



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**

**Morelos**

**Octubre de 2002**



## EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

# Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo

Morelos

## **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

## Directorio

**GOBIERNO DEL ESTADO DE  
MORELOS**

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

**Lic. Sergio Estrada Cajigal Ramírez**  
Gobernador Constitucional del Estado

**C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo**  
Secretario

**Lic. Víctor Sánchez Trujillo**  
Secretario de Desarrollo Agropecuario

**MVZ. Luis Gallardo Nieto**  
Coordinador General de Ganadería

**MVZ. Héctor Sánchez Mejorada Porras**  
Subsecretario de Fomento Agropecuario

**Ing. Joel Ávila Aguilar**  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

**C. Jorge García Castella**  
Director General de Ganadería

**MVZ. Renato Olvera Nevárez**  
Director General de Planeación y  
Evaluación

**Lic. Roberto Ruiz Silva**  
Presidente del CTEE y Delegado de la  
SAGARPA en el Estado

### **COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN CTEE**

**Lic. José Salvador Rivera Chávez.**

Representante del Gobierno del Estado

**Ing. Julián Rivera Flores.**

Representante de la Delegación de la SAGARPA

**Dr. Uriel Maldonado Amaya.**

Representante de profesionistas y académicos

**M.C. Alejo Palacios Álvarez.**

Representante de profesionistas y académicos

**Lic. Álvaro Urreta Fernández.**

Representante de los Productores

**Prof. Pedro F. Flores Zúñiga.**

Presidente del Comité Estatal de Sanidad Vegetal y

**Lic. Mauro Ariza Rosas.**

Representante de los Productores

Presidente de la Comisión Estatal de Salud Animal

y Representante de los Productores

**Lic. Salvador Estrada Castañón.**

Coordinador del CTEE

## **Créditos**

**Centro de Estudios, Asesoría y Evaluación  
Universidad Autónoma Chapingo**

**(CESAEVA, UACH)**

**Dr. Ramón Valdivia Alcalá**  
Director del CESAEVA-UACH

**Dr. Juan Antonio Leos Rodríguez**  
Coordinador General

**Dr. Ramón Valdivia Alcalá**  
Coordinador de la evaluación en el  
Estado de Morelos

**M.C. Manuel Vargas Salgado**  
Responsable de la evaluación del Programa

**M.C. Manuel Vargas Salgado**  
**Ing. Antonia Villarreal Álvarez**  
**M.C. Ma. Teresa Kido Cruz**  
Consultores

**Téc. Juan José García Álvarez**  
Captura y sistematización de la información

Chapingo, Estado de México, octubre de 2002

## Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo .....	7
Capítulo 1 Introducción .....	12
1.1 Fundamentos de la evaluación.....	12
1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación.....	12
1.3 Objetivos de la evaluación.....	13
1.4 Metodología de evaluación aplicada.....	14
1.4.1 Fuentes de información utilizadas .....	14
1.4.2. Métodos de análisis de la información .....	15
1.5 Descripción del contenido del informe.....	15
Capítulo 2 Contexto para la operación del Programa .....	17
2.1. El sector agroalimentario en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	17
2.2 El Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo en el Programa Sectorial y en el grupo de programas de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo .....	17
2.3 Participación institucional en el desarrollo el programa.....	18
2.4 El Programa RTP como parte de la estrategia de fortalecimiento a la actividad ganadera.....	20
2.4.1 Las actividades ganaderas apoyadas por el Programa: situación actual .....	20
2.4.2 La ganadería bovina (leche, carne y doble propósito).....	21
2.4.3 La producción ovina .....	22
Capítulo 3 Características del Programa.....	24
3.1. El Programa como estrategia para incrementar la producción y productividad de los productores mediante la mayor disponibilidad de forraje .....	24
3.1.1. El Programa y la problemática que atiende .....	24
3.1.3. La población objetivo del Programa.....	25
3.1.4. Cambios relevantes en la normatividad en el 2000, 2001 y 2002 .....	25
3.2. Antecedentes y evolución del Programa.....	26
3.2.1. Orígenes del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP).....	26
3.2.2. Evolución del Programa 1996-2001 .....	27
3.2.3 Componentes apoyados .....	27
3.3. Instrumentación y operación del Programa en 2001 .....	28
3.3.1 Metas financieras programadas y realizadas .....	29
3.3.2 Metas físicas programadas y realizadas.....	29
Capítulo 4 Evaluación de la operación del Programa.....	31
4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal.....	31
4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la APC .....	31
4.1.3 Bases para la definición de prioridades en la asignación de recursos .....	32
4.1.4. Definición de objetivos, metas y plazos .....	33
4.1.5. Focalización de los apoyos del Programa.....	34
4.2. Procesos de operación del Programa .....	35
4.2.1. Difusión del Programa .....	35
4.2.2. Gestión de solicitudes y apoyos.....	36
4.3. Perfil de los beneficiarios .....	36

4.3.1 Unidad de producción.....	37
4.4. Satisfacción con el apoyo .....	38
4.5. Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa.....	39
4.6. Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores.....	39
4.7. Evaluación global de la operación del Programa.....	40
4.8. Conclusiones y recomendaciones .....	41
Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos del Programa .....	43
5.1 Principales resultados de las acciones del Programa .....	43
5.1.1 Cambios en la capacidad productiva .....	43
5.2 Capitalización e inversión productiva.....	44
5.3 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos .....	45
5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones .....	46
5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión.....	47
5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo.....	48
5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción .....	49
5.8 Contribución al empleo.....	50
5.9 Efectos sobre los recursos naturales .....	50
5.10 Conclusiones y recomendaciones .....	51
5.10.1 Conclusiones.....	51
5.10.2 Recomendaciones .....	52
Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones .....	54
6.1 Conclusiones.....	54
6.2 Recomendaciones .....	56
Bibliografía .....	58

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Principales indicadores del Programa .....	8
Cuadro 2. Entrevistas y composición de la muestra .....	14
Cuadro 3. Composición de los apoyos otorgados en el 2001 dados en porcentaje. ....	28
Cuadro 4. Desarrollo histórico del programa RTP en el Estado de Morelos 1996-2001 (financiero).....	30
Cuadro 5. Desarrollo histórico del programa RTP en el Estado de Morelos 1996-2001 (físico).....	30
Cuadro 6. Porcentaje de la forma en la que se utiliza el apoyo. ....	37
Cuadro 7. Promedios del valor de las construcciones .....	38
Cuadro 8. Capitalización e inversión productiva.....	44
Cuadro 9. Cambio técnico e innovación en los procesos productivos.....	45
Cuadro 10. Permanencia y funcionalidad de los apoyos .....	46
Cuadro 11. Capacidades técnicas, productivas y de gestión adquiridas .....	48
Cuadro 12. Cambios en producción, productividad y calidad, atribuibles al apoyo .....	48
Cuadro 13. Cambio en el nivel de ingresos de la unidad de producción.....	49
Cuadro 14. Contribución al empleo.....	50
Cuadro 15. Principales efectos sobre los recursos naturales .....	51

## Índice de figuras

Figura 1. Distribución del presupuesto en el 2001 de los programas de fomento ganadero	18
Figura 2. Producción de carne y leche en el Estado de Morelos .....	22
Figura 3. Producción de carne ovina en canal en Morelos .....	23
Figura 4. Tipo de productores beneficiados por régimen de tenencia de la tierra entre 1996 y 2001. ....	25
Figura 4. Evolución histórica de avances financieros (1996 – 2000).....	29



## Siglas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CGG	Coordinación General de Ganadería
COTECOCA	Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero
COTEGAN	Comisión Técnica de Ganadería (hasta el 2001), Comité Técnico de Ganadería (2002)
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
FACEM	Fideicomiso de la Alianza para el Campo en Morelos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
GGAVATT	Grupo Ganadero de Validación y Transferencia de Tecnología
PAC	Programa Alianza para el Campo
RTP	Recuperación de Tierras de Pastoreo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SUBCOMAGRO	Subcomité Municipal Agropecuario
UPR	Unidad de Producción Rural



## Resumen Ejecutivo

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP) operó en el 2001 en un entorno estatal favorable, esto permitió que a los beneficiarios que solicitaron semilla, se les otorgara porque la necesitaban para convertir una superficie de cultivos tradicionales a pradera. Aunque la demanda de semilla disminuyó con respecto al año anterior debido a que se le cobró el 25% del costo a los beneficiarios. La infraestructura se le dio a los productores que están produciendo.

La COTECOCA estimó un sobrepastoreo de los agostaderos en el Estado, con una sobrecarga animal de 356% en algunas épocas del año. Esta sobrecarga se acentúa en los CADER's IV (municipio de Jonacatepec) y V con 398 y 387%, respectivamente.

En las praderas, también se aprecia una sobreutilización debido al uso ineficiente que hacen los productores por falta de una cultura para el establecimiento y manejo de praderas, así como de practicas de conservación de forrajes.

Asimismo, existe un escaso uso de subproductos agropecuarios e industriales para la alimentación del ganado. A esta problemática se suma la producción estacional de forrajes de acuerdo con el régimen de lluvias, generándose una escasez en los meses de enero a mayo, con el consecuente incremento en los costos de la alimentación del ganado, la disminución en el peso de éste y mayores problemas de salud en los animales.

La falta de infraestructura ganadera para un mejor aprovechamiento de los recursos ganaderos, es parte de la problemática que enfrenta la ganadería de Morelos. Es imprescindible que el Programa de RTP siga apoyando el equipamiento de establos, ranchos y ejidos, por medio de la construcción de cercos perimetrales y divisorios; construcción y rehabilitación de abrevaderos; corrales de manejo; ollas de agua; equipo fotovoltaico de bombeo; cercos; papalotes; tanques de almacenamiento; perforación de pozos y líneas de conducción de agua, entre otros.

El presupuesto de la Alianza para el Campo del año 2001 ejercido en el Programa de RTP fue de 2 291, 229 pesos, estos recursos se han reducido a una tasa media anual de crecimiento real de 14.75% durante el periodo que lleva operando el Programa (1996-2001)

El número de beneficiarios atendidos con el Programa en el año de esta evaluación fue de 435, según el cierre físico-financiero del 10 de septiembre de 2002-, que representa apenas el 89.5% de la meta modificada. Esta cifra de productores apoyados sólo representa una mínima parte de los ganaderos que necesitan ser apoyados, dadas las necesidades expresadas en la problemática descrita en el Diagnóstico de los Coeficientes de Agostadero elaborado por la COTECOCA.

Con el Programa RTP en el 2001 se apoyaron 585.75 ha de establecimiento de praderas y 700 con infraestructura – en este último caso no es la medida más apropiada-, las cuales representan en conjunto 76% de las planeadas en el Anexo Técnico y el 100% de la meta modificada (ver Cuadro 1). También se apoyaron 7 ollas de agua, 10 equipos fotovoltaicos de bombeo, 13 corrales de manejo, 9 cercos, 3 papalotes, 9 tanques de almacenamiento, 2 abrevaderos, 1 báscula ganadera y se rehabilitó 1 bordo.

### Cuadro 1. Principales indicadores del Programa

Metas Físico - Financieras							
	Meta modificada			Comprometido		Alcanzado	
	Beneficiarios 486	Físico (ha)	Financiero (\$)	Físico (ha)	Financiero. (\$)	Beneficiarios: 435	
						Físico	Financiero
Componente	Establecimiento de pradera	585.75	340,229.51	585.75	340,229.51	585.75	339,843.25
	Infraestructura	700.00	1,951,395.50	700	1,949,232.33	700	1'951,386.09
<b>Subtotal</b>			<b>2'291,625.00</b>		<b>2'289,461.83</b>	<b>1285.75</b>	<b>2'291,229.34</b>
Metas Financieras							
	Federal	Estatal	Productores	Total	Productos Financieros		
<b>Programado</b>	<b>1'867,250.00 *</b>	<b>424,375.00*</b>	<b>2'291,625.00</b>	<b>4'583,250.00</b>			
<b>Ejercido</b>	<b>1'866,933.46*</b>	<b>424,295.88*</b>	<b>2'291,229.34</b>	<b>4'582,458.68</b>			

Fuente: Elaboración de CESAEVA con base en información de los avances físico – financieros del Programa, al 14 de enero de 2001 y al 10 de septiembre de 2002.

\* No incluye los gastos de evaluación ni de operación.

Los funcionarios responsables de la operación del Programa en la entidad, demandan una mayor participación del Gobierno del Estado en el diseño de los programas federalizados, como el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, que la normatividad sea elaborada

conjuntamente por los gobiernos federal y estatal, para que este último pueda ejercer fluidamente los recursos asignados al Programa y de esta manera apoyar a aquellas zonas de temporal que están siendo desatendidas por la radicación tardía de los recursos federales.

El “Estudio para la Tipificación de Estratos de Productores” para el otorgamiento de apoyos diferenciados de recursos estatales, no se ha elaborado, no obstante que así lo señala la normatividad.

Los SUBCOMAGROS son una nueva figura que participa en la asignación de los recursos del Programa, algunos representantes de organizaciones sienten que su participación es positiva, porque apoya a aquellos beneficiarios que realmente son productores y que necesitan el apoyo. Sin embargo, algunos funcionarios y técnicos piensan que este organismo rompió con el seguimiento que se les da a los programas. Ya que se apoyando a los productores de acuerdo a un plan de desarrollo de sus unidades de producción.

La inversión que realizan los gobiernos federal y estatal por medio de la Alianza para el Campo sirve de detonador –“efecto multiplicador”- para que algunos de los beneficiarios (29% de la muestra), realicen inversiones complementarias y adicionales en maquinaria y equipo, infraestructura y semovientes, principalmente. Por cada peso invertido de la Alianza el beneficiario invirtió 2.17 pesos de sus propios recursos. La inversión total generada por cada peso que aportaron los gobiernos federal y estatal fue de 7.52 pesos y la respuesta a la inversión de cada peso del gobierno federal fue de 7.90 pesos. Estos indicadores muestran que hay una respuesta positiva de algunos beneficiarios a la inversión de la Alianza; es decir, no sólo están dispuestos a realizar su aportación obligatoria sino a hacer inversiones adicionales en su explotación, para capitalizarla.

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en Morelos está generando un cambio técnico progresivo y una innovación en los procesos productivos de la producción de forrajes en praderas. Este Programa les ha permitido a los beneficiarios adoptar nuevas técnicas de cultivo de la pradera y del manejo de ésta, asimismo del ganado con los cercos. Sin embargo, es notoria la falta de asistencia técnica y de capacitación tanto de técnicos como de productores para un aprovechamiento óptimo de las praderas, desde el punto de vista técnico y económico.

En lo que lleva operando el Programa de RTP, ya se han observado impactos en la productividad y la producción de forrajes con pastos introducidos, aunque no se dispone de datos objetivos que los cuantifiquen. No obstante en la operación del Programa en el 2001, poco más de una cuarta parte (26.1%) de los productores entrevistados reportan cambios favorables o esperan tenerlos en el rendimiento y poco más de la mitad esperan obtenerlos en la producción y cerca de una cuarta parte (26.10%) opinan tener cambios o al menos espera tenerlos en la calidad de su producto. Esta percepción de los cambios en la calidad del forraje implica que los ganaderos reconocen el valor nutritivo del forraje.

Se espera que el ingreso de los productores mejore muy poco por efecto del Programa, ya que sólo el 12% de los entrevistados obtuvo cambios positivos en los ingresos, aunque el 42% también espera obtenerlos; pero el 46% no obtuvo cambios positivos, ni espera obtenerlos. Además el apoyo del Programa tiene un impacto bajo sobre el ingreso de los beneficiarios, por cada 1% de incremento en el apoyo se genera un cambio de 0.2% en el ingreso de éstos.

Los efectos del Programa sobre el empleo fueron mínimos, el número de beneficiados entrevistados que tuvieron cambios positivos en el empleo fueron 5, generando un total de 75 empleos – incluye contratados, familiares, permanentes, eventuales y el número de familiares que permanecieron trabajando gracias al apoyo-. La tasa de arraigo de los miembros de la familia fue de 1.34%, esto implica que cerca del 1% de los miembros de la familia con respecto a los mayores que trabajan, no emigraron gracias al apoyo.

Los impactos del Programa sobre los recursos naturales fueron escasos, donde más incidieron fue en la conservación o recuperación de suelos y en menor medida hubo ahorro de agua. En contraste con lo anterior, muy pocos beneficiarios (1.09%) opinaron que hubo un cambio desfavorable en el uso de agua.

Para resolver el problema del sobrepastoreo y sobreexplotación de los agostaderos, se propone capacitar a técnicos y a productores con cursos sobre manejo de ganado, agostaderos y sistemas de pastoreo. Brindar asesoría a los productores para que realicen la carga animal adecuada. Fomentar, a través de módulos, la rehabilitación de agostaderos con pastos de calidad y la construcción de cercos perimetrales y divisorios. Incentivar a que se creen y apliquen reglamentos internos en ejidos y comunidades.

En el caso de praderas, con el apoyo de los cercos convencionales se ha contribuido, en parte, a resolver los problemas de manejo y sobreexplotación de éstas; sin embargo, hace falta asesoría y asistencia técnica para que los productores conozcan como usar de manera óptima sus praderas y los recursos que en ellas emplean.

Con respecto a la falta de infraestructura ganadera es importante seguir apoyando el equipamiento ranchos y ejidos, por medio de la construcción de cercos perimetrales y divisorios; construcción de abrevaderos; rehabilitación de bordos; equipos fotovoltaicos, papalotes, ollas de agua y corrales de manejo, entre otros.

La normatividad y el diseño de los programas federalizados, como el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, debe ser elaborada conjuntamente por los gobiernos federal y estatal, para que este último tenga oportunidad de proponer las medidas que más le beneficien a sus productores de acuerdo con el año ganadero y las condiciones particulares del Estado.

Es imprescindible revertir la tendencia decreciente en el presupuesto ejercido del Programa dada la importancia que tienen las praderas en la alimentación del ganado y de la infraestructura en el desarrollo de la ganadería.

Es de fundamental importancia que se realice el estudio de Tipificación, para que los apoyos sean por tipo de productor de acuerdo a los recursos con que cuentan y al desarrollo de su unidad de producción.

Es necesario revisar que los SUBCOMAGROS no rompan con el seguimiento que se le da al Programa para no frenar el desarrollo de la unidades de producción de los beneficiarios.

Debido al efecto multiplicador que tiene la inversión de la Alianza para el Campo sobre la inversión obligatoria y adicional del productor. El Consejo Estatal Agropecuario debería asignar por lo menos un 20% más de recursos a este Programa, de los que le asignó en el 2001, e incentivar a más productores a que hagan inversiones adicionales a la del Programa.

Para acelerar el cambio técnico y la innovación en los procesos productivos de la producción de forrajes en praderas, la Dirección General de Ganadería del Estado debería brindar asistencia técnica y asesoría permanente y de calidad a los productores para el manejo eficiente de las praderas, potreros, agostaderos y del ganado.

Las instituciones del Estado relacionadas con el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo y en general con los programas de Fomento Ganadero, deben trabajar de manera muy coordinada, para elevar el ingreso de los productores ganaderos, a través de integrar toda la cadena del producto, desde la producción de forrajes de calidad, generación del producto, transformación, distribución hasta la comercialización.

# Capítulo 1

## Introducción

### 1.1 Fundamentos de la evaluación

En el marco de lo establecido en las Normas de Operación de la Alianza para el Campo publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo de 2001 y conforme a las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos, en el que se menciona que los programas de la Alianza para el Campo deben establecer mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación del proceso seguido en la operación de los mismos; que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir su terminación<sup>1</sup>; se realiza la evaluación del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP) en el Estado de Morelos.

El enfoque de la evaluación 2001 del Programa RTP se centró en la forma en que operó en sus principales procesos, y se buscó generar información que permitiera estimar principalmente los impactos técnico-económicos y sociales (la cobertura, la participación de productores y sus organizaciones, identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al Programa, productividad, desarrollo tecnológico y ambiental; contribución al empleo; y el mejoramiento del ingreso por estrato del productor y ahorro familiar)

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

La Alianza para el Campo es una iniciativa federal con instrumentación descentralizada, por lo que los principales usuarios de los resultados de la evaluación son los gobiernos de los estados y las instancias normativas del gobierno federal. Otros usuarios importantes son los operadores de los programas; las instancias ejecutoras, las Comisiones Técnicas de los estados, las dependencias responsables de su aplicación, las Delegaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), las organizaciones de productores, núcleos académicos y la sociedad en general.

La evaluación busca contribuir a la formulación de políticas sectoriales de mediano plazo, mediante la formulación de propuestas concretas, relevantes y aplicables para el rediseño del Programa y para la aplicación de medidas correctivas que mejoren la eficiencia de la operación. Es por eso que este año la evaluación de la Alianza para el Campo sugiere informes analíticos, propositivos, con elementos de juicio que en realidad contribuyan a mejorar la operación de los programas en los Estados, en este caso el Estado de Morelos.

Dentro del proceso de federalización, la Alianza para el Campo, también busca que avance este proceso en el Estado. Para que las entidades tengan una mayor participación en la

asignación de los recursos en cada uno de los programas y contribuir a resolver los problemas que les aquejan en cada ámbito.

La evaluación se realizó con especial atención en los procesos, para lo cual se tomaron en cuenta las opiniones de los funcionarios federales y estatales principalmente y para los impactos se analizaron las respuestas de los beneficiarios a la encuesta; sin embargo, los cuestionarios no siempre permiten obtener toda la información del productor, ya que éste en ocasiones oculta información, subestima o sobreestima sus propiedades por miedo a no ser apoyado en años posteriores a la evaluación. Otra limitante para la evaluación sucede cuando los funcionarios no proporcionan toda la información o retrasan su entrega a las entidades evaluadoras.

### **1.3 Objetivos de la evaluación**

La evaluación se realiza para conocer el desempeño del Programa, el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus metas. También se busca estimar el impacto generado en términos de criterios clave e indicadores definidos para cada uno de ellos. De este modo, se obtendrá una base objetiva que permita la formulación de propuestas que contribuyan a la orientación de la política sectorial, del Estado de Morelos. Sugerir cambios en la operación del Programa, que brinden elementos de juicio para definir prioridades en la asignación de recursos públicos destinados a fortalecer la producción agropecuaria<sup>4</sup>. En síntesis los objetivos que persigue la evaluación son los siguientes:

Apoyar el diseño y la formulación de una política para el sector pecuario de mediano plazo, con base en las prioridades surgidas de la evaluación del Programa RTP.

Proporcionar elementos de juicio para una asignación más eficiente de los recursos al Programa RTP, con la finalidad de incrementar su impacto.

Proponer medidas correctivas para la operación del Programa RTP, que contribuyan a mejorar su eficiencia operativa, 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.

La Evaluación ayudará además, a determinar la eficacia del programa nacional al nivel de su operación estatal lo cual contribuirá a la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento en su ejecución, con lo cual se fortalecerá el proceso de planeación y programación anual<sup>4</sup>.

## 1.4 Metodología de evaluación aplicada

Para llevar a cabo la evaluación, se ha empleado la metodología desarrollada por la Unidad de Apoyo (UA) a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en coordinación con la Unidad Normativa (UN) a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Esta metodología consiste en la aplicación de entrevistas a funcionarios de las instituciones que norman y operan el Programa, a representantes de organizaciones de productores, a proveedores de bienes y servicios, y prestadores de asistencia técnica. Al mismo tiempo, se aplican cuestionarios a los beneficiarios directos del Programa, seleccionados por medio de una muestra aleatoria. Esta información recogida en los cuestionarios se captura en el sistema Lotus Notes, se sistematiza y se obtienen resultados, con los cuales se hace el análisis y se elabora el informe, que revisa y aprueba el SEE.

### 1.4.1 Fuentes de información utilizadas

Las principales fuentes de información utilizadas fueron las primarias: de los beneficiarios obtenida a través de los cuestionarios aplicados a éstos; de los funcionarios y técnicos; de los proveedores y de las organizaciones de los beneficiarios, mediante cuestionarios aplicados y entrevistas. Esta información se complementó con la revisión de información de fuentes secundarias, tales como: el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Sectorial, el Plan Estatal de Desarrollo; el Diagnóstico de los Agostaderos del Estado de Morelos, la documentación normativa y operativa de la Alianza para el Campo; el Anexo Técnico; la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; las Reglas de Operación (2000, 2001 y 2002) y los avances físico financieros.

Asimismo se realizaron entrevistas semi-estructuradas a algunos miembros del Consejo Estatal Agropecuario (CEA), del COTEGAN, de la Dirección de Ganadería de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado, al Secretario Técnico del FACEM, al Agente Técnico de FIRCO, a proveedores de bienes y servicios y a organizaciones de productores beneficiados y/o que participan en los órganos colegiados.

Cuadro 2. Entrevistas y composición de la muestra

Concepto	Tipo de beneficiarios (Total de beneficiarios)	Tipo de beneficiarios (Muestra)
Total de beneficiarios del programa	236	92
DDR	236	92
Establecimiento de praderas	199	74

Ollas de agua	24	0
Equipo fotovoltaico	88	2
Corrales de manejo	13	5
Cerco	9	4
Rehabilitación bordo	1	2
Papalotes	3	3
Abrevadero y tanque de almacenamiento	50	0
<b>Total</b>	<b>435</b>	<b>92</b>
<b>Otros actores</b>		<b>No., de entrevistas</b>
Funcionarios	9	9
Proveedores	7	3
Representantes de organización	4	3

Fuente: Cierre físico-financiero del 10 de septiembre de 2002.

#### 1.4.2. Métodos de análisis de la información

La información obtenida de las encuestas a beneficiarios y de las entrevistas a otros actores del Programa se capturó en el sistema de información diseñado con este fin por la UA-FAO, por medio del paquete Lotus Notes. Con esta información se constituyó la base de datos, la cual a su vez ha permitido el cálculo de los indicadores básicos y complementarios sugeridos por la FAO y otros adicionales. Estos indicadores permiten medir variables cuantitativas y definir las cualitativas, las cuales se correlacionaron entre sí, para determinar su grado de asociación y de explicación para cada uno de los temas de interés en la evaluación.

Con base en estos indicadores y en la misma percepción del evaluador del Programa en la fase de campo, en las entrevistas con los funcionarios, en particular con el responsable del Programa en el Estado y con otros actores se redactó el contenido del documento

#### 1.5 Descripción del contenido del informe

La estructura del documento es la siguiente:

En el capítulo dos se estableció el marco de referencia sobre el que se desarrolló el Programa destacando, de manera clara y documentada, la congruencia con el Plan Sectorial, se describe también la relación entre las instancias involucradas en la operación del Programa en el Estado.

En el capítulo tres se establece la caracterización del Programa en su ámbito estatal, incluyendo la evolución de éste, desde sus inicios en la entidad, así como la problemática que se pretendió atender.

En el capítulo cuatro se plasma la evaluación correspondiente a la operación del Programa. Se hace un análisis de la cadena de decisiones y del funcionamiento administrativo y operativo del Programa en el ámbito estatal, así como sus efectos en el desarrollo de las instituciones y la participación de los productores en la definición y orientación del Programa. Se asentó 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.

En el capítulo cinco se analizan los indicadores obtenidos de los cuadros de salida donde se reflejan los impactos del Programa en el Estado.

En el capítulo seis se vierten las conclusiones y recomendaciones en forma analítica y propositiva que se obtuvieron a partir de los resultados de la evaluación global del Programa (Procesos e impactos).

## Capítulo 2

### Contexto para la operación del Programa

Congruencia entre el Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo y los planes y programas de planeación federales y estatales

#### **2.1. El sector agroalimentario en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

La Alianza para el Campo es un Programa considerado como básico para lograr los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, donde se propuso intensificar la promoción del desarrollo rural y llevar a cabo acciones para mejorar las condiciones socioeconómicas de las familias campesinas, mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología. Asimismo, se propuso fortalecer la eficacia en el ejercicio del presupuesto con la mayor coordinación llevada a cabo entre los gobiernos federal y de las entidades federativas y la participación de los productores en la toma de decisiones.

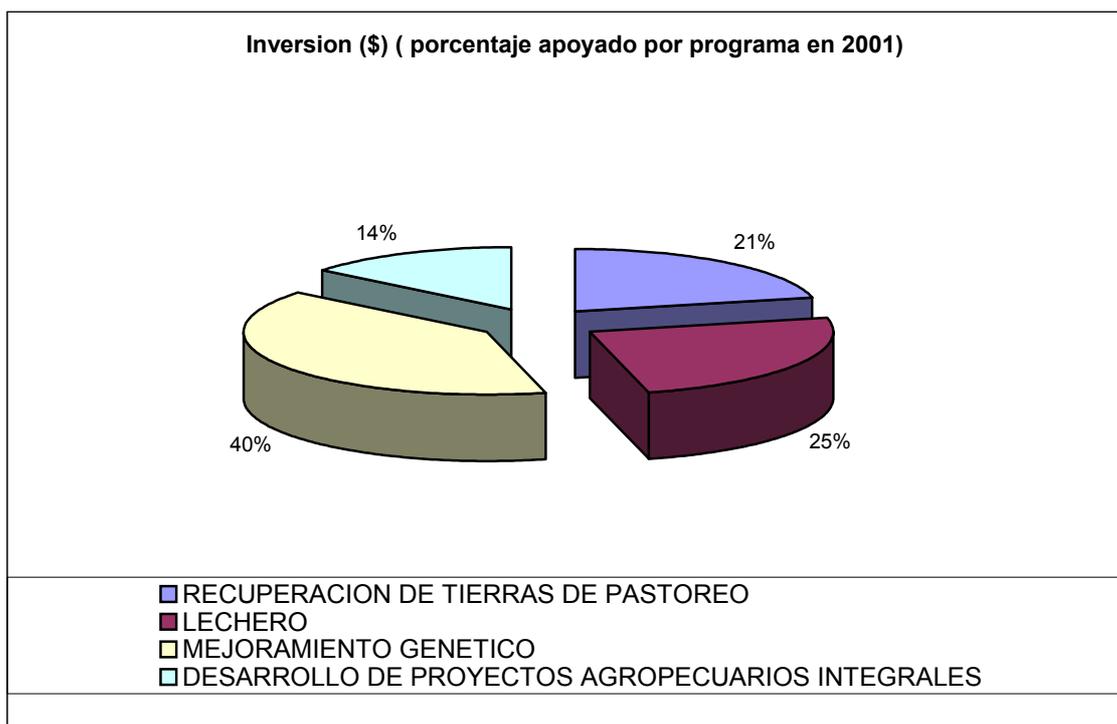
#### **2.2 El Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo en el Programa Sectorial y en el grupo de programas de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo**

En el Plan Estatal de Desarrollo se menciona la problemática detectada en el Estado para el sector agropecuario, la cual se caracteriza por una desarticulación muy marcada de los sectores industrial y de servicios, respecto del agropecuario ya que mientras los dos primeros se desarrollan dentro de la dinámica de los procesos de globalización mundial, el último no garantiza la subsistencia de quienes trabajan la tierra y sus familias; resultando un detonador de una problemática muy grave que empieza con la dependencia alimentaria, continúa con la expulsión de población, la especulación mobiliaria y finalmente, se erosionan grandes cantidades de terreno en un Estado pequeño. En el Plan no se menciona una problemática específica para pastizales.

En el Plan Sectorial se mencionan los Programas de Alianza para el Campo como prioritarios para solucionar la problemática del sector agropecuario diagnosticada en el Plan Estatal de Desarrollo, dentro de ellos se encuentra el Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo; sin embargo, no se describe la problemática que pretende resolver, la justificación para denominarlo como prioritario, las cuencas que fortalecerá y otra información que justifique su presencia, por ejemplo, en el caso de pérdida de suelos el establecimiento de praderas es una medida de mitigación de este problema.

Debido al papel estratégico que juega el Programa RTP, como fuente de alimentación, dentro de los programas de fomento ganadero, en el año 2001 recibió un mayor monto autorizado de recursos, lo que lo llevó a tener casi el mismo monto que el programa lechero.

Figura 1. Distribución del presupuesto en el 2001 de los programas de fomento ganadero



### 2.3 Participación institucional en el desarrollo el programa

En las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 se define de manera explícita, con base en el impulso al Federalismo y su fortalecimiento en la presente administración, las atribuciones y responsabilidades que asumen los gobiernos de las entidades federativas y del propio gobierno federal, para una mejor instrumentación de los programas en el ámbito estatal y regional, las cuales se sintetizan enseguida.

La participación de la SAGARPA en el Programa<sup>1</sup> consistió en establecer la normatividad general y específica; así como los instrumentos jurídicos como el convenio de coordinación y su anexo técnico respectivo, para la operación de los programas de Fomento Ganadero en el Estado. Asimismo, determinó con base en la Fórmula de Distribución de los recursos de la Alianza, los montos asignados para la ejecución de los programas. También realizó la

<sup>1</sup> En lo sucesivo al Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo se mencionará únicamente como Programa.

radicación de los recursos federalizados al FACEM, con base en la estacionalidad del gasto autorizado, la cual no coincide normalmente con el calendario ganadero del Estado. Entre otras acciones determinó los mecanismos de información y sistemas de seguimiento del ejercicio de los programas de la Alianza y determinó los procedimientos y términos de referencia para la evaluación de la Alianza para el Campo en el ámbito estatal y nacional.

En el marco de la Federalización, las delegaciones de la Secretaría en cada entidad federativa se han transformado, de unidades operativas a unidades de coordinación, concertación, promotoras del desarrollo regional y estatal, normativas y evaluadoras de las políticas y estrategias de los programas y proyectos de la Alianza. Con base en este cambio a la delegación de la Secretaría se le asignaron, entre otras, las atribuciones siguientes: Coordinar a los organismos federales del sector agropecuario y rural en la entidad para coadyuvar en el fomento y promoción de la Alianza. Participar en el Consejo Estatal Agropecuario (CEA) como secretario Técnico. Participar en el Comité Técnico del FACEM como Secretario Técnico; así como en la COTEGAN y en el Subcomité Estatal de Evaluación el cual presidirá. Revisar y agilizar con el gobierno del Estado la distribución de recursos por programa de acuerdo con la normatividad. Asesorar, revisar y agilizar la firma de los instrumentos jurídicos como Anexos Técnicos y Addenda a estos. Supervisar que se realicen los estudios de evaluación de los programas de la Alianza y someterlos a consideración del CEA.

El FIRCO participa como Agente Técnico en la verificación y entrega-recepción de las obras o acciones del Programa. Asimismo, formula dictámenes técnicos de los proyectos y, en caso necesario, los análisis de viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos que consideren recursos mayores a 300 mil pesos.

El Gobierno del Estado, en el marco de la Federalización del sector agropecuario y rural, lleva a cabo la ejecución de los programas de la Alianza, con base en los marcos normativos y el nuevo arreglo institucional establecido en la entidad. Algunas de sus atribuciones son: Consolidar al CEA con la amplia participación de las organizaciones sociales y de productores agrícolas, ganaderos o pesqueros de los cinco productos más importantes en la entidad. Elaborar el Reglamento Interno del CEA a propuesta de la Secretaría. Informar a las organizaciones de productores de los programas operativos de la Alianza, los apoyos que se otorgan, la población objetivo y los criterios de elegibilidad. Realizar una amplia difusión de los programas operativos de la Alianza, a través del DDR, CADER's y otros centros de atención que él determine. Establecer el SEE de los programas de la Alianza, que preside el delegado de la SAGARPA y aplicar los lineamientos y términos de referencia que emita la Unidad Normativa de la Secretaría, así como lo establecido en el apartado de "Evaluación de Impactos de los Programas" de las Reglas de Operación y llevar a cabo el ejercicio de los programas de la Alianza para el Campo, entre otras.

El Consejo Estatal Agropecuario (CEA) es la autoridad máxima del sector agropecuario y rural; tiene las atribuciones siguientes: definir prioridades en la asignación de los recursos presupuestales gubernamentales para los programas de la Alianza y su distribución por

programa. Establecer apoyos diferenciados de recursos estatales para estos programas, mediante la aprobación del “Estudio para la Tipificación de Estratos de Productores”, puesto a su consideración por el Comité Técnico del FACEM. Acordar la reprogramación de recursos presupuestales para los programas de la Alianza, a propuesta de este Comité y con base en las Reglas de Operación. Conocer los resultados de las evaluaciones de impactos sociales y productivos de dichos programas para su revisión y de los procesos operativos, entre otras.

Los recursos del Presupuesto de Egresos aprobados a la Secretaría para los Programas de Alianza para el Campo, que se federalizan a las entidades, se ejercen en el Estado de Morelos, por el FACEM. En las reglas de operación para el Comité Técnico del Fideicomiso se debió incorporar los criterios siguientes: acordar y someter a la aprobación del CEA el “Estudio para la Tipificación de Estratos de Productores” para el otorgamiento de apoyos diferenciados de recursos estatales. Establecer los mecanismos de información y promoción de los programas de la Alianza, para hacerlos del conocimiento de los productores agropecuarios y rurales, y de sus organizaciones, mediante la publicación de las Reglas de Operación y anexos técnicos de tales programas en la Gaceta Oficial, en uno de los diarios de mayor circulación en la entidad y mediante impresos simples en el DDR y CADER’s. Determinar criterios de jerarquización de beneficiarios para el otorgamiento de los apoyos y publicarlos en los medios señalados arriba. Verificar que el solicitante no reciba apoyos de otros programas de la Alianza u otros programas federales para el mismo componente y fines, buscando su complementariedad, entre otros.

La COTEGAN se establece como el máximo organismo de carácter técnico-productivo para la ganadería en la entidad, auxiliar técnico del CEA y del Comité Técnico del Fideicomiso. Entre algunas de sus funciones están: proponer al CEA las prioridades para la asignación de apoyos de los conceptos de gasto de los Programas de Fomento Ganadero, así como el monto de los recursos requeridos para invertir en las cuencas de producción. Validar los dictámenes de las solicitudes de apoyo, elaborados por el agente técnico de estos Programas y enviarlos al Comité Técnico del Fideicomiso para la autorización del apoyo correspondiente y apoyar al CEA en la evaluación de dichos Programas, entre otras.

## **2.4 El Programa RTP como parte de la estrategia de fortalecimiento a la actividad ganadera**

### **2.4.1 Las actividades ganaderas apoyadas por el Programa: situación actual**

En el Estado se apoya principalmente la ganadería bovina y en menor medida a la producción ovina, las cuales se describen a continuación.

La producción del Estado de Morelos ha crecido entre 1990 y 2001 a una tasa media anual de crecimiento (TMAC) de 4.05% en ganado bovino de leche, 1.07 en ganado caprino de leche, 2.29 en ganado bovino, y 4.88 en la producción de carne en canal; la alimentación de estas especies está basada en el pastoreo. La participación del Estado en la producción

Nacional de leche en el 2001; sin embargo, fue muy baja, apenas de 17 millones de litros comparado con los 1,691.1 millones de litros de Jalisco, el mayor productor en el país y una TMAC casi de cero<sup>3</sup>. La producción de carne para el mismo año, fue de 4,179 toneladas y su TMAC fue de 1.23%.

#### **2.4.2 La ganadería bovina (leche, carne y doble propósito)**

La ganadería bovina en Morelos participa con un 0.5% en el total de las existencias de cabezas de ganado del país, ocupando el lugar 29 en el ámbito nacional. La producción de carne del Estado ha crecido a una TMAC de 1.23% (1990 - 2001) y la producción de leche prácticamente fue nula, con base en datos del Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA (2002)

La mayoría de la producción en el Estado se desarrolla en condiciones de pastoreo extensivo y manejo semiestabulado o semitecnificados, en praderas mixtas y agostaderos cerriles; con suplementos en época seca de esquilmos de maíz, pata de sorgo, pata de jícama, punta de caña y pata de arroz. La necesidad de forraje es mayor en los meses de sequía en el Estado, cuando los productores tienen que comprar forraje y suplemento o alimentar los animales con esquilmos agrícolas. La mayoría de los productores apoyados siembran pocas hectáreas; sin embargo, algunos tienen mucho ganado, el cual tienen que alimentar, otros se dedican a sembrar pastos para venderlos.

Según el INEGI el 43.05% del territorio del Estado de Morelos tiene un uso potencial pecuario para establecer praderas cultivadas y el 35.84 para el aprovechamiento de la vegetación natural distinta de pastizales; de esta superficie se utiliza sólo el 39.9% para uso pecuario actualmente.

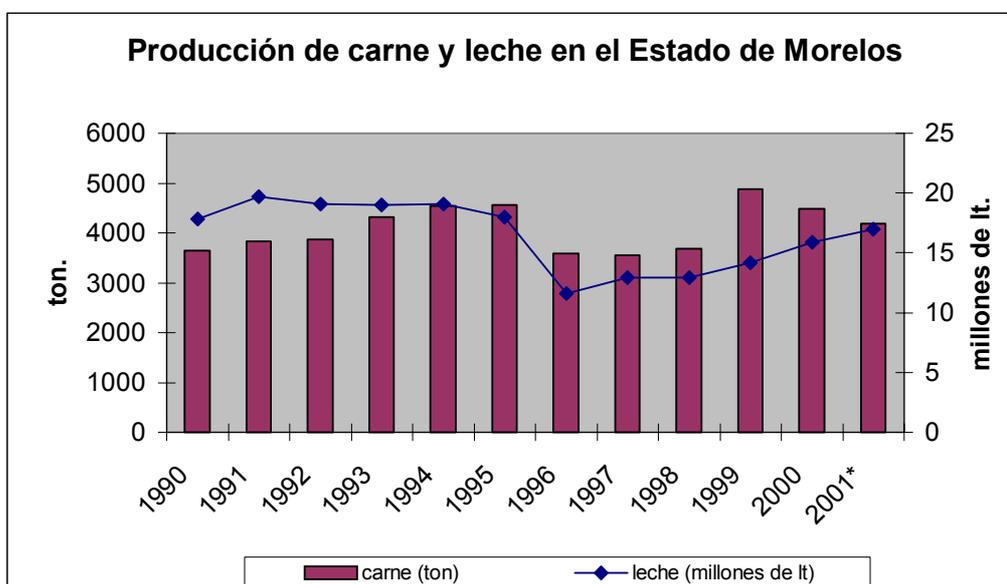
La participación de la actividad pecuaria en el PIB del Estado fue de 8.2% en 1999, menos que en 1993 cuando participó con 11.34%. De acuerdo con el VII Censo Agropecuario de INEGI, únicamente el 0.8% de las unidades de producción se dedican a la actividad ganadera, esto explica en cierta medida el bajo presupuesto que ejerció en el 2001 el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo de 2'291,229 pesos, comparado con otros programas estatales que tienen hasta veinte millones.

La producción en el Estado de las principales actividades para las cuales esta encaminado este apoyo (carne y leche) ha tenido diferentes comportamientos. La producción de leche estuvo estancada entre 1990 y 1995, en el siguiente año disminuyó considerablemente, aunque después se fue recuperando año tras año, en el 2001 apenas alcanzó el mismo nivel de 1990 (véase figura 2). Por su parte, la producción de carne tuvo una tendencia creciente de 1990 a 1995 y en los siguientes tres años disminuyó, pero se mantuvo en un mismo nivel, en 1999 logró repuntar; sin embargo, después siguió una tendencia decreciente. El comportamiento de la producción de leche y carne en la entidad puede estar asociado con la crisis de 1995 y con el problema de las carteras vencidas. También puede tener relación con

la venta de terrenos a inmobiliarias, que ofrecen precios “altos” a los productores por sus tierras.

La justificación de los funcionarios estatales para considerar como prioritario el Programa, es que es importante fomentar el establecimiento de praderas para favorecer la disponibilidad de forraje de mejor calidad y sobre todo en épocas de escasez; aunque, no han definido cuencas productoras para apoyar o desarrollar la producción de forraje bajo condiciones que permitan satisfacer la demanda en cualquier época. Esto ha llevado a la escasa planeación, satisfaciendo sólo la demanda, a la atomización del recurso con impactos dispersos y una baja consolidación de cuencas o áreas ganaderas importantes en el Estado.

**Figura 2. Producción de carne y leche en el Estado de Morelos**



### 2.4.3 La producción ovina

La producción ovina nacional creció a una TMAC de 3.49% en la década de 1990 a 2001. El Estado de Morelos participa únicamente con el 0.9% del total nacional, lo cual lo coloca en el 22° lugar nacional como productor<sup>5</sup>. Los sistemas de producción de ovinos en el Estado son extensivos en su mayoría, de praderas naturales principalmente y de praderas mixtas (avena y pasto) en ocasiones. Estos sistemas de producción se encuentran en la zona norte de la entidad y en la zona que colinda con Puebla. La producción de carne de ovino en Morelos, procesada en los rastros presentó una tendencia creciente de 1988 a 1994, pero se desplomó a la mitad en 1995 con respecto a 1994 y sólo se recuperó ligeramente hasta 1998 (véase la Figura 3).

Figura 3. Producción de carne ovina en canal en Morelos



## Capítulo 3

### Características del Programa

#### **3.1. El Programa como estrategia para incrementar la producción y productividad de los productores mediante la mayor disponibilidad de forraje**

##### **3.1.1. El Programa y la problemática que atiende**

La problemática detectada por la COTECOCA en el Diagnóstico de los Agostaderos del Estado de Morelos y por el evaluador durante el trabajo de campo es la siguiente: Existe un sobrepastoreo de los agostaderos; el uso de los recursos forrajeros es ineficiente, toda vez que los ganaderos no tienen la cultura para el establecimiento y manejo de praderas y de conservación de forrajes; las praderas establecidas también están deterioradas por el sobrepastoreo, la sobrecarga animal y la falta de descanso para su recuperación y existe un escaso uso de subproductos agropecuarios e industriales para la alimentación del ganado.

Según la COTECOCA la sobrecarga animal en algunas épocas del año ha llegado hasta un 356% en los agostaderos del Estado, acentuándose en el área de incidencia de los CADER's IV (municipio de Jonacatepec) y V (Galeana) con 398 y 387%, respectivamente.

La estacionalidad de la época de lluvias, que se concentra en cuatro meses del año, origina que la disponibilidad de forraje escasee en los meses de enero a mayo, encareciendo el costo de la alimentación del hato. Esto lleva a los ganaderos a suplementar con pata de sorgo, pata de jícama, punta de caña, esquilmo de maíz, entre otros.

##### **3.1.2. El Objetivo del Programa**

Los programas de Fomento Ganadero, dentro de los cuales se encuentra el Programa de RTP, persiguen los objetivos siguientes: la capitalización de los ganaderos y acelerar la adopción de tecnología a nivel de productor en lo relativo a alimentación, mejoramiento genético y sanidad complementados con la asistencia técnica a través de despachos de profesionistas.

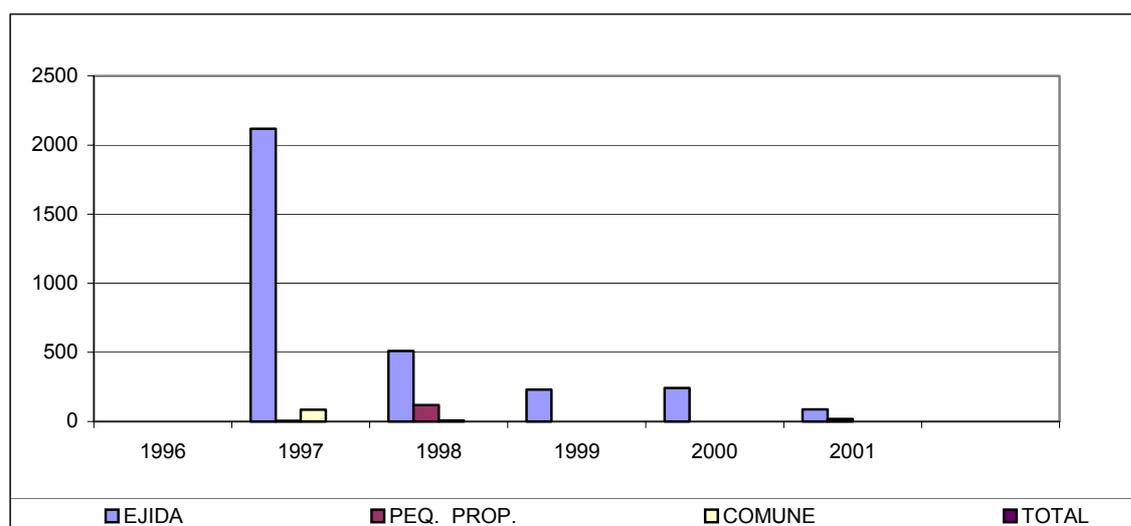
El programa Recuperación de Tierras de Pastoreo en el 2001 tuvo el siguiente objetivo: *apoyar acciones que permitan incrementar la disponibilidad de forraje por unidad de superficie en tierras de pastoreo de modo sostenible con gramíneas, leguminosas y otras plantas forrajeras, para la alimentación del ganado, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva, para un mejor manejo de la unidad de producción*

Es importante mencionar que el Programa también promueve la integración y desarrollo de cuencas de producción, áreas compactas constituidas por grupos de productores en condiciones similares de clima, nivel tecnológico y sistemas especie-producto; así como el fortalecimiento de la cadena de producción-proceso-comercialización. Pero los resultados en este rubro han sido magros.

### 3.1.3. La población objetivo del Programa

En las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo se menciona que la población objetivo de este Programa son los ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles, dedicadas a la producción pecuaria o con proyecto de reconversión. En lo que lleva operando el Programa ha apoyado principalmente a ejidatarios, en menor medida a pequeños propietarios y a muy pocos comuneros, como se muestra en figura 4.

**Figura 4. Tipo de productores beneficiados por régimen de tenencia de la tierra entre 1996 y 2001.**



La población entrevistada en la muestra cumple con la población objetivo prevista en las reglas de operación.

### 3.1.4. Cambios relevantes en la normatividad en el 2000, 2001 y 2002

Prácticamente no existen cambios en los objetivos en el año 2002. Un cambio que se dio en el 2001 fue el del nombre del programa que de nombrarse “Establecimiento de praderas”

modificó su denominación a "Recuperación de Tierras de Pastoreo". Otro cambio en el Estado de Morelos fue la aportación de dinero de los productores, quienes en años anteriores no aportaban nada para la componente semilla, pero en 2001 aportaron el 25% del costo de ésta, lo cual provocó que se disminuyeran las solicitudes de productores.

En lo referente a la operación del Programa el cambio más significativo en el 2001, fue una iniciativa del gobierno estatal para crear los Subcomités Agropecuarios Municipales (SUBCOMAGROS); cuya función es la recepción, análisis y aprobación o rechazo de las solicitudes de los beneficiarios. A este organismo lo conforman el presidente municipal, un representante de la SDA, los comisariados ejidales, ayudantes de las delegaciones y algunos productores de las diferentes ramas agropecuarias. En la práctica esta figura sustituyó en estas funciones a los CADER's.

Para desarrollar el proceso de recepción y elaboración de solicitudes la SDA nombró un técnico de enlace, el cual tiene la función de servir de nexo entre la SDA y el SUBCOMAGRO y además en algunos casos elabora las solicitudes.

A raíz de la inclusión de los SUBCOMAGROS en el esquema de recepción-aprobación de solicitudes, se han dado opiniones a favor y en contra de estos organismos, por parte de los diferentes agentes que participan en el procesos de asignación de los apoyos. Algunos técnicos de FIRCO y de la SDA consideran que ahora con esa forma de operar es más difícil coordinarse con una mayor cantidad de personas, ya que antes se coordinaban únicamente con siete CADER's y ahora tienen que hacerlo con treinta y tres SUBCOMAGROS. Este esquema también terminó con el seguimiento que se le daba a los beneficiarios, en términos de darles apoyos secuenciados y progresivos de acuerdo al desarrollo de su explotación, ya que el criterio del Gobierno del Estado y de los SUBCOMAGROS ha sido de apoyar a aquellos beneficiarios que no han recibido antes apoyos y con esto se puede "apoyar" a correligionarios. Sin embargo, también reconocen que ahora los municipios tienen una mayor participación en los programas de la Alianza y que incluso han aportado recursos para apoyar a los proyectos de los productores. Los representantes de productores piensan que con la participación de los SUBCOMAGROS se apoya únicamente a aquellos beneficiarios que verdaderamente son productores.

## **3.2. Antecedentes y evolución del Programa**

### **3.2.1. Orígenes del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP)**

En octubre de 1995, se da a conocer el programa de la Alianza para el Campo en todo el país. Al siguiente año, en el Estado de Morelos se inició la operación de los programas derivados de su presentación y con las dificultades naturales del inicio de la operación de un programa nuevo y de la aplicación de las acciones contenidas en cada uno de ellos, ya se han logrado algunos resultados que se pueden evaluar

Cabe mencionar que antes de que la Alianza para el Campo empezara a operar en Morelos ya se apoyaba en 1995 al programa de establecimiento de praderas, antecedente del de Recuperación de Tierras de Pastoreo.

### **3.2.2. Evolución del Programa 1996-2001**

Los recursos asignados al Programa de RTP, se incrementaron a una tasa media anual de crecimiento real de 142% durante el periodo de 1996 a 2001, al pasar de 29,321.03 pesos en términos reales<sup>2</sup> en 1996 a 2'435,278 en 2001. Esto refleja que al Programa la importancia en este último año, apoyándolo con una mayor cantidad de recursos.

### **3.2.3 Componentes apoyados**

Los componentes más apoyados entre 1996 y 1999, fueron cercos, semilla, postes de cemento y mochilas aspersoras. Un problema que se presentó en los primeros cuatro años del Programa fue que muchos beneficiarios solicitaban principalmente cercos para circular las praderas establecidas, las cuales sólo permanecían un año establecidas y el siguiente se volteaba para sembrar otros cultivos agrícolas. Por esa razón a partir del 2000 y en el 2001 la tendencia cambió y el Programa se orientó más al componente semilla y a otros como corrales de manejo, equipo fotovoltaico y ollas de agua.

En el 2001 la cantidad de productores apoyados fueron 435. El componente con más beneficiarios fue establecimiento de praderas con el componente semilla, el cual representó el 46% de los beneficiarios (ver Cuadro 3); debido a que en ese año se dio prioridad a las solicitudes de semilla, atendiendo la mayor cantidad de solicitudes con el presupuesto disponible. Para el año 2002 tendrán prioridad las solicitudes de infraestructura, para apoyar el equipamiento de las unidades de producción pecuarias con componentes distintos a cercos.

El equipo fotovoltaico apoyo a una quinta parte de los beneficiarios, esto les ha permitido despegar en la actividad pecuaria ya que ahora cuentan con agua para regar la pradera y para su ganado.

Los productores que recibieron semilla en 2001, posteriormente se les invitó a un taller de capacitación; sin embargo, la asistencia fue escasa, por lo regular quienes participan son los líderes. Asimismo cuando recibieron la semilla se les proporcionó unas indicaciones técnicas para establecer su pradera; sin embargo, muchos beneficiarios tuvieron dificultades, porque al parecer no prepararon bien su terreno y la semilla no les nació en el primer año, sino hasta el segundo cuando ya habían sembrado otro cultivo, esto refleja es necesaria una asistencia técnica directa.

---

<sup>2</sup> Para deflactar los valores se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumo base 2002 (igual a 100).

**Cuadro 3. Composición de los apoyos otorgados en el 2001 dados en porcentaje.**

Concepto	Tipo de beneficiarios (Total de beneficiarios)	Porcentaje
Total de beneficiarios del programa	435	100
Establecimiento de praderas	199	45.75
Ollas de agua	24	5.52
Equipo fotovoltaico	88	20.23
Corrales de manejo	13	2.99
Cerco	9	2.07
Rehabilitación de bordo	1	0.23
Papalotes	3	0.69
Abrevadero	50	11.49
Bascula ganadera	48	11.03

Fuente: Elaboración del CESAEVA con información del cierre físico.

### 3.3. Instrumentación y operación del Programa en 2001

La SDA realiza desde el año 2000 un tianguis de semilla en las bodegas de la institución en Yautepec. En el 2001 el tianguis se realizó del 28 de mayo al 1° de junio. La realización del tianguis en estas fechas es para que los productores cuenten con la semilla antes de que empiece la temporada de lluvias y tengan tiempo de preparar el terreno. Cabe mencionar que en el tianguis se entrega la semilla sólo con la aportación del productor y los proveedores esperan el pago de la parte gubernamental hasta que se realice la primera radicación y el establecimiento de la pradera. Los tianguis se realizan antes de que se haya realizado el cierre del año próximo pasado, ya que si esperan a que se haga el cierre del ejercicio del año anterior, el tiempo de siembra se pasa y los productores tendrían que sembrar hasta el próximo año. Ya que muy pocos cuentan con riego para hacerlo en el mismo año. Las mejores praderas del Estado se ubican en Tepalcingo, Ocuituco y Tepoztlán.

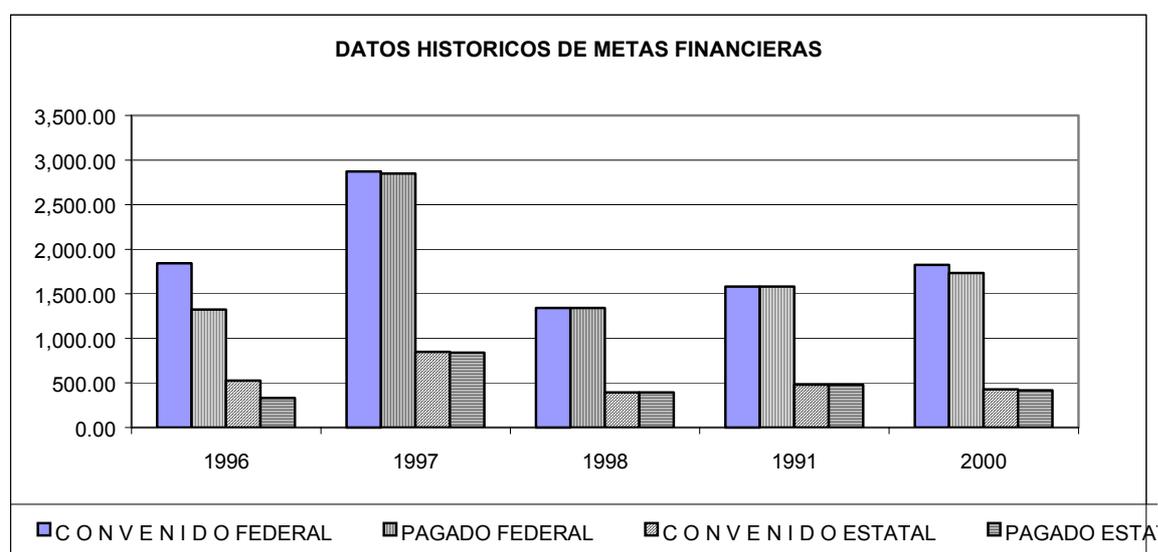
Los criterios para elegir un proyecto fueron que cumpliera con los requisitos incluidos en las Reglas de Operación, posteriormente se revisaron los expedientes por el Agente Técnico FIRCO y fueron devueltos al encargado del Programa para ser revisados por el FACEM, donde junto con el encargado se determinaron los proyectos viables, los cuales fueron aprobados. Los lineamientos específicos del Programa mencionan que para el caso de semilla se debe tener certificado de porcentaje de semilla pura viable, expedida por el proveedor, para estar seguros de que tenga un alto porcentaje de germinación. Lo cual descartaría el hecho de que la germinación del pasto hasta el segundo año de siembra y en otros casos la germinación en forma parcial, no obedece a la calidad de la semilla sino a las labores deficientes del productor o al temporal. Por eso es preciso identificar cual es la causa, para asegurar que el apoyo cumpla con su objetivo

### 3.3.1 Metas financieras programadas y realizadas

Las metas financieras programadas para 2001, a la fecha 30 de abril de 2002, ya se habían logrado al 100%, para el componente establecimiento de praderas y se tenía un avance de 70% en infraestructura. Quedando por realizar algunos cercos y ollas de agua.

El cumplimiento de las metas financieras se retrasa más en lo referente a infraestructura, debido a que los productores reciben el apoyo en los meses de septiembre u octubre cuando tienen su dinero invertido en el cultivo agrícola, porque los productores no son sólo ganaderos, también son agricultores. Dejan la construcción de la infraestructura para cuando cosechan, porque entonces tienen dinero y tiempo, esto sucede en los meses de diciembre o enero del siguiente año.

**Figura 4. Evolución histórica de avances financieros (1996 – 2000)**



### 3.3.2 Metas físicas programadas y realizadas

Para el año 2001 se propuso como meta física modificada la atención a 585.75 ha, las cuales fueron cumplidas según el avance físico-financiero del 30 de abril de 2002 y los productores apoyados en esa fecha fueron 213 que únicamente representan el 44% de los 486 planeados. El porcentaje de avance a esta fecha para establecimiento de praderas fue de 100% y para infraestructura del 60%.

El presupuesto de la Alianza para el Campo del año 2001 ejercido en el Programa de RTP fue de 2 291, 229 pesos (ver Cuadro 4), estos recursos se han reducido a una tasa media anual de crecimiento real de 14.75% durante el periodo que lleva operando el Programa (1996-2001). Lo resulta preocupante ya que con la reducción en el presupuesto, el

Programa no puede crecer. Por lo que es imprescindible revertir la tendencia decreciente en el presupuesto ejercido del Programa dada la importancia que tienen las praderas en la alimentación del ganado y la infraestructura en el desarrollo de la ganadería.

Cuadro 4. Desarrollo histórico del Programa RTP en el Estado de Morelos 1996-2001 (financiero)

<b>PRESUPUESTO EJERCIDO</b>		
<b>AÑO</b>	<b>NOMINAL</b>	<b>REAL*</b>
1996	4,999.94	9,493.58
1997	5,859.50	9,223.28
1998	2,211.66	3,002.99
1999	2,254.05	2,625.15
2000	2,279.30	2,424.44
2001	2,291.23	2,291.23

\* Los datos fueron

deflactados con INPC base 2001= 100.

Cuadro 5. Desarrollo histórico del Programa RTP en el Estado de Morelos 1996-2001 (físico)

<b>AÑO</b>	<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	<b>METAS CONVENIDAS</b>		<b>METAS ALCANZADAS</b>			
		<b>FÍSICAS</b>	<b>BENEF.</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>			
		<b>CANT</b>	<b>PRODUCT.</b>	<b>EJIDATARIOS</b>	<b>PEQ. PROP</b>	<b>COMUNEROS</b>	<b>TOTAL</b>
1996	Ha	2,318.00	1,769.00	2,119.00	4	86	2,209
1997	Ha	2,550	1,900	511	119	6	636
1998	Ha	60	50	231			231
1999	Ha	1,000	300	242			242
2000	Ha	150	10	5	2		7
2001	Ha.	586	486				586

Los datos se encuentran en valores reales

## Capítulo

4

### Evaluación de la operación del Programa

En este capítulo se analizará la cadena de decisiones y del funcionamiento administrativo y operativo del Programa en el ámbito federal y estatal, es decir, los procesos; así como sus efectos en el desarrollo de las instituciones y la participación de los productores en la definición y orientación del Programa.

#### 4.1. Planeación del Programa

La planeación federal se establece en las Reglas de Operación y en el Anexo Técnico (en el 2001 hubo uno para todos los programas de fomento ganadero) que son emitidas por la SAGARPA, en el Anexo se establecen las metas físicas y financieras, y los plazos de ejecución. La planeación estatal del Programa la realizan los órganos colegiados junto con el encargado del Programa en la SDA, de acuerdo con experiencias de los anteriores años, las solicitudes no atendidas, demanda expresa de los productores, problemas que se presentaron en el ejercicio pasado y el presupuesto asignado, sobre todo.

##### 4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal

El Programa RTP se presenta en el Programa Sectorial como una vía para alcanzar la meta que se ha propuesto el gobierno estatal de lograr un desarrollo económico sobre las bases de actividades primarias sustentables; colocándolo como un programa prioritario con apoyos de parte del presupuesto estatal.

Uno de los objetivos y lineamientos generales del Programa Sectorial a alcanzar en el sector pecuario es incrementar la producción de forraje de praderas y agostaderos. Las líneas estratégicas para lograr este objetivo son: fomentar la cultura del pastoreo; dotar de infraestructura básica ganadera e incrementar la superficie de producción de forraje. Las líneas de acción a desarrollar son las siguientes: adquisición de semilla de pastos mejorados; adquisición de equipo e infraestructura ganadera e inducción a la producción de forrajes. Con base en estos lineamientos, se propuso apoyar al Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en el 2001 con 1,250 ha de rehabilitación y establecimiento de praderas y agostaderos, pero solamente se apoyaron 535 y para el 2002 se apoyarán 1,200.

##### 4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la APC

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo forma parte de la estrategia federal para complementar al resto de los programas ganaderos de la Alianza que operan en el Estado: Mejoramiento Genético, Lechero, Salud Animal, Infraestructura Básica Ganadera, Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales y a los de fomento agrícola:

Tecnificación del Riego y Rehabilitación y Conservación de Suelos. Técnicamente con los seis primeros programas se atienden las principales necesidades de la actividad ganadera; sin embargo, en la práctica este propósito se cumple, dependiendo del grado de complementariedad que exista entre ellos y de lo bien dirigido que estén para satisfacer las necesidades reales de los productores.

En el 2001, un 70% de los productores entrevistados, afirmaron haber recibido apoyo de otros programas de gobierno, entre los principales se encuentran: PROCAMPO beneficiando a un 83%, los programas de fomento ganadero a un 12.5% y fomento agrícola a un 17.2%.

Nula vinculación se ha dado con el Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios (DPAI), pues el total de los entrevistados no recibió asistencia técnica de los técnicos de este programa. Al respecto, cabe precisar que, en muchos de los casos, los productores no saben la procedencia de los técnicos, ante lo cual contestan que son técnicos de gobierno, de ahí que un 55% de los encuestados hayan respondido a esta opción.

Esta falta de integridad entre los programas refleja la escasa planeación de las instituciones involucradas, con la finalidad de lograr una mayor complementariedad de los programas, pues de poco sirve beneficiar una gran cantidad de productores en condiciones diversas, si lo que se busca es contribuir a la capitalización de la UPR de manera íntegra. Es mejor beneficiar a menos productores, bien seleccionados de la población objetivo del Programa, que tratar de dispersar los apoyos con acciones que probablemente generen un menor impacto a mediano y largo plazos. Para lograrlo, es necesario que exista una estratificación de productores, así como una priorización de regiones, con la finalidad de evitar que se beneficie a grupos de productores cercanos a las autoridades y a los que cuenten con información privilegiada.

#### **4.1.3 Bases para la definición de prioridades en la asignación de recursos**

Para la planeación de las acciones anuales del Programa, básicamente se retoma la información de la demanda histórica y el tipo de componente que más se demande; por ejemplo, antes del 2001 se solicitaron muchos cercos, por eso en ese año se favoreció las solicitudes de semilla y de otros componentes. Sin embargo, aún cuando la normatividad estipula que el Comité Técnico del FACEM debió acordar y someter a la aprobación del CEA el “Estudio para la Tipificación de Estratos de Productores” para el otorgamiento de apoyos diferenciados de recursos estatales, no se ha elaborado tal estudio, para que los apoyos sean por tipo de productor de acuerdo a los recursos con que cuentan y a su desarrollo.

En el año 2001 existía un diagnóstico de la situación de los agostaderos y las praderas del Estado, que debió servir para la focalización de los apoyos. En este Diagnóstico se definen las regiones ecológicas, las zonas ganaderas y la caracterización de los CADER's. Así

también, se plantea la problemática que prevalece en los agostaderos del Estado y la posible solución.

Para la asignación de los recursos del gobierno federal al estatal se toma en cuenta la aplicación de la fórmula para asignar el monto de los programas, la cual determina el incremento en el monto asignado para los programas en el 2001. Esta fórmula incluye como primer factor el 70% de los recursos federales asignados en el año anterior aplicados en Morelos. El valor utilizado para la fórmula es el declarado en el avance del presupuesto gubernamental pagado, del ejercicio del año anterior en Morelos; lo cual genera un problema, especialmente en el componente infraestructura del Programa RTP, porque los productores invierten sus recursos en cultivos agrícolas entre los meses de mayo a diciembre, por lo que no pueden contribuir con el monto que les corresponde hasta que cosechan y se capitalizan nuevamente. Al capitalizarse en diciembre las obras se empiezan a realizar en enero y se entregan en marzo o abril o después, cuando ya se cerró el ejercicio con el cual le calcularan el monto asignado y en el cual no se incluyen esas obras.

#### **4.1.3.3. Estratificación de productores**

La encargada del Programa en la SDA, considera que a los productores no se les debe diferenciar por la disponibilidad de recursos para asignarles los apoyos. Los demás funcionarios entrevistados, con excepción del director de planeación, manifestaron que no cuentan con una estratificación de productores, aunque en el documento del Programa Sectorial se presenta la “metodología” para realizar la tipología de productores, los cuales se clasificarían en tres niveles (de subsistencia, de transición y empresarial), esto es, con base en las variables rama de actividad, nivel de ingreso, capitalización y avance tecnológico. Sin embargo, esta clasificación no se observa en el documento.

#### **4.1.4. Definición de objetivos, metas y plazos**

La definición de objetivos, metas y plazos se refleja en la firma del Anexo Técnico. Para ello existe un proceso de negociación entre la Delegación de la SAGARPA –Subdelegación de Ganadería– y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado –Dirección General de Ganadería–. Los recursos federales son asignados desde la SAGARPA central, mediante el uso de la Fórmula Federalizada de distribución de recursos de la APC; que fue criticada por algunos funcionarios, en el sentido de que se basa en el avance del ejercicio anterior, por lo que los programas que traen fuertes retrasos se ven castigados en la asignación presupuestal. La priorización que se realiza del presupuesto estatal, considera desde una propuesta que presentan los responsables operativos con base en la demanda que detectan y en los posibles problemas operativos que puede conllevar su ejercicio.

De los funcionarios entrevistados –un total de nueve–, el 44% declaró que participó en el diseño y planeación del Programa, en aspectos como: definición de objetivos y metas (22%), en la definición del presupuesto (11%), en la definición de regiones y actividades

productivas a apoyar (11%), en la definición de la población a beneficiar (22%), en la definición de los componentes a apoyar (11%) y en la definición de mecanismos de seguimiento, evaluación y difusión (22%). Esta opinión se sustenta en el hecho de que entre los entrevistados figuran diferentes actores del proceso de planeación y operación de la APC.

Respecto a los criterios más importantes para la distribución de los recursos públicos entre los distintos programas de la APC, los funcionarios entrevistados opinan que fue principalmente, la necesidad de fortalecer una actividad considerada estratégica o prioritaria (44%) y otra, sin especificar cual, la importancia relativa de la actividad económica para el Estado, lo establecido en las Reglas de Operación y lo establecido en las los Anexos Técnicos con 11%, respectivamente.

En el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo se estableció como meta beneficiar a 465 productores, de los cuales se pretendía apoyar a 315 en los componentes de establecimiento y rehabilitación de praderas y a 150 en infraestructura y equipo. La fecha límite que se definió en el Anexo Técnico para que se finiquitaran las acciones fue el 31 de diciembre del 2001; sin embargo, como en todos los programas de la Alianza, el hecho de que el mismo Anexo se firmara hasta el mes de mayo y que las radicaciones de los recursos fueran posteriores, provocaron que la operación y el cierre físico financiero se retrasara.

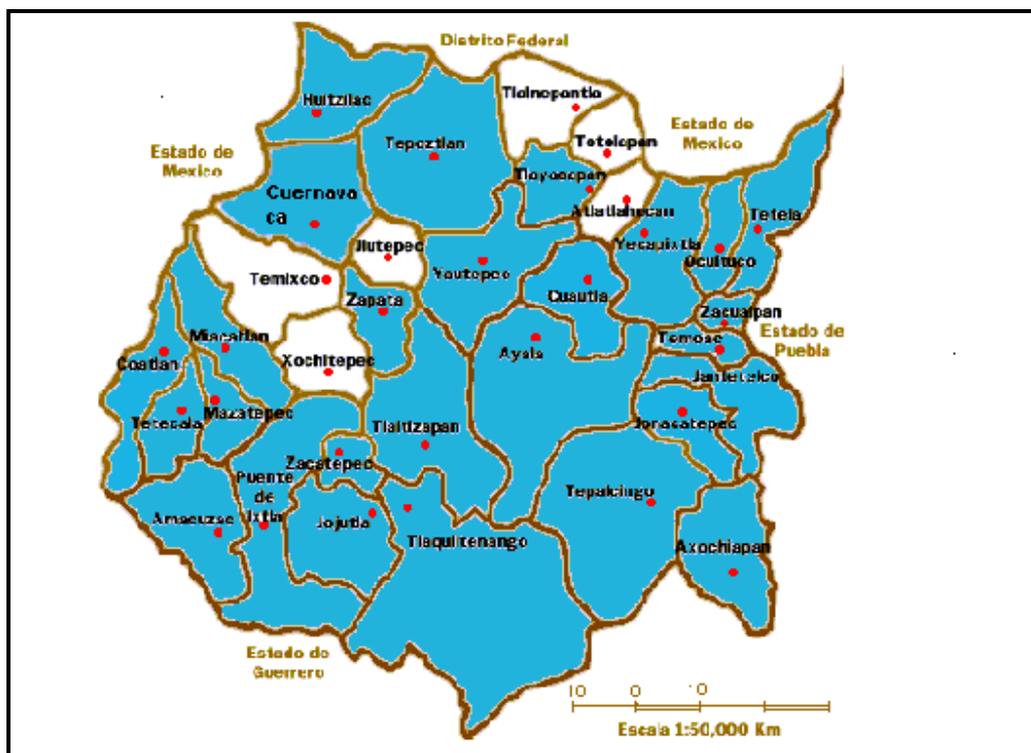
En el aspecto de los retrasos, algunos funcionarios del Gobierno del Estado indicaron que el principal cuello de botella es la tardanza con la que se publican las Reglas de Operación y la tardía radicación de los recursos. Asimismo, consideran que el periodo real de operación se reduce a un periodo estrecho, dado que en el 2001, para el 30 de octubre ya se tenían que tener los recursos comprometidos. Esta situación conduce a que en ocasiones los programas ejerzan más presupuesto para cumplir con los avances y para generar los mejores impactos, ya que el desarrollo agropecuario se condiciona a tiempos.

#### **4.1.5. Focalización de los apoyos del Programa**

Un 14.8% del presupuesto ejercido del Programa estuvo dirigido al establecimiento y la rehabilitación de agostaderos y de las praderas, mientras que el 85.2% restante, a la infraestructura y equipo, con base en el avance físico-financiero al 10 de septiembre de 2002.

El Programa RTP en Morelos no ha definido regiones prioritarias, hacia las que se dirijan los apoyos, se satisface la demanda de cada año. Sin embargo, el Programa cubre aproximadamente 82% del territorio estatal. Las especies apoyadas son bovinos en su mayoría (alrededor del 80%, ver Figura 5) y ovinos (20%), que son especies que pueden mantenerse en praderas; el sistema de producción más apoyado es el doble propósito.

Figura 5. Distribución municipal de componentes del Programa RTP.



## 4.2. Procesos de operación del Programa

Los impactos de los programas de la Alianza dependen no sólo del monto asignado sino también de una buena operación del mismo. Los esfuerzos conjuntos de las instituciones involucradas en la operación, como operadores directos y la instancia reguladora, son de suma importancia para la correcta operación del Programa.

El programa se opera directamente por la SDA. La SAGARPA actúa sólo como institución reguladora. Las dos cuentan con representantes en el FACEM y en el COTEGAN. El proceso de federalización avanza con diferencias entre los encargados del Programa en las dos instituciones, debido a los distintos enfoques que cada una tiene del Programa, mientras en SAGARPA la visión es de incrementar la producción y cumplir al pie de la letra con la normatividad, en la SDA es más de asistencia social. En esta última los funcionarios expresaron como inconformidad hacia la SAGARPA central que en este proceso de descentralización no les permiten realizar las adecuaciones a los plazos y metas que sean necesarias para las condiciones de sus productores y del ciclo ganadero.

### 4.2.1. Difusión del Programa

Las principales acciones para difundir el Programa fueron las reuniones públicas de información con los potenciales beneficiarios, esto manifestó el 89% de los funcionarios;

La publicación de la convocatoria en medios escritos (67%) y spots de radio o TV. Otros importantes medios de difusión son los técnicos y los mismos productores, a través de reuniones informales con sus compañeros. La SDA difundió un tríptico con información para establecimiento, rehabilitación de praderas y mejoramiento de agostaderos, con un tiraje de 2000 ejemplares.

Las personas entrevistadas, no se han enterado del Programa a través del manual publicado por la SDA, el cual es una transcripción de las reglas de operación, que no define los componentes en forma explícita, para que en caso de que llegue a las manos de los productores, estos entiendan con claridad que subcomponentes integran rehabilitación y establecimiento de praderas y agostaderos, e infraestructura y no se limiten a pedir semilla y cerco.

#### **4.2.2. Gestión de solicitudes y apoyos**

La gestión de solicitudes de este Programa en el 2001 las realizó el técnico de enlace coordinado con los SUBCOMAGROS y la SDA.

En la calificación de los productores del trámite para obtener el apoyo, la mayoría (64.13 %) mencionó que fue fácil, la facilidad pudo radicar en como lo mencionó un productor “*tenían un buen padrino*”, para otros productores es fácil porque ya han participado en el Programa RTP o en otro programa de la Alianza.

De acuerdo con el 33% de los funcionarios entrevistados, la priorización para la asignación de apoyos a las solicitudes del Programa, se realiza principalmente considerando el orden de llegada de las mismas y de acuerdo a las regiones prioritarias y actividades productivas a apoyar.

La principal causa por la cual los productores no presentaron solicitudes al Programa, según el 78% de funcionarios fue la falta de recursos para realizar su aportación, un 56% por falta de interés y un 44% aseveró que es por falta de conocimiento del Programa

El FIRCO es quien se encarga de verificar en campo el cumplimiento del establecimiento de la pradera o de la construcción de la obra, la entrega de algún equipo y emite el Acta de Entrega – Recepción.

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

Un 94% de los beneficiados utiliza el apoyo de forma individual, mientras que un 6% lo utiliza en grupo. En este último porcentaje, sobresale el componente de adquisición de semilla.

Cuadro 6. Porcentaje de la forma en la que se utiliza el apoyo.

Descripción	Porcentaje
Utiliza el apoyo en forma individual	93.48
Utiliza el apoyo en grupo (uso colectivo)	6.52

Los productores que participaron este año en la Alianza, son adultos mayores de 40 años, con una ausencia de jóvenes muy importante. Lo cual es preocupante ya que la disposición a los cambios e innovaciones es parte de la juventud. Los beneficiarios que conforman la muestra tienen en su mayoría entre 1 y 6 años de primaria, menos cuentan con la secundaria, en este dato influye el que los productores sean adultos mayores. Las familias de los productores tienen en promedio 6 miembros en cada familia, con un promedio de 3 personas mayores de 12 años trabajando y 2 niños menores de 12 años trabajando en promedio. Las condiciones de su vivienda dan idea de que no son productores en situación de marginación extrema, ya que el 99% cuenta con luz eléctrica, el 83.18 % televisión 79.44 tiene estufa y sólo el 4% de la muestra tiene piso de tierra en su casa.

#### 4.3.1 Unidad de producción

La unidad de producción de los beneficiarios del Programa RTP se encuentra dividido entre régimen de propiedad ejidal y privada con un promedio de 7.66 ha y 2.49 ha por productor, respectivamente, con mayor número de hectáreas en régimen de temporal los productores ejidatarios y comuneros; y con mayor número de hectáreas de régimen de riego la propiedad privada. Los productores rentan un promedio de 9.08 ha ejidales y 2.5 ha en propiedad privada. El precio promedio de la hectárea ejidal cuesta \$ 2,492.18 y la privada \$ 2,500.

El inventario pecuario de los productores incluye bovinos, ovinos, caprinos, porcinos, aves y animales de trabajo. Cada productor tiene un promedio de unidades animal, donde el mayor número corresponde a las aves (40), seguido de los bovinos (22), ovinos (18) y caprinos (10).

La actividad que más realizaron los beneficiarios en el 2001 fue la agrícola, seguida de la pecuaria; dentro de la actividad agrícola se inclinaron principalmente por la producción de granos, y en la pecuaria por la producción de bovinos de doble propósito.

La producción obtenida es comercializada en la mayoría de los casos (50.67 %) en la comunidad o localidad donde se ubica la unidad de producción, en el caso de granos porque llegan los acaparadores hasta la comunidad a comprar el sorgo o el maíz y en el caso de los animales de igual forma un acaparador llegan a las comunidades a comprar los animales. Los productores que venden fuera de la comunidad el producto representan el 22 % de los

encuestados, estos productores llevan sus animales a vender a los rastros que se ubican en la región en la que viven.

Poco más de la mitad de productores entrevistados (55%) no tienen su unidad de producción mecanizada y el 34% la tiene parcialmente mecanizada. Los productores que no tienen mecanizada su producción es porque tienen pequeñas porciones de terreno y para la siembra de pasto sólo necesitan un paso de rastra o lo siembran sin preparar el terreno. Los productores que consideran su unidad de producción mecanizada, es porque tienen tractor propio y una cantidad considerable de hectáreas, realizando muchas de las labores en el terreno en forma mecanizada: preparación, siembra, cosecha y empaclado.

El ingreso de la mayoría de beneficiarios (72%) es menor de \$4,000 pesos al mes; sin embargo, esta cifra puede estar subestimada, debido a que algunos productores no responden con la cifra exacta, tienden a reducirla. Los productores que tienen ingresos entre \$4,000 y \$11,000 mensuales, representan un 18% y un 3% respondió que tienen ingresos entre \$30,000 y \$60,000 mensuales. Con el ingreso se relaciona el acceso a crédito de bancos, al cual solo el 9% de los entrevistados pudieron tener acceso.

Las construcciones en la unidad de producción se calcularon en promedio para los productores que respondieron afirmativamente. En el rubro que más se tiene inversión es en maquinaria y vehículos.

Cuadro7. Promedios del valor de las construcciones

Descripción	Valor estimado en el estado actual (\$)
Construcciones	27,336.55
Instalaciones	22,190.11
Maquinaria y equipo	76,190.11
Vehículos	50,812.57
Herramientas	4,441.12
Otros	2,861.89

No todos los productores realizan una inversión adicional en su unidad de producción, sólo el 29 % lo hace. Este dato podría utilizarse para saber a quien en realidad le fue útil el apoyo y por lo tanto esta dispuesto a invertir adicionalmente en él.

#### 4.4. Satisfacción con el apoyo

La fecha de entrega de los componentes en el caso de semilla para pasto fue los días del tianguis de semilla en Yautepec, los días 30 de mayo 1 y 2 de junio y se alargó hasta 3 y 4. En el caso de los componentes de infraestructura la fecha de entrega oficial es cuando se termina la obra, en esos casos las fechas son muy alejadas.

Los productores dieron una calificación de la calidad del apoyo recibido y su distribución permite observar que aproximadamente un 70.74 % considera el apoyo como de buena calidad.

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

En el FACEM se encuentran integrados los representantes de las tres ganaderas regionales, quienes en opinión de los funcionarios tanto federales como estatales, los beneficiarios sin embargo no están siendo representados por ellos, ya que se valen de presiones para obtener apoyo para que sus representados obtengan los apoyos, sin realizar propuestas importantes, ni participar más de lleno en la planeación. Para la operación las ganaderas reciben un paquete de apoyos que muchas ocasiones no van a las manos de los productores sino que se guardan y posteriormente se utilizaran para beneficios electorales o de otra índole.

Cuando el productor ya fue enterado de la aprobación de su proyecto puede elegir un proveedor, o probablemente ya lo eligió desde antes, en caso de no haberlo hecho el encargado de programa sugiere un proveedor de los inscritos en el padrón de SEDAGRO, para realizar su cotización. Los productores seleccionan en base a la cotización que realizan principalmente o cuando es un proveedor único como en el caso de papalotes la encargada de programa lo sugiere. Es notorio que muchos proveedores han logrado consolidarse gracias a la Alianza, tienen en sus negocios una amplia variedad de productos a diferentes precios. En algunos casos el proveedor da como un servicio incluido en la compra una asesoría a los productores, sobre todo en el caso de equipo fotovoltaico y línea de conducción. En el caso de semilla la asesoría es dada por los propios técnicos de la SEDAGRO. Los proveedores no presentan quejas de los pagos. Los productores en cambio si lo manifestaron en el caso de semilla donde no germinó y en el caso de papalotes donde les faltaron piezas.

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

Los bienes que otorga el Programa corresponden en buena medida a las necesidades de los productores la semilla es indispensable para las praderas, las ollas de agua o cualquier medida de conservación de agua; los funcionarios y productores expresaron que solo sería necesario incrementar el monto del Programa.

Para mejorar el programa la recomendación es realizar salidas de campo y giras en las cuales se observen impactos en campo y se decida con base en observaciones reales y para que el apoyo corresponda a las necesidades de los productores.

Los principales problemas que limitan el desarrollo de la UPR son la falta de solvencia de los productores para aportar su porción en el proyecto y la falta de asistencia técnica.

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

Dentro de los diferentes conceptos en los que se brindó el apoyo e interpretando los datos de los cuadros de salida se puede ver que el mayor impacto se tiene en el aspecto de superficie establecida con praderas, superficie de pradera rehabilitada y como consecuencia en la capacidad de carga promedio de la superficie con pradera beneficiada, los datos promedio en estos casos muestran una mejoría que si bien no es significativa da muestra que el apoyo recibido y el programa tienden a mejorar las condiciones de las praderas de los productores. Estos aspectos no se pueden separar y establecer unos datos precisos, debido a que mientras que un productor solicita el apoyo para establecer nuevas áreas, en muchos casos utiliza la semilla para sustituir la especie que tenía produciendo y que en el caso de adaptarse adecuadamente a las condiciones del lugar es en donde se ve reflejado en el aumento en la capacidad de carga de las parcelas.

Los aspectos positivos del programa, expresadas por los beneficiarios es que el programa RTP complementa las actividades pecuarias para que se realicen en mejores condiciones, favoreciendo otras actividades productivas pecuarias en el Estado. Los beneficiarios consideran bueno cualquier apoyo que reciban, sin embargo el uso adecuado y los mayores impactos del programa en beneficio del productor se logran cuando el forraje sirvió para alimentar ganado propio, eliminar o disminuir la compra de forraje en épocas difíciles. Incluidos en los beneficiarios se encontraron productores que se dedican a la producción de forraje para venta; el objetivo del apoyo es favorecer la disponibilidad del forraje de productores pecuarios. Estos productores han logrado obtener apoyo para beneficiarse en un negocio que probablemente genere empleo, pero que también probablemente venda el forraje al productor pecuario más caro y lo haga dependiente. Si apoyan a estos beneficiarios, podrían vender el forraje más económico, y los productores pecuarios con menos recursos utilicen su suelo para otros cultivos. Si deciden apegarse a las reglas de operación y apoyar a la población objetivo, el saber si el productor producirá forraje para él o para vender es necesario y no es fácil, pero una posibilidad de identificarlo es en la verificación de campo y no ser apoyados en años posteriores.

La relación institucional para el Programa es especial, debido a que este año cambio el encargado del Programa en la SAGARPA. Existe falta comunicación y entendimiento entre el encargado del Programa en SAGARPA y el de SDA, diferencias que evitan un trabajo ordenado y respetuoso, las instituciones gubernamentales necesitan más de cooperación interinstitucional y menos de competencias.

La inclusión de los SUBCOMAGROS en el año 2001 dentro del proceso de la Alianza, generó atrasos en el proceso de dictamen porque el SUBCOMAGRO por sí mismo era un sitio más en el que se detenía la solicitud. En el caso de RTP las solicitudes fueron llenadas por los técnicos de enlace y llevadas al encargado del programa directamente, no se entregaron en el SUBCOMAGRO. El encargado del Programa no estaba errado, ya que para el año 2002 los SUBCOMAGRO's disminuirán su participación en el proceso de recepción de solicitudes y se abrirán ventanillas autorizadas para recibir solicitudes, a

través de técnicos PESPRO y promotorías agropecuarias. Esto permite eliminar el uso de los apoyos como coacción del voto.

#### **4.8. Conclusiones y recomendaciones**

Para obtener mayores impactos y mejorar el Programa RTP, se necesita la colaboración de los beneficiarios, los cuales al recibir el apoyo, ya sea por falta de tiempo, falta de interés o cualquier otro motivo, no acuden a la capacitación realizada (en el caso de semilla) por el encargado del Programa después de entregar ésta. Para inducir la participación de los productores no existe fórmula mágica, pero si se puede aprovechar la experiencia del encargado y de los técnicos del Programa que conocen los productores activos y que servirían como agentes de cambio. La verificación en campo y giras en opinión del encargado del Programa son muy útiles.

La asesoría es otro factor que determina el éxito de un proyecto, los técnicos de la SDA, se encuentran en una situación muy vulnerable en lo referente a los sueldos, lo cual favorece una falta de atención hacia los beneficiarios, debido a los plazos tan largos para recibir su sueldo

La participación interinstitucional entre los encargados del Programa en SAGARPA y SDA debe mejorar para que la coordinación de ambos encargados permita realizar un trabajo de giras de campo en el cual tengan un acuerdo mutuo de fortalecer su carácter federal y co-participativo, así como proponer ajustes o cambios en las características de los apoyos acordes a las necesidades y condiciones reales de los productores.

El “Estudio para la Tipificación de Estratos de Productores” para el otorgamiento de apoyos diferenciados de recursos estatales, no se ha elaborado, por lo que es de fundamental importancia que se realice, para que los apoyos sean por tipo de productor de acuerdo a los recursos con que cuentan y al desarrollo de su unidad de producción.



## Capítulo 5

### Evaluación de resultados e impactos del Programa

Actualmente, la principal preocupación de los ganaderos del país, es cómo hacer para enfrentar la intensa competencia que existe en los mercados de sus productos, agudizados por las excesivas importaciones de carnes a precios muy por debajo de los nacionales. En este sentido, los apoyos de la Alianza buscan generar sinergias entre ellos y con otros impulsados por el gobierno, para que los productores beneficiados tengan la solidez y la capacidad para salir adelante en ésta competencia. El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, es clave para ese logro.

Con base en lo anterior, la importancia de analizar los resultados e impactos generados por el Programa radica en, ver el grado de cumplimiento de su objetivo, así como el efecto multiplicador de los subsidios de parte de los gobiernos federal y estatal en la población beneficiada. Cabe resaltar, que debido a la gama de componentes con que cuenta el Programa, los resultados y los niveles de impactos son diversos.

En este capítulo se analizan los resultados e impactos generados en la operación del Programa en el año 2001, los cuales se obtuvieron de la información captada directamente de los beneficiarios, al igual que, de las observaciones que el propio evaluador percibió en el trabajo de campo. Con la información se calcularon los indicadores específicos para cada uno de los impactos a medir.

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

Para hacer frente a la competitividad de los mercados es imprescindible que, el ganadero cuente con la capacidad para producir, esto es con praderas y agostaderos suficientes y de buena calidad para alimentar al ganado, cuidando que no haya un sobre pastoreo o una sobre carga de los agostaderos; la infraestructura y el equipo para el buen manejo del ganado y el volumen de semovientes suficientes que permitan hacer frente a la competitividad.

##### 5.1.1 Cambios en la capacidad productiva

Las instalaciones con las que cuentan los pequeños productores ganaderos apoyados con establecimiento y rehabilitación de praderas por lo regular no han sufrido cambios sustantivos debido al Programa; sin embargo, en algunos de los medianos y grandes productores, los cambios favorables que han tenido son diferenciados y dependen de la superficie, número de cabezas, tipo de ganado y recursos financieros con los que cuentan.

## 5.2 Capitalización e inversión productiva

En general en el sector agropecuario y en específico en el ganadero, los productores realizan pequeñas inversiones frecuentemente a lo largo del año. No obstante en su mayoría desconocen, por falta de un registro, las inversiones precisas que realizan en infraestructura, maquinaria y equipo, semovientes, entre otros. De los beneficiarios entrevistados, sólo el 29.4% dijeron haber realizado una inversión adicional, independiente de la aportación obligatoria y del apoyo recibido. Las inversiones las han realizado en maquinaria y equipo, vehículos y construcciones.

La inversión total del productor es de 2.17 pesos por cada peso que aportan los gobiernos federal y estatal, lo cual indica que la inversión de la Alianza tiene un efecto multiplicador sobre la inversión del productor, resultado de su aportación obligatoria y de la inversión adicional que realiza.

La inversión media adicional que realizó el beneficiario con sus propios recursos es de 5.49 pesos por cada peso de inversión gubernamental, esta elevada inversión se explica por el hecho de que algunos beneficiarios entrevistados hicieron inversiones considerables. En tanto que la inversión media total (la suma de todas las aportaciones) es de 7.52 pesos por cada peso invertido por los gobiernos federal y estatal.

La respuesta a cada peso que el gobierno federal destina al Programa fue de 7.90 pesos, que resulta de las sumas de las aportaciones que los gobiernos realizan a la aportación e inversión adicional del productor.

Aún en las condiciones poco favorables en que se encuentra la gran mayoría de los beneficiarios, un 58% está dispuesto a hacer inversiones similares a las apoyadas y el resto (42%) duda de poder hacerlo.

Cuadro 8. Capitalización e inversión productiva

Indicador	Valor	Unidad de medida
Presencia de inversión adicional (PIA)	<b>29.35</b>	%
Respuesta del productor al estímulo para invertir (RPI)	1.02	\$
Inversión media adicional (IMA)	0.25	\$
Inversión media total (IMT)	2.10	\$
Respuesta a la inversión federal (ITF)	3.10	\$

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos.

El capital de los productores beneficiados se ve favorecido con la complementariedad de otros programas, tanto de la misma Alianza, como de otros programas de gobierno. En este sentido, un 12.5% recibió apoyo de los programas de fomento ganadero, un 17.2% de fomento agrícola y un 83% del programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO). La

escasa vinculación del Programa con otros de la Alianza, se traduce en bajos resultados en el desarrollo integral en las UPR's.

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

El buen manejo de las praderas y agostaderos, así como la correcta utilización de la infraestructura y equipo destinado a la ganadería, depende en gran medida de la experiencia que tenga el ganadero en la actividad. El conocimiento de técnicas de siembra y manejo son indispensables para el buen uso de las tierras de pastoreo, de igual manera, el conocimiento de los tipos de forrajes idóneos para las tierras y condiciones agroclimáticas, permitirán lograr una adecuada alimentación del ganado.

El porcentaje de beneficiarios entrevistados que no contaban con experiencia es grande (42%), esto está asociado con el problema que se presentó con la germinación de la semilla, por falta de conocimientos técnicos sobre la profundidad adecuada para que ésta germinara y el hábito de crecimiento ya que algunos tipos de semillas necesitan de un año para establecerse y poder empezar a aprovecharla. Por esa razón, ocurrió que como la semilla no germinó en el año que se sembró, los productores procedieron a sembrar otro cultivo y entonces empezó a nacer el pasto, pero ya no se pudo aprovechar como pradera de pastoreo. De igual manera, algunos desconocen la importancia que tiene para la alimentación del ganado, balancear los pastos con leguminosas como trébol, con gramíneas para tener una dieta equilibrada con proteína, fibra y carbohidratos.

Los apoyos recibidos por los productores en este Programa, han sido un medio para recibir asesoría sobre el manejo de las praderas y/o agostaderos, impartida principalmente por técnicos de la SDA. De hecho, el 58% de los beneficiarios afirman haber tenido cambios favorables en por lo menos un aspecto de la producción; siendo el manejo de praderas y/o agostaderos el más importante (33%), seguido por un cambio en el sistema de alimentación (23%), lo cual concuerda con el objetivo que persigue el programa.

Cuadro 9. Cambio técnico e innovación en los procesos productivos

Indicador	Valor
	(%)
Presencia de cambio en las técnicas	42.40
Frecuencia de cambios en producción debidos a cambio en técnicas	57.60
Frecuencia de cambio en técnicas y cambio en producción debidos al apoyo	16.00

Fuente: Elaboración propia con información de las preguntas 34 y 35 del cuestionario único para beneficiarios.

El cambio técnico e innovación en los procesos productivos se está dando de una manera progresiva con el Programa. Los beneficiarios están adoptando las técnicas del cultivo de las praderas que les sugiere el proveedor y/o los técnicos de la SDA, aunque no al ritmo

deseado, así como del manejo tanto de las praderas como del ganado con los cercos convencionales que les ha dado el Programa.

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

Un programa que no logre que sus apoyos permanezcan en las manos de los beneficiarios y que además generen un beneficio en el corto, mediano o largo plazos, no tiene razón de existir.

En el Programa de RTP del año 2001, resultó que un 74% de los beneficiarios entrevistados mantenían en su poder el apoyo obtenido, mientras que el resto no lo conservaba por alguna razón no mencionada (71%) y porque las plantas murieron (25%, la semilla no germinó). Dado este problema, se debe poner atención a su solución dándole asistencia técnica a los productores.

Del total de beneficiarios que tienen el apoyo en su poder, un 77.2% opinan que se encuentra funcionando actualmente. En el caso de los apoyos que no se encuentran funcionando obedece a que no les germinó la semilla (murió) y a otras razones no identificadas. La permanencia y sostenibilidad de los apoyos no es elevada (56%), esto refleja que su funcionamiento no es muy satisfactorio. Sin embargo, si a este último indicador se le agrega el criterio de calidad, el índice se aumenta a 66.6% (véase Cuadro 10).

Respecto del uso de la capacidad de los apoyos, un 26% los utiliza a toda su capacidad, pero es preocupante que cerca de la tercera parte (30%) de los beneficiarios encuestados no lo utilizan y un 10% más hace un uso mínimo. En este aspecto es muy importante que la SDA tome cartas en el asunto para resolver inmediatamente este problema, por medio de asistencia técnica o de otra acción que se requiera, para evitar pérdida de recursos del Programa.

De acuerdo con los productores entrevistados, un tercio de ellos contaban con asistencia técnica antes de recibir el apoyo, lo que explica en gran medida, que únicamente una pequeña cantidad de los beneficiarios contarán con el conocimiento y la experiencia para desempeñar la actividad.

Cuadro 10. Permanencia y funcionalidad de los apoyos

---

Indicador	Valor
-----------	-------

---

	(%)
<i>Para inversiones productivas</i>	
Permanencia del apoyo (PER)	74.00
Presencia del apoyo en funcionamiento (FUN)	77.20
Presencia de calidad en el funcionamiento del bien (CF)	66.30
Permanencia y sostenibilidad de los apoyos (PPYS)	56.00
Índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo (INPS)	66.60
Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo (AC)	0.34
<i>Para servicios de apoyo a la producción</i>	
Valoración del servicio recibido (VS)	<b>0.22</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las preguntas 36, 38 y 40 del cuestionario único a beneficiarios.

Gracias al apoyo, un 55% de los productores logró beneficiarse de la asistencia técnica que brindan los mismos los técnicos del gobierno. Al respecto, se debería de buscar la vinculación con el Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios (DPAI), para que los técnicos brinden una asistencia técnica integral, pues de acuerdo con los productores, tan sólo un 6.5% se encuentra participando en ese programa. Aunque hay que reconocer que una gran parte de los beneficiarios desconocen la procedencia de los técnicos, teniendo la impresión de que son de gobierno indistintamente.

La misma idiosincrasia del ganadero lo ha llevado a un comportamiento renuente de la asistencia técnica, de ahí que le de poca importancia a este servicio, como lo hacen notar los beneficiarios del Programa, dándole un valor de 0.22 en escala de cero a uno. Esta situación a llevado a que una gran minoría esté dispuesto a realizar un pago por el servicio, y no es porque no tengan la capacidad financiera, sino porque siente que no lo necesita.

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

En el cumplimiento de desarrollar nuevas capacidades técnicas, productivas y de gestión en los productores, primeramente se tiene que hacer frente a una serie de factores, que en muchos de los casos, inhiben o retrasan su transferencia. Los factores a los que se hace referencia son la cultura, el grado de educación, la edad, la experiencia en la actividad, el interés en desarrollarse, entre otras.

Lo anterior, se agudiza principalmente en el desarrollo de las capacidades de gestión, porque dominar técnicas de administración o de gestión de recursos requieren de un cierto nivel educativo e incluso de cierto perfil de comportamiento.

En este mismo tenor se dan las cosas con los productores entrevistados del programa, pues del total sólo el 42.4% adquirió nuevas técnicas de producción y sólo un 6.5% emprendió su participación para la gestión local.

Cuadro 11. Capacidades técnicas, productivas y de gestión adquiridas

Descripción	Número de beneficiarios	%
Nuevas técnicas de producción	39	42.39
Técnicas de administración	0	0.00
Participación para la gestión local	6	6.52

Fuente: Elaboración propia con información de la pregunta 53 del cuestionario único a beneficiarios.

Del total de beneficiarios entrevistados, el 60% pertenece a una organización económica, de los cuales, el 20% recibió financiamiento para las actividades económicas y el 14% tuvo capacitación para la producción. Por lo regular estas organizaciones no tienen vida orgánica.

### 5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo

Lo mejor que puede esperar un productor es lograr que con el apoyo obtenga un incremento en los rendimientos, en el volumen de la producción y en la calidad del producto. Aunque difícilmente el mérito se lo puede llevar el Programa, pues se sabe que existen otros factores que contribuyen a la explicación, entre los que se encuentran las condiciones climáticas, las condiciones de mercado, entre otros.

En su mayoría los productores beneficiados utilizan el forraje para el autoconsumo de la producción, por lo que los efectos en la variación de precios de mercado, repercute de forma exigua en sus costos de producción.

La producción de forrajes depende de las condiciones del clima y en los últimos años con el fenómeno del “niño”, se han presentado prolongados periodos de estiaje o un incremento en la precipitación pluvial, estos cambios pueden ser favorables o desfavorables.

Es en este sentido que un 26.1% de los productores entrevistados reportan cambios favorables o esperan tenerlos en el rendimiento, 53.26% registra cambios o espera tenerlos en el volumen de la producción, un 26.1% opinan tener cambios o al menos espera tenerlos en la calidad de su producto. Este último indicador muestra que una cuarta parte de los beneficiarios entrevistados perciben a pasto apoyado como un forraje de calidad.

La presencia de cambios en producción, productividad y calidad es importante para la mayor disponibilidad de forraje y de mejor calidad para el ganado de los beneficiarios.

Cuadro 12. Cambios en producción, productividad y calidad, atribuibles al apoyo

Indicador	Valor
-----------	-------

	(%)
Frecuencia de cambios en productividad (CER)	26.10
Presencia de cambios en producción (CEV)	53.26
Presencia de cambios en la calidad del producto (CEC)	26.10
Presencia de cambios en producción, productividad o calidad (CAUC)	51.10
Frecuencia de cambio simultáneo en producción, productividad y calidad (CPPC)	41.30

Fuente: Elaboración propia con información de las preguntas 51 y 52 en su opción 1 del cuestionario único a beneficiarios.

Es importante precisar, que para los casos de la productividad y volumen de producción, el beneficiario no cuenta con un registro de los posibles cambios debidos al apoyo, por lo que las conjeturas realizadas pudieran deberse a algunos otros factores como los ya mencionados.

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

Los ganaderos beneficiados utilizan la producción de forraje por lo regular para el autoconsumo de la producción y escasamente para la venta. Bajo este escenario se denota que no existe un cambio significativo en el ingreso que sea directo del apoyo, pero sí existe un cambio indirectamente en la ganancia de peso del ganado y la producción de leche, debido a una mayor disponibilidad de forraje de mejor calidad, logrando tener una mejora en el ingreso.

Es común que no exista claridad de parte del productor sobre los cambios en esta variable, por lo que los montos otorgados en la encuesta se pueden estar influidos por otros factores y/o actividades que desempeña.

Del total de la muestra, un 12% reconocieron haber tenido un cambio positivo en el ingreso debido a los apoyos otorgados por el Programa, asimismo por cada uno por ciento de incremento en el apoyo se genera un cambio de 0.4% en el ingreso de los beneficiarios. El incremento relativo en el ingreso de los productores fue de 130%, valor que refleja la situación anteriormente descrita y el hecho de que un grupo de beneficiarios reporto un incremento en los ingresos superior a cuatro veces que el que se tenía antes del apoyo.

Cuadro 13. Cambio en el nivel de ingresos de la unidad de producción

Indicador	Valor (%)
Frecuencia de cambio en el ingreso ( <i>PCI</i> )	11.96
Sensibilidad del ingreso con respecto al apoyo ( <i>CI</i> )	0.4
Crecimiento porcentual del ingreso ( <i>IPI</i> )	129.97

Fuente: Elaboración propia con información de las preguntas 58 y 59 del cuestionario aplicado a beneficiarios.

Asimismo, un 46% no obtuvo cambios ni espera obtenerlos y también un 42% no obtuvo cambios pero espera obtenerlos.

## 5.8 Contribución al empleo

Uno de los problemas que en la actualidad enfrenta el Sector Rural del país, es la excesiva emigración de su gente hacia las grandes ciudades o hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Los principales emigrantes son los jóvenes que con el objetivo de lograr una mejora en su situación económica abandonan las actividades de la región, quedando ésta en manos de la gente de edad avanzada (mayor de 40 años).

En el Sector Agropecuario y específicamente en la actividad ganadera, esta situación no es ajena, por lo que los programas de gobierno, deben buscar entre sus líneas de acción la generación de empleos como medida para contrarrestar ésta situación, e implícitamente lograr una mejora en los ingresos.

El Programa de Alianza para el Campo, en su objetivo general (*Reglas de Operación 2002*), establece la diversificación de las fuentes de empleo, como una manera de incrementar los ingresos en los beneficiarios.

No obstante, en el Programa de RTP, en la muestra de beneficiarios entrevistados, se observa una tasa nula de crecimiento del empleo debido al apoyo.

El número de beneficiados entrevistados que tuvieron cambios positivos en el empleo son 5, generando un total de 75 empleos gracias al apoyo.

Cuadro 14. Contribución al empleo

Indicador	Valor
Tasa de incremento en el empleo debido al apoyo ( <i>TIE</i> )	0.007%
Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo ( <i>FGE</i> )	5.44
Efecto total sobre el empleo en la unidad productiva ( <i>IE</i> )	75
Arraigo de la población debido al apoyo ( <i>TA</i> )	1.34%

Fuente: Elaboración propia con información de las preguntas 60 y 61 de la encuesta a beneficiarios.

Como se puede apreciar, los efectos en la generación de empleos gracias a los apoyos del Programa son mínimos, debido en gran parte a los componentes que brinda, los cuales conllevan, en algunos casos, a disminuir la mano de obra.

## 5.9 Efectos sobre los recursos naturales

En la actualidad uno de los temas de mayor relevancia y preocupación para la sociedad en general, es la situación que guardan los recursos naturales. Su descuido por falta de conciencia, en las diferentes actividades que se vinculan con el medio ambiente y la

necesidad, principalmente de la población del sector rural, ha llevado a que se tomen medidas serias al respecto.

En el sector agropecuario, el excesivo uso de agroquímicos, la degradación de los suelos, el inadecuado control en el suministro de agua para los cultivos de riego y la imparable deforestación, son factores que han contribuido al desgaste de los recursos naturales.

Ante estos hechos, se busca medir los efectos que ocasiona el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo sobre los recursos naturales en la región donde ha sido impulsada la actividad.

Del total de la muestra, el 21.74% asevera haber tenido un cambio positivo en la conservación o recuperación de suelos, mientras que un 7.61% opina que hubo un ahorro de agua. En contraste con lo anterior, un 1.09% opinan que hubo un cambio desfavorable en el uso de agua. En la región se percibe, que algunos productores, principalmente agrícolas, talan el bosque con la finalidad de establecer o ampliar sus parcelas.

Cuadro 15. Principales efectos sobre los recursos naturales

Descripción		Respuesta	%
<b>Cambio favorable</b>	Conservación o recuperación de suelos	20	21.74
	Reforestación, cortinas rompevientos y plantación de cercos vivos	5	6.49
	Ahorro de agua	7	7.61
<b>Cambio desfavorable</b>	Deterioro del suelo (erosión o salinización)	1	1.09
	Deforestación y tala	1	1.09

Fuente: Elaboración propia con información de la pregunta 66 de la encuesta a beneficiarios.

Aún se puede apreciar, que no existe una cultura de conservación de los recursos naturales de parte de los productores, e incluso los mismos técnicos poco han contribuido a través de la capacitación en inculcarles la importancia que tiene cuidarlos; esto se percibe en la región por las desmesuradas talas en los montes, para establecer o ampliar sus parcelas o praderas.

## 5.10 Conclusiones y recomendaciones

### 5.10.1 Conclusiones

La inversión que realizan los gobiernos federal y estatal por medio de la Alianza para el Campo tiene un efecto multiplicador de más del doble que los recursos de los beneficiarios y hasta de nueve veces más que la inversión total que se genera por cada peso que aportó el gobierno federal.

El cambio técnico e innovación en los procesos productivos se está dando de una manera progresiva con el Programa. Este les permite a los beneficiarios adoptar nuevas técnicas de cultivo de la pradera y del manejo de ésta y del ganado con los cercos convencionales y eléctricos.

La permanencia y aprovechamiento de las componentes que les apoyaron a los beneficiarios del Programa, les ha permitido contar con forraje de calidad para la alimentación de su ganado y con algunos equipos complementarios.

Donde más influyó el Programa (57.6%) fue en la adquisición de nuevas técnicas de producción.

Poco más de una cuarta parte de los productores entrevistados reportan cambios favorables o esperan tenerlos en el rendimiento, más de la mitad espera tener cambios en producción y dos quintas partes opinan tener cambios o al menos espera tenerlos en la calidad de su producto.

Cerca de una décima parte de los entrevistados espera obtener cambios positivos en el ingreso por efecto del Programa. Por otro lado, por cada 1% de incremento en el apoyo se genera un cambio de 0.4% en el ingreso de los beneficiarios. Asimismo el ingreso nominal de los productores se incrementó en 130% por efecto del Programa, cifra que se antoja demasiado grande.

Los efectos del Programa sobre el empleo fueron mínimos, el número de beneficiados entrevistados que tuvieron cambios positivos en el empleo fueron 5, generando un total de 75 empleos gracias al apoyo. La tasa de arraigo de los miembros de la familia que no emigraron debido al apoyo fue de 1.34%.

Los impactos del Programa sobre los recursos naturales fueron escasos, donde más incidieron fue en la conservación o recuperación de suelos y en menor medida hubo ahorro de agua. En contraste con lo anterior, muy pocos beneficiarios (1.3%) opinaron que hubo un cambio desfavorable en el uso de agua.

### **5.10.2 Recomendaciones**

Debido al efecto multiplicador que tiene la inversión de la Alianza para el Campo sobre la inversión complementaria y adicional del productor. El Consejo Estatal Agropecuario debería asignar por lo menos un 20% más de recursos a este Programa, de los que le asignó en el 2001.

Para acelerar el cambio técnico e innovación en los procesos productivos, la Dirección General de Ganadería debería brindar asistencia técnica y asesoría permanente y de calidad para el manejo eficiente de las praderas, agostaderos y del ganado.

Las instituciones del Estado relacionadas con el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo y en general con los programas de Fomento Ganadero, deben trabajar de manera muy coordinada, para elevar el ingreso de los productores ganaderos, a través de integrar toda la cadena desde la producción de forrajes de calidad, producción del producto, transformación, distribución hasta comercialización.

## Capítulo 6

### Conclusiones y recomendaciones

#### 6.1 Conclusiones

Los funcionarios responsables de la operación del Programa en la entidad, demandan una mayor participación del Gobierno del Estado en el diseño de los programas federalizados, como el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, que la normatividad sea elaborada conjuntamente por los gobiernos federal y estatal, para que este último pueda ejercer fluidamente los recursos asignados al Programa y de esta manera apoyar a aquellas zonas de temporal que están siendo desatendidas por la radicación tardía de los recursos federales.

El “Estudio para la Tipificación de Estratos de Productores” para el otorgamiento de apoyos diferenciados de recursos estatales, no se ha elaborado, no obstante que así lo señala la normatividad.

Los SUBCOMAGROS son una nueva figura que participa en la asignación de los recursos del Programa, algunos representantes de organizaciones sienten que su participación es positiva, porque apoya a aquellos beneficiarios que realmente son productores y que necesitan el apoyo. Sin embargo, algunos funcionarios y técnicos piensan que este organismo rompió con el seguimiento que se les da a los programas. Apoyando a los productores de acuerdo a un plan de desarrollo de sus unidades de producción.

La inversión que realizan los gobiernos federal y estatal por medio de la Alianza para el Campo sirve de detonador –“efecto multiplicador”- para que algunos de los beneficiarios (29% de la muestra), realicen inversiones complementarias y adicionales en maquinaria y equipo, infraestructura y semovientes, principalmente. Por cada peso invertido de la Alianza el beneficiario invirtió 2.17 pesos de sus propios recursos. La inversión total generada por cada peso que aportaron los gobiernos federal y estatal fue de 7.52 pesos y la respuesta a la inversión de cada peso del gobierno federal fue de 7.90 pesos. Estos indicadores muestran que hay una respuesta positiva de algunos beneficiarios a la inversión de la Alianza; es decir, no sólo están dispuestos a realizar su aportación obligatoria sino a hacer inversiones adicionales en su explotación.

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en Morelos está generando un cambio técnico progresivo y una innovación en los procesos productivos de la producción de forrajes en praderas. Este Programa les ha permitido a los beneficiarios adoptar nuevas técnicas de cultivo de la pradera y del manejo de ésta y del ganado con los cercos convencionales y eléctricos. Sin embargo, es notoria la falta de asistencia técnica y de

capacitación tanto de técnicos como de productores para un aprovechamiento óptimo, desde el punto de vista técnico y económico, de las praderas.

En lo que lleva operando el Programa de RTP, ya se han observado impactos en la productividad y la producción de forrajes con pastos inducidos, aunque no se dispone de datos objetivos que los cuantifiquen. No obstante en la operación del Programa en el 2001, poco más de una cuarta parte (26.1%) de los productores entrevistados reportan cambios favorables o esperan tenerlos en el rendimiento y poco más de la mitad esperan obtenerlos en la producción y cerca de una cuarta parte (26.10%) opinan tener cambios o al menos espera tenerlos en la calidad de su producto. Esta percepción de los cambios en la calidad del forraje implica que los ganaderos reconocen el valor nutritivo del forraje.

El ingreso de los productores no mejorará considerablemente por efecto del Programa, ya que sólo el 12% de los entrevistados obtuvo cambios positivos en los ingresos y un 42% espera obtenerlos en el futuro; pero el 46% no obtuvo cambios positivos ni espera obtenerlos. El apoyo del Programa tiene un impacto bajo sobre el ingreso de los beneficiarios, por cada 1% de incremento en el apoyo se genera un cambio de 0.4% en el ingreso de éstos. Sin embargo, con base en la encuesta se encontró que el ingreso de los beneficiarios se incrementó en el 2001 en 130% por efecto del Programa, cifra que es muy grande por los ingresos elevados que reportó un grupo de Miacatlán.

Los efectos del Programa sobre el empleo fueron mínimos, el número de beneficiados entrevistados que tuvieron cambios positivos en el empleo fueron 5, generando un total de 75 empleos – incluye contratados, familiares, permanentes, eventuales y el número de familiares que permanecieron trabajando gracias al apoyo-. La tasa de arraigo de los miembros de la familia fue de 1.34%, esto implica que cerca del 1% de los miembros de la familia con respecto a los mayores que trabajan, no emigraron gracias al apoyo.

Los impactos del Programa sobre los recursos naturales fueron escasos, donde más incidieron fue en la conservación o recuperación de suelos y en menor medida hubo ahorro de agua. En contraste con lo anterior, muy pocos beneficiarios (1.09%) opinaron que hubo un cambio desfavorable en el uso de agua.

La COTECOCA considera que existe un sobrepastoreo de los agostaderos, esto ha llevado a que se presenten diferentes grados de deterioro, la COTECOCA estima que, en general, existe una sobrecarga animal de 356% en el Estado, acentuándose en los CADER's IV (municipio de Jonacatepec) y V (Galeana) con 398 y 387%, respectivamente.

En las praderas, también se aprecia una sobreutilización debido al uso ineficiente que hacen los productores por falta de una cultura para el establecimiento y manejo de praderas, así como de practicas de conservación de forrajes.

Se observa escaso uso de subproductos agropecuarios e industriales para la alimentación del ganado. A esta problemática se suma la producción estacional de forrajes de acuerdo

con el régimen de lluvias, generándose una escasez en los meses de enero a marzo con el consecuente incremento en los costos de la alimentación del ganado.

## **6.2 Recomendaciones**

La normatividad y el diseño de los programas federalizados, como el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, debe ser elaborada conjuntamente por los gobiernos federal y estatal, para que este último tenga oportunidad de proponer las medidas que más le beneficien a sus productores de acuerdo con el año ganadero y las condiciones del calendario ganadero del Estado.

Es de fundamental importancia que se realice el estudio de Tipificación, para que los apoyos sean por tipo de productor de acuerdo a los recursos con que cuentan y al desarrollo de su unidad de producción.

Es necesario revisar que los SUBCOMAGROS no rompan con el seguimiento que se le da a los programas.

Debido al efecto multiplicador que tiene la inversión de la Alianza para el Campo sobre la inversión obligatoria y adicional del productor. El Consejo Estatal Agropecuario debería asignar por lo menos un 20% más de recursos a este Programa, de los que le asignó en el 2001, e incentivar a más productores a que hagan inversiones adicionales a la del Programa.

Para acelerar el cambio técnico y la innovación en los procesos productivos de la producción de forrajes en praderas, la Dirección General de Ganadería del Estado debería brindar asistencia técnica y asesoría permanente y de calidad a los productores para el manejo eficiente de las praderas, agostaderos y del ganado.

Las instituciones del Estado relacionadas con el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo y en general con los programas de Fomento Ganadero, deben trabajar de manera muy coordinada, para elevar el ingreso de los productores ganaderos, a través de integrar toda la cadena del producto, desde la producción de forrajes de calidad, producción del producto, transformación, distribución hasta la comercialización.

Para resolver el problema del sobrepastoreo y sobreexplotación de los agostaderos, se propone capacitar a técnicos y a productores con cursos sobre manejo de ganado, agostaderos y sistemas de pastoreo. Al mismo tiempo brindar asesoría a los productores para que realicen la carga animal adecuada. El programa de RTP debe fomentar, a través de módulos, la rehabilitación de agostaderos con pastos de calidad y la construcción de cercos perimetrales y divisorios. También se debe incentivar a que se creen y apliquen reglamentos internos en ejidos y comunidades.

En el caso de praderas, el Programa RTP ha apoyado principalmente cercos convencionales, lo cual ha contribuido, en parte, a resolver los problemas de manejo y

sobreexplotación de éstas; sin embargo, hace falta asesoría y asistencia técnica para que los productores conozcan como usar de manera óptima sus praderas y los recursos que en ellas emplean.

Con respecto a la falta de infraestructura ganadera para un mejor aprovechamiento de los recursos ganaderos. Es importante seguir apoyando el equipamiento de establos, ranchos y ejidos, por medio de la construcción de cercos perimetrales y divisorios; construcción y rehabilitación de abrevaderos; equipos fotovoltaicos, papalotes, perforación de pozos y líneas de conducción de agua, entre otros.

## **Bibliografía**

<sup>1</sup>SAGARPA, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001. Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2001.

<sup>2</sup>SEDAGRO. Para el cambio en el Sector agropecuario y rural. Plan Sectorial: Morelos. Morelos. 2001.

<sup>3</sup>SAGARPA. Resultados preliminares del Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera. 2002. México.

<sup>4</sup> FAO-SAGARPA. Términos de referencia de la Evaluación Estatal del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo. 2001. México.

Real Academia Española, Ortografía de la Lengua Española. ED. España, Madrid 1999.

<sup>5</sup>SAGARPA. 2002. Servicio de Información Estadística Agroalimentaria y Pesquera. México.

