Presencia de plagas y enfermedades, métodos de combate, prevención, control y erradicación			
- Técnica de extracción de productos (ordeña, trasquila, extracción de miel, etc)			
- Almacenamiento, procesamiento, etc			
- Inicio de una nueva actividad productiva			
- Otros cambios	1		7

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

El principal aspecto en el que observaron estos cambios (57%), fue en el manejo de pradera, lo cual se explica por los apoyos en infraestructura.

Por otro lado, el 64% de los productores que reconocieron algún cambio, reportan además que no tenían experiencia en el uso de bienes o servicios similares a los recibidos con el apoyo. En este aspecto se debe resaltar la importancia de que estos apoyos requieren el acompañamiento técnico para un mejor aprovechamiento.

#### 5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones

Los componentes con que fueron apoyados los productores aún permanecen en su poder dado que el 100% de ellos lo mantiene en operación en la explotación.

**Cuadro 5-4-1. Permanencia de los apoyos**

¿El apoyo permanece en su poder?	Beneficiarios		
	Número	(%)	
<b>Total</b>	11		
Si	11	100	100
No	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

Por lo anterior, el indicador de Permanencia del Apoyo adquiere un valor de 100%, mismo valor para el indicador Presencia del Apoyo en Funcionamiento y de Presencia de Calidad en el Funcionamiento del Bien. En base a estos indicadores, el índice de Permanencia, Sostenibilidad y Calidad del Apoyo es igual a 1.

Con relación al funcionamiento del componente otorgado por el Programa, la totalidad de los beneficiarios coinciden en que se encuentran funcionando, así como coinciden en que la calidad y el funcionamiento del bien han sido óptimos.

Abundando en ello, por los resultado obtenidos se puede percibir que no se presentaron dificultades para poner en marcha el componente, lo cual resulta en favor de la calidad de estos últimos. Lo anterior es importante si se considera que los bienes que adquieren los beneficiarios a través de los subsidios del Programa, pretenden contribuir a mejorar la competitividad, a través de la adopción de tecnología que permita mejorar su infraestructura productiva.

**Cuadro 5-4-2. Funcionamiento del apoyo**

¿El apoyo se encuentra funcionando?	Beneficiarios		
	Número	(%)	
<b>Total</b>	11		
Si	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
No	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

## 5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

Como consecuencia de haber participado en el programa, los beneficiarios encuestados consideran haber aprendido nuevas técnicas de producción (73%), de la misma manera un pequeño porcentaje piensa haber adquirido experiencia en la gestión de los apoyos entre otras cosas.

**Cuadro 5-5-1. Desarrollo de capacidades técnicas y de gestión**

¿Qué aprendió al participar en el Programa?	Número	%
Nuevas técnicas de producción	8	73
Técnicas administración y contabilidad	0	0
Fortalecimiento de la organización	0	0
Participación para la gestión local	1	9
Aprendió otras cosas	1	9
No aprendió nada nuevo	1	9

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

Por lo anterior, el indicador de Desarrollo de Capacidades alcanzó un valor de 0.67. Por este indicador se entiende la contribución de los apoyos de la Alianza a la formación de capital humano, relevante para las actividades de producción.

A pesar que los resultados indican que adquirieron nuevas capacidades técnicas y otras en menor proporción, es necesario tomar con reserva estas opiniones, debido a que los apoyos por sí mismos no generan el desarrollo de este tipo de capacidades. Ello plantea nuevamente la necesidad ya expresada, de considerar la presentación de un proyecto productivo o mejor aún, de desarrollo.

## 5.6 Cambios en producción y productividad atribuible al apoyo

En lo que se refiere a los cambios en los rendimientos y cantidad de los productos obtenidos en la explotación como consecuencia de los apoyos, los beneficiarios no percibieron aumentos o disminuciones, pero el 64% los consideran favorables. El 55% de ellos tampoco esperan obtenerlos.

**Cuadro 5-6-1. Cambios en producción y productividad**

Aspectos	Registra cambios favorables		Registra cambio desfavorable		Aun no registra cambios, pero espera obtenerlos		No registra cambios ni espera obtenerlos	
	número	%	número	%	número	%	número	%
Rendimiento					5	45	6	55
Cantidad producida					5	45	6	55
Calidad del producto	7	64			1	9	3	27

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

El indicador de Frecuencia de Cambios en Productividad, de acuerdo a los resultados del cuadro anterior, tiene un valor de 45%, igual valor para la Presencia de Cambios en Producción.

Los beneficiarios aprecian que la causa principal de los cambios en calidad de los productos, se debió primordialmente al apoyo que los beneficiarios recibieron por parte de la Alianza para el Campo, sin expresar o reportar otra causa relevante, como por ejemplo condiciones meteorológicas o de mercado, como se aprecia en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5-6-2. Origen de los cambios**

A su juicio, ¿Cuáles fueron las causas que originaron estos cambios?	Respuesta	
	Número	(%)
- El apoyo recibido de la Alianza para el campo	11	100
- Condiciones climáticas (lluvia, sequía, granizada, etc.)	0	
- Condiciones de mercado (precios, trato con compradores, acceso a mercados)	0	
- Otros factores no atribuibles a la Alianza para el Campo	0	

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

### 5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción

Como puede observarse en el cuadro siguiente, la mayoría de los beneficiarios (73%) no han apreciado cambios en los ingresos, pero esperan obtenerlos como consecuencia de su participación en el programa, en razón a que los componentes que intervienen no son insumos directos de la producción. Sin embargo, 1 de los encuestados señaló que si obtuvo cambios en sus ingresos.

**Cuadro 5-7-1. Cambios en los ingresos**

¿Usted obtuvo o espera obtener cambios en los ingresos generados por las actividades en las que utilizó el apoyo?	Número	%
Obtuvo cambios positivos en los ingresos	1	9
Obtuvo cambios negativos en los ingresos	0	0
No obtuvo cambios pero espera obtenerlos	8	73
No obtuvo cambios ni espera obtenerlos	2	18

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

El indicador de Presencia de Cambio en el Ingreso obtuvo un valor de 9% el cual corresponde al porcentaje de beneficiarios que reconocieron haber tenido cambios positivos en su ingreso como consecuencia del apoyo.

Para la proporción que reconoció cambios favorables en su ingreso, se calculó el Incremento Porcentual del Ingreso el cual corresponde a un valor del 17.8%.

### 5.8 Contribución al empleo

El cambio en el empleo reportado por las encuestas y originado por la incorporación de los componentes apoyados en las explotaciones, no muestra variación alguna en la mano de obra asalariada o familiar.

**Cuadro 5-8-1. Contribución al empleo**

Tipo	Antes		Después		Cambio %	
	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares
Permanentes	10	27	10	27	0	0
Eventuales	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

Es incuestionable que la construcción de infraestructura, como en el caso de los cercos, debe generar empleo o utilización de mano de obra asalariada, sin embargo para los beneficiarios, por lo eventual de su utilización no representa un incremento al empleo en su unidad de producción..

### 5.9 Efecto sobre los recursos naturales

En las encuestas aplicadas a beneficiarios se comentan algunos de los aspectos relacionados con el impacto de las acciones generadas por el Programa sobre los recursos naturales. El resultado fue que perciben fundamentalmente efectos positivos. El 50% de los beneficiarios realizan acciones de conservación y recuperación de suelos, además el 25% de ellos han realizado labores de reforestación

**Cuadro 5-9-1. Efectos sobre los recursos naturales**

¿Qué cambios se obtuvieron o se espera obtener como consecuencia del apoyo?			
Descripción		Número	%
Cambio favorable / positivo	- Conservación o recuperación de suelos (construcción de bordos, terrazas, surcado en contorno, labranza mínima disminución de quemas y talas )	6	50
	- Reforestación, cortinas rompevientos y plantación de cercos vivos	3	25
	- Ahorro de agua	2	17
	- Menor uso de agroquímicos	0	0
	- Uso de fertilizantes orgánicos	2	17
	- Control biológico de plagas	0	0
	- Control de aguas residuales	0	0
	- Otros cambios positivos	1	8.3
	- Ninguno	1	8.3

Cambio desfavorable / negativo	- Deterioro del uso (erosión o salinización)	4	33.3
	- Deforestación (tala quema)		
	- Mayor uso de agua		
	- Mayor uso de agroquímicos		
	- Otro cambio negativo		
	- Ninguno		

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

Como puede apreciarse también en el cuadro, los beneficiarios encuestados comentan que como consecuencia de su participación en el Programa el 33% de ellos han presentado problemas de erosión en sus predios, sin embargo esto no es imputable a los componentes con los que se apoya, sino más bien a la falta de conocimiento del manejo, lo que trae como consecuencia que se haga un mal uso del predio ganadero y por ende el deterioro de este.

En base a las respuestas del cuadro anterior, el indicador de Presencia de Efectos Favorables sobre los Recursos Naturales obtuvo un valor de 54.4% e indica la proporción de los impactos que se han dado o los que se espera que se den en el futuro, como consecuencia del apoyo.

En el caso de efectos desfavorables sobre los recursos naturales, en ningún caso los productores manifestaron la presencia de estos efectos, por lo que el indicador respectivo toma un valor de cero.

## 5.10 Desarrollo de organizaciones económicas

El 63% de los productores encuestados señalaron haber recibido el apoyo a través de un grupo u organización económica, principalmente por medio de una SPR, los motivos que les impulsaron a pertenecer a dicha organización es por las ventajas que representa para ellos ser miembros de ese organismo, así como por acceder a los apoyos de la Alianza (se unen para recibir los apoyos).

La Alianza para el Campo ha contribuido al desarrollo de las organizaciones en algunos de los aspectos que se plasman en el cuadro siguiente.

**Cuadro 5-10-1. Desarrollo de organizaciones**

Contribución de la Alianza en los siguientes aspectos	Número	%
Mayor participación de los miembros en la toma de decisiones	7	100.0
Constitución de nuevas organizaciones	0	0.0
Permitió que la organización permaneciera en activo	7	100.0
Consolidación de las actividades productivas de la organización o de sus miembros	1	14.3
Existencia y aplicación de normas internas	6	58.7
Definición o redefinición de objetivos	1	14.3

Rendición de cuentas de los líderes	7	100.0
Mejor administración de la organización	0	0.0
Mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones	6	85.7
Ha contribuido en otros aspectos	0	0.0
No ha contribuido a la organización	1	14.3

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas realizadas a beneficiarios.

### 5.11 Investigación, transferencia y adopción de tecnología

Los productores beneficiados del programa, como complemento a su incursión en éste, han llevado a cabo actividades de transferencia de tecnología, el 73% conoce la existencia de las pláticas y talleres o eventos de capacitación, sin embargo, solamente el 63% ha participado en ellos. El procedimiento y alcances planteados para la elaboración de este documento, no contempla generar la información para sustentar un análisis de quien o quienes imparten estas prácticas de investigación, transferencia y adopción de tecnología.

**Cuadro 5-11-1. Transferencia de tecnología**

Actividad	Conoce		Ha participado	
	Número	%	Número	%
Participó como productor cooperante en parcelas de investigación o demostrativas	0	0	0	0
Asistió a demostraciones de nuevas prácticas o tecnologías productivas	0	0	0	0
Giras de intercambio tecnológico o días de campo	0	0	0	0
Pláticas, talleres o eventos de capacitación	8	73	7	63
Participó en otras actividades	1	9	1	9
No participó en ninguna actividad	4	36	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas realizadas a beneficiarios

### 5.12 Impactos productivos del Programa

Según las encuestas aplicadas a los beneficiarios del Programa, la superficie establecida con pradera se incrementó en un 32.6% con respecto a la existente antes de los apoyos

Los datos consignados en el cuadro siguiente, al ser producto de la opinión de solo 11 beneficiarios, deben tomarse con las reservas del caso al no posibilitar el extrapolarlo a las características de los predios apoyados a lo largo de la operación del Programa.

En todo caso, como algo rescatable de la información presentada, es que se notan incipientes avances en la superficie rehabilitada de pradera y agostadero. Esto da una idea de la utilidad que aprecian los beneficiarios de los apoyos otorgados por el Programa.

**Cuadro 5-12-1. Impactos productivos generados por las acciones del Programa**

<b>Rubro</b>	<b>Antes del apoyo</b>	<b>Después del apoyo</b>
Superficie establecida con praderas (ha)	170.0	225.5
Superficie regable (ha)	5.0	2.6
Superficie regada(ha)	5.0	2.4
Superficie fertilizada (ha)	5.0	6.0
Superficie de pradera rehabilitada(ha)	0.0	1.0
Capacidad de carga promedio de la superficie con pradera beneficiada (cabezas/ha)	0.5	2.0
Carga real de la superficie con pradera beneficiada (cabeza/ha)	0.4	2.7
Superficie con agostadero rehabilitada(ha)	115.0	191.7
Capacidad de carga promedio de la superficie con agostadero beneficiada (cabezas/ha)	1.0	1.0
Carga real de la superficie con agostadero beneficiada(cabezas/ha)	22.0	26.0
Volumen de agua utilizado (m <sup>3</sup> /año)	1,500.0	1,500.0
Disponibilidad de pasto a lo largo del año (ton)	6.0	6.0
Cobertura de pasto en el predio apoyado (%)	45.6	48.9
Cantidad de suplemento utilizado en época de secas (Ton)	20.0	20.0
Inventario de ganado existente en la explotación (No. de cabezas, especie)	94.5	94.5
Divisiones del predio (potreros)	6.3	6.2
Días para volver a pastorear un lote (días)	21.9	27.9
Porcentaje de parición en el hato (% aproximado)	61.8	61.8
Peso de las crías (kg. aproximado)	30.20	30.20
Edad de las crías al destete (aproximado)	8.60	8.4

Fuente: elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a los beneficiarios

Cabe reflexionar, que los datos reportados al ser proporcionados por los productores sin un rigor o base técnica, carecen de los elementos necesarios que permitieran afirmar contundentemente si los cambios o efectos observados por ellos, están bien sustentados.

Lo anterior se dificulta para éste trabajo de evaluación, ya que en las cédulas de autodiagnóstico, los datos consignados como capacidad de carga y carga animal no se generan de un estudio de la condición del agostadero o pastizal y por lo tanto presentan las mismas debilidades.

## **5.13 Conclusiones**

### **5.13.1 Conclusiones**

Las conclusiones que directamente se pueden hacer de los indicadores descritos anteriormente, se presentan enseguida, los cuales deberán de ser interpretados con las reservas que se plantearon al inicio del presente capítulo.

Lo anterior no impide apreciar, que aun cuando los resultados carezcan de representatividad estadística, si permiten confirmar las bondades que intrínsecamente contiene el Programa con los apoyos que otorga, el cual ha mostrado en otros estados un desarrollo más dinámico y también más difundido y aceptado que en Guanajuato. Su incipiente ejercicio es derivado de causas diferentes a la naturaleza misma del Programa, comentadas a lo largo de este trabajo.

Señalado lo anterior, los resultados relevantes de este capítulo, se resumen en los siguientes puntos:

- Los efectos más apreciables se dan en la superficie rehabilitada de agostadero, ligada al incremento en la cobertura de pasto, que a pesar de ser una proporción muy pequeña, se empiezan a notar los efectos de las inversiones. En el caso del incremento en los períodos para volver a pastorear un lote, más que un efecto negativo se puede apreciar como acciones de conservación y rehabilitación de los mismos lotes.
- El 91% de los beneficiarios manifestó no haber realizado ninguna inversión adicional como complemento a los apoyos.
- El 38% están dispuestos y en posibilidades de realizar inversiones similares a las realizadas, aun sin los apoyos de la Alianza.
- De los productores, el 73% de ellos observaron cambios favorables en la producción debido a que modificaron o introdujeron nuevas técnicas como efecto del apoyo. Los componentes con que fueron apoyados los productores aun permanecen en su poder.
- Con relación al funcionamiento del componente otorgado por el programa, la totalidad de los beneficiarios concuerdan en afirmar que se encuentran funcionando y que la calidad y el funcionamiento del bien han sido óptimos.
- En lo que se refiere a los rendimientos y cantidad de los productos, los beneficiarios no registraron aumentos o disminuciones, el 55% de ellos tampoco esperan obtenerlos. En cuanto a calidad del producto el 64% comenta que registran cambios

favorables, el 36% no registra cambios en ese rubro, mientras que 9% sí espera obtenerlos.

- La mayoría de los beneficiarios (73%), no han apreciado cambios en los ingresos pero esperan obtenerlos como consecuencia de su participación en el Programa y el apoyo otorgado.
- En algunos de los aspectos relacionados con el impacto de las acciones generadas por el programa en los recursos naturales, la mayoría los aprecia favorables, realizando el 50% de los beneficiarios acciones de conservación y recuperación de suelos y un 25% adicional, labores de reforestación.
- Los impactos productivos recabados son muy incipientes por lo que deben tomarse con las reservas del caso al no posibilitar el extrapolarlo a las características de los predios apoyados a lo largo de la operación del Programa.

### **5.13.2 Recomendaciones**

Por las razones expuestas al inicio de este apartado de conclusiones y que se han señalado a lo largo del documento, derivadas de la situación que se percibe enfrenta el Programa y que han provocado una gradual declinación de sus actividades y resultados, resulta difícil plantear recomendaciones en este capítulo que se refiere fundamentalmente a la presentación de los resultados e impactos, a partir de la escasa actividad que registró la operación del Programa.

Por ello, únicamente se formulan los siguientes comentarios puntuales sobre algunos de los aspectos que se consideran relevantes dentro del contexto señalado. En todo caso, se considera que son aplicables las recomendaciones de fondo que se hacen en el Capítulo 6 sobre el Programa.

- Sería conveniente buscar mecanismos de financiamiento complementarios a los apoyos, que le den mayor solvencia económica al productor, no solo para realizar primeramente las inversiones requeridas para la obtención de los mismos, sino además para que éste tenga capacidad de realizar inversiones adicionales para el mejoramiento integral de los predios.
- A pesar de que se observan cambios favorables en la producción debido a los apoyos, es necesario que éstos se complementen con asesoría técnica o capacitación para realizar una mejor planeación y manejo de los predios ganaderos.
- Se debe poner más énfasis en las problemáticas estatales de erosión y degradación de los recursos naturales, ya que no existe una cultura ambientalista en la población beneficiada sobre la conservación del entorno natural.

- Dado que no existen elementos suficientes para identificar y contabilizar los impactos en el aumento de la infraestructura en los predios ganaderos antes del apoyo, se debe promover en los beneficiarios, la toma de registros a fin de apreciar y evaluar los resultados del apoyo, ya que los datos consignados no son confiables en la medida en que solo son apreciaciones empíricas.

## **Capítulo 6**

### **Conclusiones y recomendaciones**

Este capítulo tiene como propósito recoger de manera resumida, los principales hallazgos de la evaluación del Programa, así como de algunos aspectos relevantes de la actividad pecuaria en general en relación a las tierras de pastoreo. Se presentan además derivadas de esas observaciones, recomendaciones básicas sobre el diseño y la operación del Programa, que en su mayor parte, también han sido plasmadas en los capítulos previos.

Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del documento, las condiciones que han rodeado a este Programa en el Estado de Guanajuato, agudizadas en su ejercicio de 2001, han llevado a que presente una muy reducida operación de los apoyos que contempla otorgar.

Lo anterior obliga a advertir, que los resultados que se consignan al aplicar las directrices metodológicas para la medición de resultados e impactos, contienen una representatividad limitada por derivarse de una muestra de 14 productores, de los que solo 11 recibieron los apoyos. Es por ello que deberán de tomarse con esa reserva los datos que aquí se consignarán respecto a esos impactos y resultados.

#### **6.1 Conclusiones**

Como se señaló, la producción pecuaria de Guanajuato tiene relevancia a nivel nacional en varios conceptos: ocupa el tercer sitio en la producción porcícola, en cuestión avícola aporta el 7% de la producción de pollo y el 3.7% del huevo y en relación a la producción de leche, aportó el 7% del total nacional.

La superficie total dedicada a la ganadería en el Estado de Guanajuato es de casi 1.5 millones de hectáreas en el año agrícola 2000/01. De ésta, el 94.86% corresponde a superficie con pastos naturales, arbustos, matorrales y hierbas. La superficie restante está dedicada principalmente a cultivos forrajeros entre los que destacan los municipios de Celaya, Dolores Hidalgo y San Felipe. Los municipios del Estado con producción más importantes de pastos sembrados son principalmente Apaseo el Grande, San Felipe y San Luis de la Paz, que en conjunto concentran el 40.85% de la superficie cultivada de pastos.

Por las condiciones que presenta el Estado de Guanajuato, existe un serio deterioro del suelo, siendo considerado como uno de los que tienen mayor grado de afectación por este fenómeno<sup>22</sup>.

En Guanajuato los agostaderos son la fuente de forraje más importante para la alimentación del ganado, y estos han sido fuertemente sobre explotados; por lo que el Programa se plantea la necesidad no solo de incrementar las superficies con pastos naturales o inducidos, sino que se propone recuperar y rescatar aquellas áreas con potencial productivo.

El Programa tiene como objetivo apoyar a productores y asociaciones de productores dedicados a la producción pecuaria, procurando su capitalización en la aceleración de adopción tecnológica en lo relativo a alimentación de los animales e infraestructura ganadera, con la finalidad de elevar la productividad en las superficies con potencial de pastoreo.

Sin embargo, los resultados y la demanda de estos apoyos que ha tenido en el Estado, han sido muy pobres, a diferencia de la aceptación que de él se ha mostrado en otros estados.

Se ha apreciado que un factor que puede haber influido en la operación y los resultados del Programa, es que no se le ha reconocido una importancia relevante dentro de las prioridades estatales del sector.

El soporte institucional que se le concede, incluyendo la precisión en las asignaciones de responsabilidades entre quienes deberían de participar en su conducción y desarrollo, se ha percibido que no tiene la firmeza y claridad que se le da a otros programas de la Alianza en Guanajuato, incluso respecto a los resultados que tiene éste mismo Programa en otros Estados.

Como se señaló desde el ejercicio de evaluación del 2000, “Uno de los procesos que presenta serias deficiencias en la operación del Programa Establecimiento de Praderas es la planeación. Desde el inicio de implantación del Programa, las metas, montos y acciones no revelan una orientación definida del Programa. Una de las posibles causas es que no existen diagnósticos sectoriales ni planes estatales en los que esté definida claramente la situación actual de la actividad y hacia dónde se quiere ir.”

Lo anterior, a pesar de crear dificultades en el ejercicio cada año, no ha sido modificado ni se han presentado propuestas a fin de fortalecer la operación del Programa. Incluso, se tiene la impresión de que al dejar de fungir FIRCO como agente técnico del Programa en el Estado a partir de 2002, se agudice su problemática estructural y operativa.

---

<sup>22</sup> Casillas González Juan Antonio. Revista CampOportunidades. Junio de 2001.

Sobre las características y resultados evaluados del Programa, se puede mencionar como aspectos destacados, los siguientes:

Los montos ejercidos han tenido un comportamiento decreciente, siempre inferiores a los recursos programados, excepto en el 2000, año en que se ejerció una mayor cantidad de recursos en equipos forrajeros. La situación en el 2001 se tornó más grave, ya que al 26 de julio de 2002, se ha ejercido poco más del 12% de los recursos programados<sup>23</sup>.

Se logró beneficiar una superficie de 2,532.5 ha, 89.7% de lo programado en el anexo técnico. Las componentes de siembra y rehabilitación de praderas no tienen participación en la superficie beneficiada. Sin embargo, vale la pena repetir el comentario sobre que se tiene la percepción de que los criterios con los que se consignan las metas logradas, tanto las que se refieren a superficie como a beneficiarios, no reflejan con fidelidad el efecto de la aplicación de los recursos

Los apoyos a los productores tienen grandes variaciones y dependen en gran medida de la cantidad de recursos que el productor puede destinar a la inversión, por lo que éstos se concentran principalmente en beneficiarios de alta capacidad económica. Es por ello que la superficie que se ha beneficiado con los apoyos de Programa, corresponde principalmente a pequeños propietarios.

Los recursos limitados que cada año se han aplicado al Programa en el Estado, se han traducido en avances poco significativos en la superficie de praderas y agostaderos mejorados y/o rehabilitados, debido a las dificultades que enfrenta la operación para aplicar recursos en este tipo de obras.

En 2001, de las 56 solicitudes recibidas, todas se refirieron a la componente de Infraestructura y Equipo (ninguna para Establecimiento y Rehabilitación de Pastizales). De este total a la fecha de corte mencionada, únicamente 11 se reportaron como realizadas, de las que solo una de ellas es de ejidatarios. La limitada participación del sector ejidal se debe a problemas de organización interna y de carácter jurídico de las áreas comunes que son las que se utilizan para pastoreo.

Cabe mencionar, en relación a este concepto de las solicitudes y las imprecisiones que se aprecian en la definición y aplicación de los criterios de elegibilidad y su difusión, que se detectó que existe un número no determinado de solicitudes que no fueron registradas, al ser transferidas al área de la SDA responsable del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, con el argumento de que los predios respectivos no contaban con "... capacidad para sostener más de 20 vientres bovino o su equivalente."<sup>24</sup>. Este argumento no fue posible

---

<sup>23</sup> Información preliminar proporcionada por los responsables del Programa, al 26 de julio de 2002. SDA.

<sup>24</sup> Oficio con folio: 2201-35 del 22 de octubre de 2001, del presidente del Fideicomiso Establecimiento de Praderas.

confirmarlo como un criterio formal de elegibilidad y tampoco se difundió como tal entre los posibles beneficiarios.

Con el oficio citado, se regresaron 30 solicitudes, no disponiéndose de información para conocer si fue el único caso así manejado.

A propósito de la difusión del Programa, se apreció que es un proceso que no cuenta con un plan o estrategia. La ausencia de un esfuerzo dirigido de promoción ha provocado, además de una demanda insuficiente, que no se incida sobre toda la población objetivo, particularmente en aquellas regiones o comunidades en las que se realiza un manejo inadecuado de praderas y agostaderos.

La mayoría de los funcionarios entrevistados mencionaron conocer las evaluaciones que se han realizado al Programa, sin embargo en opinión de varios de ellos, la evaluación se centra en aspectos administrativos y de los avances que ellos ya conocen, y que no les aporta datos de los impactos reales del Programa.

Respecto al el seguimiento del Programa, los funcionarios coincidieron que sólo se realiza en base al cumplimiento de metas, ya que no les es posible por falta de recursos humanos y económicos, realizar una supervisión más sistemática y comprensiva de otros aspectos, como el seguimiento de la eficiencia e impacto del beneficio otorgado.

Los productores de pequeña propiedad, representan el 42% de los beneficiarios y recibieron el 78% de los recursos del Programa, mientras los ejidatarios representan el 58% y solamente recibieron el 22% de lo ejercido.

Los rendimientos y cantidad de los productos, los beneficiarios no registraron aumentos o disminuciones, el 55% de ellos tampoco esperan obtenerlos. En cuanto a calidad del producto el 64% comenta que registran cambios favorables, el 36% no registra cambios en ese rubro, mientras que 9% sí espera obtenerlos.

La mayoría de los beneficiarios (73%), no han apreciado cambios en los ingresos pero esperan obtenerlos como consecuencia de su participación en el Programa y el apoyo otorgado.

En algunos de los aspectos relacionados con el impacto de las acciones generadas por el programa en los recursos naturales, la mayoría los aprecia favorables, realizando el 50% de los beneficiarios acciones de conservación y recuperación de suelos y un 25% adicional, labores de reforestación.

## 6.2 Recomendaciones

Se ha percibido que para el Estado, reviste una gran importancia, reorientar y reconvertir una alta proporción de sus actividades agropecuarias. Ello podría significar para el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo un papel preponderante, si se logra convertir en un instrumento efectivo de acción que logre alcanzar sus objetivos básicos, fortaleciéndolo con la concurrencia ordenada y efectiva de otros programas como el DEPAI, por mencionar uno que en su vocación original de propiciar la formulación de proyectos integrales de desarrollo, pudiera provocar una sinergia positiva.

Para ello, se requeriría fortalecer su planeación y programación, apoyados en diagnósticos más precisos que permitieran fundamentar su orientación y acciones específicas, incorporando mayores elementos de información para soportar las decisiones, incluyendo las percepciones y opiniones de grupos de productores representativos, para que en una acción conjunta, se realizara una difusión y promoción más efectiva e intencionada hacia las prioridades definidas de componentes, regiones y grupos beneficiarios.

Es recomendable hacer uso de manera prácticamente obligatoria, de los datos sobre la condición actual de los agostaderos para plantear las metas del Programa sobre situaciones reales que orienten la dirección de las acciones. Igualmente tendría el propósito de proyectar los cambios y beneficios que se tendrían como efecto del apoyo, aplicando una carga animal recomendada. Todo ello con base a los índices establecidos por COTECOCA.

De igual manera, para el seguimiento de las acciones, se deberá prestar especial atención en la determinación y actualización de los mismos índices de coeficiente de agostadero y capacidad de carga de las superficies sujetas del apoyo del Programa, a fin de poder medir sobre bases técnicas, los resultados de los apoyos en las explotaciones pecuarias.

Vinculado a lo anterior, es necesario considerar la realización de estudios en las superficies que requieren cambios en el uso del suelo y diseñar estrategias para motivar a los productores a realizar dichos cambios.

Por otra , se considera recomendable que se le dé una mayor fuerza y cobertura temática, así como penetración, a los programas de asistencia técnica y capacitación a los productores beneficiados de los Programas de la Alianza para aprovechar el impulso que significan los apoyos entregados y promover cambios tecnológicos que potencien sus beneficios.

Particularmente, es necesario el acompañamiento de la asistencia técnica y capacitación para la elaboración de proyectos de desarrollo productivo que por un lado sean rentables, pero que también contemplen acciones de rehabilitación y conservación de recursos bajo esquemas de manejo integral, en una visión de mediano plazo.

Como ya se mencionó, en un enfoque como el que originalmente contiene el Programa DEPAI, de formulación de proyectos integrales, es deseable conjuntar esfuerzos con ese y/u otros programas estatales como el de Reconversión Productiva o el de Microcuencas.

Sobre el esquema con el que se realiza el otorgamiento de los apoyos, se aprecia la necesidad de revisarlo, ya que tal y como opera actualmente sólo permite el acceso de productores que ya están capitalizados y que pueden financiar por si mismos las obras y los equipos. Se limita con ello a los productores que probablemente requieren de mas apoyos.

Se sugiere incorporar un esquema que facilite al productor el acceso a los apoyos, ya que el sistema actual de pagar sobre obra concluida limita y dificulta el ejercicio de los recursos.

El Programa se considera como un instrumento que tiene aptitudes y elementos útiles y trascendentes para apoyar las políticas de desarrollo agropecuario de Guanajuato, pero que para lograrlo, requeriría de un fuerte impulso para redefinirlo y adecuarlo a las necesidades que se pretenden atender con él..

En ese caso, una vez realizadas las modificaciones que requiere el Programa, sería conveniente incrementar los recursos y metas a fin de impulsar un cambio estructural en la actividad pecuaria del Estado.

En resumen, cabe hacer la reflexión sobre la viabilidad futura del Programa de mantenerse el nivel de atención, el soporte institucional que se le otorga y su estructura y funcionamiento operativos, que llevan a sugerir se realice una decidida definición para replantearlo fortalecido, o bien, para reubicar sus objetivos y recursos específicos en otros programas prioritarios del Estado, como pudieran ser los de Reversión Productiva, Microcuencas o incluso en el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), anteriormente PADER.

## **Bibliografía**

- Anuario Estadístico del Estado de Guanajuato, Edición 2001.
- Atlas de SDAYR. Gobierno del Estado de Guanajuato, con datos recabados por los DDR.
- Avances físicos y financieros del Programa en su ejercicio 2001, al 26 de julio del 2002.
- Centro de estadística agropecuaria. SAGAR. Sistema Diagro
- Descripción de los sectores agroalimentarios, pesquero y características del medio rural. SAGARPA-ASERCA, Abril 2002.
- Información preliminar proporcionada por los responsables del Programa al 26 de julio del 2002. SDA.
- INIFAP. Campo Experimental Norte de Guanajuato. Diversidad Rural en el Norte de Guanajuato.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. Coordinación Regional para el Desarrollo Regional. Banco de Información Regional para la Planeación 1999-2000.
- Plan de Gobierno 2000/06. Gobierno del Estado de Guanajuato
- Poder ejecutivo Federal , Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Programa sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2001/06
- Revista CampOportunidades. Septiembre 2001. Casillas González Juan Antonio.
- Unidad de la COTECOCA en Guanajuato. Estudio de coeficiente de agostadero para el estado de Guanajuato, SARH 1979.

## **Anexo. Diseño de la muestra**

Parte importante de la información que alimenta los indicadores de la evaluación proviene del levantamiento de encuestas a una muestra de los beneficiarios del Programa. Para asegurar objetividad en la generación de esta información, se ha empleado un método de muestreo que satisface condiciones básicas de precisión y confiabilidad, así como cobertura al costo más bajo posible. En los siguientes párrafos se describe el método aplicado.

La unidad muestral seleccionada es el beneficiario, sea éste persona física o moral. En el caso de personas físicas, a cada proyecto corresponde un beneficiario; en el caso de personas morales (agrupaciones, ejidos, empresas, etc.) a cada proyecto corresponden varios beneficiarios. En este último caso y cuando un grupo de beneficiarios operan colectivamente, se considera al grupo como un sólo beneficiario; en el caso de que los integrantes del grupo operen individualmente, se considera a cada uno de ellos como un beneficiario.

Se utilizó una lista oficial de los beneficiarios del programa proporcionada por el SEE, con la cual se integró el marco de muestreo (una lista a partir de la cual se seleccionaron los beneficiarios a encuestar). En este programa existen los siguientes tipos de beneficiarios:

- I. Beneficiarios que presentaron solicitud individual
- 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

El listado proporcionado por el SEE incluía 7 beneficiarios del tipo I y 2 del tipo III, dejando un marco muestral de 9 beneficiarios.

Debido a que el total de beneficiarios del programa en el Estado es menor a 40, se realizó un censo de acuerdo con los criterios establecidos en la Guía Metodológica.

Sin embargo, durante el levantamiento de encuestas se encontró que en uno de los dos grupos no hacía uso colectivo del componente otorgado, por lo que se tomó la decisión de encuestar a cada uno de sus integrantes.

A continuación se presenta la lista de personas encuestadas.

## **Anexo. Estadística Básica**

**Cuadro Anexo 1-1. Evolución de las solicitudes**

<b>Componente</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Total</b>	<b>tmac</b>
Solicitudes presentadas								
Total	16	109	91	162	153	56	587	28
Solicitudes aprobadas								
Total	14	109	86	139	133	56	537	31
Solicitudes ejercidas								
Total	14	76	69	100	116	9	384	-8

tmac = tasa media anual de crecimiento.

n.a. = no aplica.

**Cuadro Anexo 1-2. Evolución de los beneficiarios del Programa**

<b>Componente</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Total</b>	<b>tmac</b>
Beneficiarios programados								
1 Siembra y Rehabilitación de Praderas	15	124	25	100	100	5	369	-20
2 Infraestructura y Equipo			25	100	100	45	270	22
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>124</b>	<b>50</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>50</b>	<b>637</b>	<b>27</b>
Beneficiarios apoyados								
1 Siembra y Rehabilitación de Praderas	15	88	32	64	13	0	0	-100
2 Infraestructura y Equipo			107	92	191	55	445	-20
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>88</b>	<b>139</b>	<b>156</b>	<b>156</b>	<b>55</b>	<b>609</b>	<b>30</b>

tmac = tasa media anual de crecimiento.

n.a. = no aplica.

### Cuadro Anexo 1-3. Evolución de los componentes apoyados por el Programa

Componente	Unidad	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	tmac
Componentes Programados									
1 Siembra y Rehabilitación de Praderas	Ha.	340	4,600	1,620	5,000	5,000	282	16,842	-4
2 Infraestructura y Equipo	Ha.						2,538	2,532	n.a
<b>Total</b>		<b>340</b>	<b>4,600</b>	<b>1,620</b>	<b>5,000</b>	<b>5,000</b>	<b>2,820</b>	<b>19,092</b>	<b>53</b>
Componentes solicitados									
1 Siembra y Rehabilitación de Praderas	Ha.				2,023	332	5	2,360	-95
2 Infraestructura y Equipo	Ha.				5,762	5,832	45	11,639	-91
<b>Total</b>					<b>7,785</b>	<b>6,164</b>	<b>50</b>	<b>13,999</b>	<b>-92</b>
Componentes otorgados									
1 Siembra y Rehabilitación de Praderas	Ha.		410	263	155	193	0	1,021	-100
2 Infraestructura y Equipo	Ha.	397	29,405	7,759	7,486	5,682	55	50,784	-33
<b>Total</b>		<b>397</b>	<b>29,815</b>	<b>8,021</b>	<b>7,641</b>	<b>5,875</b>	<b>55</b>	<b>51,805</b>	<b>-33</b>

tmac = tasa media anual de crecimiento.

n.a. = no aplica.

### Cuadro Anexo 1-4. Evolución de la superficie (hectáreas)

Componente	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	tmac
Superficie programada								
1 Siembra y Rehabilitación de Praderas	340	3,200	1,000	2,000	2,000	282	8,822	-4
2 Infraestructura y Equipo		1,400	1,000	3,000	3,000	2,538	10,938	16
<b>Total</b>	<b>340</b>	<b>4,600</b>	<b>2,000</b>	<b>5,000</b>	<b>5,000</b>	<b>2,820</b>	<b>19,760</b>	<b>53</b>
Superficie beneficiada								
1 Siembra y Rehabilitación de Praderas	397	410	263	155	193	0	1,417	-100
2 Infraestructura y Equipo			7,759	4,834	5,682	2,538	20,813	-31
<b>Total</b>	<b>397</b>	<b>410</b>	<b>8,021</b>	<b>4,989</b>	<b>5,875</b>	<b>2,538</b>	<b>22,230</b>	<b>45</b>

tmac = tasa media anual de crecimiento.

n.a. = no aplica.

**Cuadro Anexo 1-5. Evolución del presupuesto y su ejercicio (miles de pesos)**

Componente	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	tmac	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	tmac
	Programado							Ejercido								
<b>Total</b>	<b>800</b>	<b>10,864</b>	<b>8,689</b>	<b>10,961</b>	<b>10,282</b>	<b>7,800</b>	<b>49,396</b>	<b>58</b>	<b>848</b>	<b>8,135</b>	<b>8,209</b>	<b>10,295</b>		<b>464</b>	<b>27,805</b>	<b>-11</b>
1 Rehab. y Estab. de Praderas	345	7,600	4,210	4,800	4,800	800	22,555	18	848	8,135	8,209	10,149		0	27,341	-100
2 Infraestructura y equipo	325	3,264	4,210	5,822	5,164	6,760	25,545	24						464	464	n.a
3 Capacitación																
4 Gastos de operación			134	170	159	100	563	-9				1		0	1	n.a
5 Evaluación del Programa			134	170	159	120	583	-4				145		0	145	n.a
6 Otros	130															
<b>Total</b>	<b>800</b>	<b>10,864</b>	<b>8,689</b>	<b>10,961</b>	<b>10,282</b>	<b>7,800</b>	<b>49,396</b>	<b>58</b>	<b>848</b>	<b>8,135</b>	<b>8,209</b>	<b>10,295</b>		<b>464</b>	<b>27,805</b>	<b>-11</b>
<b>Beneficiarios</b>																
1 Rehab. y Estab. de Praderas	145	3,800	2,105	2,400		5	8,455	-49	448	4,182	4,553	5,310	2,500	0	16,993	-100
2 Infraestructura y equipo	165	1,632	2,105	2,911		45	6,858	-23					2,800	55	2,855	-98
3 Capacitación																
4 Gastos de operación																
5 Evaluación del Programa																
6 Otros	90															
<b>Total</b>	<b>400</b>	<b>5,432</b>	<b>4,210</b>	<b>5,311</b>		<b>50</b>	<b>15,403</b>	<b>-34</b>	<b>448</b>	<b>4,182</b>	<b>4,553</b>	<b>5,310</b>	<b>5,300</b>	<b>55</b>	<b>19,948</b>	<b>-34</b>
<b>Alianza</b>																
1 Rehab. y Estab. de Praderas	200	3,800	2,105	2,400	2,400	400	11,305	15	400	3,953	3,657	1,089	1,552	0	10,651	-100
2 Infraestructura y equipo	160	1,632	2,105	2,911	2,582	3,380	12,770	84				3,604	4,820	581	9,005	-60
3 Capacitación			134													
4 Gastos de operación			134	170	159	100	563	-9				1			1	n.a
5 Evaluación del Programa				170	159	120	449	-16				145			145	n.a
6 Otros	40															
<b>Total</b>	<b>400</b>	<b>5,432</b>	<b>4,479</b>	<b>5,651</b>	<b>5,300</b>	<b>4,000</b>	<b>25,322</b>	<b>58</b>	<b>400</b>	<b>3,953</b>	<b>3,657</b>	<b>4,839</b>	<b>6,372</b>	<b>581</b>	<b>19,802</b>	<b>8</b>

<b>Componente</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Total</b>	<b>tmac</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Federal</b>	<b>Programado</b>							<b>Ejercido</b>						
1 Rehab. y Estab. de Praderas	100	2,052	1,288	1,200	1,200	200	6,040	15						
2 Infraestructura y equipo	80	898	1,288	1,329	1,291	1,690	6,576	84						
3 Capacitación											n.d.			n.d.
4 Gastos de operación			82	81	80	50	293	-15						
5 Evaluación del Programa			82	81	80	60	303	-10						
6 Otros	20													
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>2,950</b>	<b>2,740</b>	<b>2,690</b>	<b>2,651</b>	<b>2,000</b>	<b>13,231</b>	<b>58</b>						
<b>Estatal</b>														
1 Rehab. y Estab. de Praderas	100	1,748	818	1,200	1,200	200	5,266	15						
2 Infraestructura y equipo	80	734	818	1,582	1,291	1,690	6,201	84						
3 Capacitación											n.d.			n.d.
4 Gastos de operación	20		52	89	80	50	291	20						
5 Evaluación del Programa			52	89	80	60	281	5						
6 Otros														
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>2,482</b>	<b>1,739</b>	<b>2,960</b>	<b>2,651</b>	<b>2,000</b>	<b>12,032</b>	<b>58</b>						

tmac = tasa media anual de crecimiento.

n.a. = no aplica.

n.d. = no disponible.