



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal Programa Fomento Ganadero

Tabasco

MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Fomento Ganadero**

Tabasco

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE

Lic. Manuel Andrade Díaz.
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Jaime Lastra Escudero
Secretario de Desarrollo Agropecuario

Ing. Pedro Celorio Marcín
Subsecretario de Fomento a la
Ganadería

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

MVZ. José Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Dr. Carlos Miguel García Bojalil
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Dr. Carlos Miguel García Bojalil Presidente
Ing. Jaime Lastra Escudero..... Secretario Técnico
Ing. Jorge Lara Plaisant Representante de la SAGARPA
Ing. Jesús Alberto Sánchez Guzmán Representante del Gobierno del Estado
Ing. Oscar Felipe López Cota Representante de los Profesionista
MVZ. José Cecilio Pérez Gómez..... Representante de Profesionistas y Académicos
Ing. Víctor Zepeda Gómez Gerente Estatal de Firco

Lic. Carlos Alberto Gutiérrez Cortés Coordinador del CTEE ante el CTEE

Tecum, consultoría en Programas de Desarrollo
Ing. José Manuel González Pérez Responsable de la Evaluación

Presentación.....	vii
Resumen Ejecutivo	1
<i>Análisis de las características del Programa</i>	<i>1</i>
<i>Contexto en que se desenvuelven las actividades objeto del Programa.....</i>	<i>2</i>
<i>Principales resultados de la evaluación de procesos</i>	<i>3</i>
<i>Principales resultados de la evaluación de impactos.....</i>	<i>4</i>
<i>Recomendaciones relevantes.....</i>	<i>5</i>
Introducción	7
<i>Bases de la evaluación</i>	<i>7</i>
<i>Objetivos de la Evaluación.....</i>	<i>7</i>
<i>Objetivo General</i>	<i>7</i>
<i>Objetivos Específicos.....</i>	<i>7</i>
<i>Enfoque de la evaluación.....</i>	<i>8</i>
<i>Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información.</i>	<i>9</i>
Capítulo 1	10
Características del Programa	¡Error! Marcador no definido.
1.1. <i>Análisis retrospectivo del Programa 1996-2003</i>	<i>10</i>
1.1.1. <i>Evolución y Tendencias del diseño del Programa en la Entidad</i>	<i>10</i>
1.1.2. <i>Evolución presupuestaria, evolución de la Inversión por rubros de componentes y evolución de la cobertura de productores.....</i>	<i>11</i>
1.1.3 <i>Cumplimiento de metas 2003</i>	<i>12</i>
1.2 <i>Análisis del diseño actual del Programa</i>	<i>13</i>
1.2.1 <i>Objetivo, Componentes, Montos de Apoyo y Criterios de Elegibilidad</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>Articulación entre los subprogramas, componentes y conceptos de apoyo</i>	<i>14</i>
1.2.3 <i>Sinergias del Programa con otros programas dentro y fuera de Alianza.....</i>	<i>14</i>
1.2.4 <i>Correspondencia del Programa con las cuatro líneas estratégicas definidas por SAGARPA.....</i>	<i>15</i>
1.2.5 <i>Correspondencia del programa con los lineamientos de la política sectorial estatal.....</i>	<i>16</i>
1.2.6 <i>Consideraciones finales sobre diseño y enfoque.....</i>	<i>17</i>
Capítulo 2.....	18
Contexto en que se desenvuelven las actividades objeto del apoyo del Programa. 18	18
2.1 <i>Caracterización general del subsector pecuario en la entidad</i>	<i>18</i>
2.2 <i>Identificación y Análisis de los factores críticos de las actividades objeto de apoyos relevantes en la actividad.....</i>	<i>22</i>
Capítulo 3.....	28
Evaluación de Procesos.....	28
3.1. <i>Diseño.....</i>	<i>28</i>
3.2. <i>Planeación</i>	<i>30</i>
3.2.1. <i>Escenario prospectivo del Programa</i>	<i>30</i>
3.2.2. <i>Criterios para la distribución de recursos.....</i>	<i>30</i>
3.2.3. <i>Criterios para la identificación y priorización de cadenas productivas.....</i>	<i>31</i>
3.3. <i>Arreglo interinstitucional.....</i>	<i>32</i>
3.3.1. <i>Operación estatal con base en estructuras federales.....</i>	<i>32</i>

3.3.2. Desarrollo institucional de estructuras federales, estatales y locales	33
3.3.3. Funciones que cumple el COTEGAN	34
3.3.4. Integración y operación de los Comités Sistema Producto Pecuarios.....	35
3.4. Operación.....	¡Error! Marcador no definido.
3.4.1. Mecánica operativa	35
3.4.2. Oportunidad y efectos de los apoyos sobre las decisiones de inversión.....	36
3.4.3. Relación de complementariedad en la operación de Fomento ganadero.....	37
3.4.4. Participación estatal en las inversiones del Programa.....	37
3.4.5. Integración de cadenas productivas	38
3.4.6. Factores críticos de la operación del DPAI en la entidad.....	39
Capítulo 4.....	42
Evaluación de impactos	42
4.1. Tipología de productores	42
4.2. Resultados en permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento de las inversiones.....	43
4.3. Impactos en indicadores del primer nivel.....	43
4.3.1. Ingreso	43
4.3.2. Empleo	45
4.4. Impactos en indicadores del segundo nivel	46
4.4.1. Inversión y Capitalización	46
4.4.2. Producción y productividad	48
4.4.3. Innovación tecnológica.....	49
4.4.4. Integración de cadenas agroalimentarias	51
4.4.5. Desarrollo de capacidades.....	53
Capítulo 5.....	54
Conclusiones y recomendaciones	54
5.1 Conclusiones.....	54
5.1.1. Correspondencia entre problemática y Programa.....	54
5.1.2. Principales resultados de la evaluación de procesos.....	55
5.1.3. Principales resultados en la evaluación de impactos.....	57
5.2 Recomendaciones	58
Bibliografía	63
Anexos	65

Índice de cuadros

Cuadro 1.1.1.	Metas Programa Fomento Ganadero 2003.....	12
Cuadro 1.2.1.	Programas de Participación Estatal y Federal “Alianza para el Campo”.....	15
Cuadro 1.2.2.	Programas de impulso a la ganadería bovina realizados por la SEDAFOP del Gobierno de Tabasco.....	15
Cuadro 2.1.1.	Producción, precio y valor de la producción pecuaria 1996-2003.....	21
Cuadro 2.3.1	Distribución de número de sementales por Municipio.....	27
Cuadro 3.4.1	Evolución aportación estatal y federal al Programa	38
Cuadro 4.2.1	Índice de nivel de uso	43
Cuadro 4.3.1.	Índice de Excedentes.....	44
Cuadro 4.3.2.	Tendencias en el empleo 2001.....	45
Cuadro 4.3.3.	Tendencias en el empleo 2003.....	46
Cuadro 4.4.1.	Porcentaje de Cambios en el Capital por rubros.....	47
Cuadro 4.4.2.	Tendencias Capitalización por tipología 2003.....	48
Cuadro 4.4.3.	Indicador de Producción y Productividad por tipología 2003.....	49
Cuadro 4.4.4.	Indicador tecnológico General 2003.....	50
Cuadro 4.4.5.	Indicador tecnológico por tipología 2003.....	50
Cuadro 4.4.6.	Indicador de integración hacia atrás 2001.....	51
Cuadro 4.4.7.	Indicador de integración hacia atrás 2003.....	52

Índice de gráficas

Gráfica 1.1.1.	Evolución presupuestos Programa Fomento Ganadero 1996-2003	11
Gráfica 4.1.1.	Tipología de beneficiarios 2003.....	42
Gráfica 4.1.2.	Tipología de beneficiarios 2001.....	42

Índice de anexos

- Anexo 1: Metodología de Evaluación
- Diseño de la muestra
 - Lista de beneficiarios a encuestar 2003
 - Lista de beneficiarios a encuestar 2001
 - Lista de entrevistas a otros actores
 - Métodos de análisis de las bases de datos (cálculo de indicadores 2001 y 2003)
 - Cálculo de indicadores 2003
 - Cálculo de indicadores 2001
- Anexo 2: Información complementaria al contenido de los capítulos del informe
- Distribución inversión por componente (Capítulo 1)
 - Programa “Ganado Mejor”. Resultados al cierre (Capítulo 1)
 - Regiones productivas (Capítulo 2)
 - Producción Ganadera 2003 (Capítulo 2)
 - Estudio de estratificación de productores. Distribución presupuestal (Capítulo 3)
 - Tipología de beneficiarios (Capítulo 4)

Siglas

CADER	Centro de Atención para el Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CNA	Comisión Nacional del Agua
CTA	Comité Técnico Agrícola
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fidecomiso de Riesgo Compartido
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales
GE	Gobierno del Estado
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PROSEMPEP	Programa Sectorial de Mediano Plazo
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAFOP	Secretaría de Desarrollo Agropecuario Forestal y Pesca
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDET	Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SPR	Sociedad de Producción Rural
TIF	Tipo Inspección Federal
UA-FAO	Unidad de Apoyo - FAO
UPR	Unidad de Producción Rural
UGRT	Unión Ganadera Regional de Tabasco

Presentación

TECUM Consultoría en Programas de Desarrollo, es la Entidad Evaluadora Estatal (EEE), que está a cargo de la evaluación de Alianza Contigo 2003 en lo referente al Programa Fomento Ganadero en el Estado de Tabasco, y es la responsable de los contenidos y calidad del presente informe.

El Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), es el responsable del proceso de contratación, conducción, supervisión y revisión del informe, además de otorgar la calificación y aprobación del mismo.

Este ejercicio de investigación esta enmarcado dentro de los lineamientos que a tal efecto han dispuesto la Secretaria de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el fin de evaluar los procesos e impactos que a la fecha ha tenido la Alianza Contigo, programa medular para el desarrollo del Agro en México.

El presente documento ha sido elaborado con el objetivo de presentar información que sirva en la toma de decisiones para el mejoramiento del Programa en la entidad.

Resumen Ejecutivo

Análisis de las características del Programa

Desde los inicios de la Alianza en 1996, el Programa de Fomento Ganadero, al igual que los demás programas de la Alianza, han sido sometidos a un proceso de compactación, reduciéndose de programas a subprogramas y a componentes. Los 5 programas que conformaban el rubro de Fomento Ganadero en 1996 se han reducido a un solo programa en el año 2003 formado por dos subprogramas: Desarrollo Ganadero y Desarrollo de Proyectos agropecuarios Integrales, DPAI.

A lo largo de este período 1996-2003 los apoyos destinados a la adquisición de ganado de mejor calidad genética, básicamente adquisición de sementales, han ocupado siempre un lugar preponderante, concentrado el mayor volumen de recursos y beneficiarios atendidos.

A pesar de que el proceso de compactación inicia realmente en el año 2001, es en este año cuando Fomento Ganadero dispuso de mayores recursos para su operación culminando la tendencia ascendente que había registrado desde 1998. Para el 2002 se recuperaron los valores 2001 y se mantuvieron para el 2003.

En relación al número de beneficiarios, el máximo se obtuvo en el mismo 2001, a pesar de que se benefició a un número similar de productores que en 1996, año con el menor presupuesto de todo el periodo. Desde 1997 al 2000 el número se mantuvo estable en aproximadamente 3 mil beneficiarios por año, aunque los presupuestos fueron paulatinamente creciendo. Esta situación se debe al tipo de apoyo otorgado ya que la adquisición de sementales, debido al monto máximo establecido como subsidio, permite atender a mayor número de productores.

En cuanto al Programa para el 2003, el 80.2% de beneficiarios atendidos fueron de los clasificados como Productores de Bajos Ingresos en Transición y a un 19.8% del tipo Resto de Productores, (según la tipología SAGARPA), para los primeros se utilizó el 74% del presupuesto del Programa y para los segundo el 26%, siendo atendidos los productores de Bajos Ingresos por el programa de Desarrollo Rural.

El Programa utilizó el 17.78% del recurso de la Alianza Contigo 2003 para la ejecución federalizada, con un total de 33 millones 269 mil 143 pesos (48% aportación federal y 51.2% aportación estatal) de los cuales el 90.17% se destinó al subprograma de Desarrollo Ganadero y el 9.83% al subprograma DPAI. Se mantuvo, como en años anteriores la orientación de los apoyos hacia bovinos con un 57.13% del presupuesto del subprograma Desarrollo Ganadero destinada al componente de "*adquisición de semovientes*".

La ganadería bovina obtuvo apoyos, a través de los diferentes programas de la Alianza para el Campo por valor de casi 112 millones de pesos; más de 42 millones y medio de pesos a través de otros programas del Gobierno del Estado y más de 85 millones de pesos a través del programa federal de estímulos a la ganadería (PROGAN).

Esto muestra cual es la tendencia de la política sectorial estatal y federal y la correspondencia de esta con la orientación del Programa, sin embargo quedan sin atender otras áreas identificadas como de oportunidad en el Plan Estatal de Desarrollo y que corresponden a especies deficitarias en el Estado como son los puercos y las aves.

Por otro lado en cuanto a la articulación entre componente, subprogramas y programas de la Alianza, el subprograma de Desarrollo Ganadero no estuvo articulado con el subprograma DPAI dado que este programa no operó sobre la base de la norma establecida, pero tampoco con otros programas vinculados al sector como el de Investigación y Transferencia de Tecnología y el de Sanidad Animal, como lo muestra la escasa participación de los beneficiarios en campañas sanitarias y la escasez de paquetes tecnológicos.

Cabe destacar que en el addendum se asignaron más de recursos de los establecidos en el anexo técnico al DPAI sin que estos repercutieran favorablemente en el número de promotores contratados ni de beneficiarios atendidos, que por el contrario disminuyeron. No se ha obtenido información sobre el uso específico de dichos recursos ni de la operación del DPAI en general, como se comenta en el análisis de procesos.

Contexto en que se desenvuelven las actividades objeto del Programa

El Estado tiene por sus propias características un 67% de superficie con vocación ganadera dedicada prácticamente a la ganadería extensiva de bovinos.

Normalmente los productores adquieren animales de razas cebuinas con cruza europeas, buscando la mejor adaptación a las condiciones tropicales, a la alimentación en base a pastos naturales y los mejores rendimientos en producción. No obstante, no se ha podido determinar claramente, desde el punto de vista genético el objetivo y la orientación ganadera en el Estado, aunque se habla de impulsar la línea de producción de leche.

El sistema de producción extensivo es además el que genera menos costos, lo cual hace accesible esta actividad a todo tipo de productor. Sin embargo los bajos niveles de tecnificación, la escasa asistencia técnica que reciben los productores y la poca transferencia de tecnología no permiten tener avances en productividad.

La ganadería bovina enfrenta además importantes problemas sanitarios (garrapata, Brucelosis y Tuberculosis) y aunque se están efectuando acciones importantes para erradicar y controlar estas plagas y enfermedades, los resultados no son los deseados.

La cadena de producción de leche es prácticamente a través del sistema de doble propósito pero no se ha concretado un sistema tecnificado intensivo de leche para la entidad. A pesar de que en este último año, aumentó el volumen de leche y mejoraron los precios promedio por litro, no hay un desarrollo sustentable de esta actividad porque las políticas al respecto tampoco son claras. El Estado es deficitario en leche y las instalaciones que tiene la Unión Ganadera Regional de Tabasco, UGRT, están funcionando a menos del 50% de su capacidad tanto en cuanto al frigorífico como a la planta de ultra pasteurización, ya que la producción de carne y leche no son suficientes.

El mismo sistema de producción extensiva se aplica para la producción de ovinos, con instalaciones más rústicas y todavía menos tecnificación a todos los niveles. Ya que es una actividad incipiente pero con un importante mercado y buenas perspectivas.

En otras especies, como porcinos y aves la producción es prácticamente de traspatio y aquella que se realiza de manera tecnificada tiene altos costos de producción siendo una de las principales causas el acceso a los alimentos balanceados que en forma de materia prima o procesados, son importados de otros estados. Esta situación condiciona y dificulta el desarrollo de las actividades productivas y genera el déficit que hoy presenta Tabasco en cuanto a carne de puerco, aves y huevos.

En cuanto a la comercialización y transformación, en el Estado existe la UGRT, reconocida como una organización de productores en el ámbito nacional que dispone de instalaciones y de servicios para sus asociados que van desde el abastecimiento en insumos, maquinaria y equipo y servicios veterinarios hasta el frigorífico y la planta de ultra pasteurización de leche, a través de los cuales los productores asociados comercializa la mayor parte de la producción tanto de carne como de leche.

En conjunto los factores críticos identificados se pueden agrupar en cuatro aspectos: 1) técnico-productivo, 2) comercialización y transformación, 3) organización y 4) financiamiento. Las acciones del Programa, van dirigidos básicamente al aspecto técnico-productivo, ya que aunque no con muy buenos resultados, a través de los apoyos otorgados, para la adquisición de semovientes e infraestructura, se pretende mejorar la productividad.

Principales resultados de la evaluación de procesos

La compactación de los programas ha conllevado ventajas en cuanto al manejo administrativo pero desventajas en cuanto al seguimiento de metas y desequilibrios entre componentes.

El Programa del 2003 tiene como objetivo la capitalización y la integración del productor a los diferentes procesos de transformación y valor agregado en las cadenas productivas. Este diseño es congruente con las políticas sectoriales federales y estatales, aun cuando en la práctica hubo un gran desequilibrio entre los apoyos del Programa orientados a la producción primaria y los orientados a la integración de cadenas.

En la entidad no se han constituido los comités sistemas producto pecuarios lo cual impide una correcta planeación. El programa está atendiendo el componente de adquisición de semovientes (prácticamente sementales bovino), en detrimento de otros como son las praderas y los pies de cría, y otras especies menores, así como los dirigidos al valor agregado.

La relación entre las diferentes instancias que participan en el Programa es de complementariedad, con la particularidad que existe un órgano habilitado para la operación de la Alianza, la UGRT, a través de la cual se opera el componente de adquisición de sementales. Esta situación conlleva problemas de seguimiento y control del Programa además de cierta confusión entre los productores sobre los mecanismos de acceso a los apoyos que norman la Alianza. Esta organización tiene la capacidad y los

medios para la operación del componente, pero este “sistema” no es conveniente ni favorable para el Programa si no existe un mayor control por parte del COTEGAN y de la SEDAFOP sobre la operación.

Ha habido mucha dificultad para localizar a los productores y obtener información de los mismos, ni con los funcionarios ni a través de los expedientes que se encuentran dispersos entre la SEDAFOP y la UGRT.

La falta de supervisión y seguimiento por parte de estas instancias puede ser la causa, parcialmente, de la situación en la que se encuentra el programa DPAI en el Estado ya que este no ha operado conforme a las Reglas de operación, ni a la Guía normativa correspondiente. En reuniones con los supuestos “técnicos DPAI”, estos no se identifican como tales y no conocen el Programa ni en fondo ni en forma.

No se han obtenido datos de los operativos en cuanto al número de productores supuestamente atendidos o número de proyectos realizados, acciones, plan de trabajo o todos aquellos elementos normados y que mostrarían la operación del DPAI.

Existe un grave problema de conceptualización del Programa desde el Agente técnico INIFAP hasta los coordinadores y técnicos, y una complicidad de las instancias operativas y normativas responsables del seguimiento y supervisión de la aplicación del subprograma ya que esta situación no es fruto de un solo ciclo de operación.

En otros aspectos de la operación, existe un problema en cuanto a tiempos, tanto de la publicación de la Reglas de operación como de la recepción de solicitudes y llegada de los apoyos, ya que no se adaptan a los ciclos productivos. La asignación de los recursos se realiza en base a las solicitudes de años anteriores, pero no se toman en cuenta realmente otros criterios como el impacto del apoyo, o la atención a cadenas estratégicas; En la práctica no hay otro tipo de selección de solicitudes que el orden de llegada.

Principales resultados de la evaluación de impactos

Los índices de permanencia y aprovechamiento son buenos tanto para el 2001 como para el 2003, con el menor valor en aprovechamiento para el 2003 con 83.1%, debido al poco tiempo transcurrido desde la recepción del apoyo a la evaluación.

La tipología de beneficiarios atendidos (según clasificación FAO, Anexo 2) sufrió cambios entre el 2001 y el 2003 ya que en el 2001 se atendió a más productores de más alto nivel y mejor posición económica (tipo V) que en el 2003 en el que aumentan los productores del tipo III, lo que muestra una orientación de los apoyos a los productores medios.

En cuanto los indicadores de primer nivel, ingreso y empleo, para el primero, a partir de las encuestas se obtuvo que la actividad más rentable es la carne frente a la menos rentable la leche y que las variaciones están muy condicionadas por las oscilaciones del precio en el mercado.

En relación al empleo, no se registran cambios importantes y se observa una estabilidad dado que los apoyos otorgados no conllevan un aumento en la mano de obra requerida

por UPR. Además de manera genérica en el Estado el empleo de mano de obra en el sector primario está decreciendo.

El Programa cumple sus objetivos en cuanto a la capitalización de las unidades de producción, con importantes porcentajes de productores que reportan aumento en el capital, principalmente debido al rubro de ganado, y en menor porcentaje a maquinaria y equipo y praderas. Los casos en que los cambios son atribuibles a los apoyos de la Alianza solo superan el 50% en el caso del ganado.

En cuanto a producción también se reportan crecimiento tanto en el 2001 como para el 2003 pero en la mayoría de los casos los aumentos de producción se atribuyen a un incremento de la Unidades de Producción (animales), y en prácticamente ningún caso a aumentos en rendimientos exclusivamente. Eso demuestra que los impactos del Programa son mínimos ya que las mejoras genéticas esperadas con la adquisición de sementales aún no han dado resultados en productividad.

En innovación tecnológica realmente los resultados son preocupantes, ya que aún cuando uno de los conceptos medidos para determinar este indicador sea la calidad genética de los animales de las UPR's apoyadas, y este es uno de los conceptos apoyados con más recursos por la Alianza y desde hace años, el índice tecnológico es muy bajo para todos los tipos de productores, y no hubo prácticamente cambio tecnológico ni en el 2001 ni en el 2003. Esta situación es fruto de una escasa asistencia técnica, transferencia de tecnología, y apoyo a otras acciones que deben de ir asociadas a la mejora genética.

En cuanto a la integración de cadenas los indicadores muestran que la integración hacia atrás es negativa ya que los productores reportan altos porcentajes de autoabastecimiento principalmente en la alimentación del ganado con pastos naturales y propios. Este es uno de los objetivos del Programa y por lo tanto el valor negativo del indicador no es preocupante. Con relación a la integración hacia delante la tendencia es la de verter la producción al mercado prácticamente a la "fábrica" entendiendo como tal el frigorífico y la planta de ultra pasteurización de la UGRT, a través de la cual se confirma que se comercializa la mayor parte de la producción de los beneficiarios del programa.

Recomendaciones relevantes

El Gobierno del Estado debe definir claramente las líneas estratégicas o sistemas producto pecuarios en la entidad para una mejor planeación del Programa y una atención más concreta a la problemática estatal.

Deben de reorientarse los recursos del Programa buscando un mayor equilibrio entre componentes y no desatendiendo aspectos importantes como la alimentación, la infraestructura, el acopio y transformación.

El Programa debe de atender otras especies deficitarias en el Estado y buscar la articulación con otros programas para resolver aquellos factores que condicionan la rentabilidad de las mismas, concretamente la disponibilidad de alimentos balanceados.

Se deben de dirigir más recursos hacia la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, e incentivar a los productores a que se organicen y elaboren proyectos en

busca del valor agregado y la integración de las cadenas, subsidiando la elaboración de los mismos y dándoles prioridad en el otorgamiento de los apoyos.

Es fundamental y necesario establecer y operar un sistema de información veraz y oportuna que logre concentrar la información del Programa. El manejo de los expedientes técnicos debe ser una responsabilidad de las entidades oficiales.

No se recomienda mantener la operación del componente de adquisición de sementales a través de la UGRT si esto supone que esta organización debe concentrar los expedientes. El COTEGAN y la SEDAFOP deben de tener un mayor control, sobre este componente y sobre el Programa en general.

Se recomienda una evaluación específica para el subprograma DPAI desde los inicios de su aplicación en el Estado, para identificar las causas que llevaron a la situación actual de falta de operatividad, desconocimiento del Programa e inexistencia de resultados.

El DPAI debe de ser reestructurado totalmente, iniciando con el agente técnico y los responsables operativos y normativos, un proceso de “reconceptualización”. Se sugiere hacer cambios en el personal para evitar seguir la inercia que ha llevado a la situación actual, de operar el programa bajo los lineamientos de otro programa.

Los agentes del DPAI deben de ser verdaderos asesores para el desarrollo de las UPR's y deben de desarrollar capacidad organizativas administrativas y de gestión en los productores por ello se sugiere cuando se reestructure el DPAI, seleccionar y crear un equipo multidisciplinario de promotores que puedan atender todos esos aspectos.

Introducción

En este apartado se explican los motivos por los cuales se realiza la evaluación, el objetivo, el enfoque, las fuentes de información y la metodología utilizadas para su elaboración.

Bases de la evaluación

En el año de 1998 la SAGAR (actualmente SAGARPA) procedió de acuerdo con los resultados obtenidos en años anteriores, a establecer la evaluación externa de la Alianza para el Campo, invitando a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a participar en dicho proceso.

Posteriormente la evaluación de la Alianza fue normada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que estableció su obligatoriedad en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Así mismo en las Reglas de Operación de Alianza Contigo 2003, se establece la necesidad de llevar a cabo una evaluación externa que permita medir el impacto que estos recursos tienen en los productores del campo.

Este ejercicio permite además la rendición de cuentas y la transparencia del uso de los recursos hacia la sociedad, siendo de especial interés a los gobiernos federal y estatal él llevarla a cabo, para a raíz de los resultados, establecer mejoras en la operación de los diferentes programas que componen la Alianza Contigo.

Objetivos de la Evaluación

Objetivo General

La evaluación estatal del programa de Fomento Ganadero de la Alianza Contigo 2003 tiene como objetivo principal *“Identificar oportunidades de mejora y proponer cambios en su diseño y operación, para incrementar la eficacia operativa y los impactos”*.

Objetivos Específicos

- Generar propuestas para una mejor articulación del Programa con las líneas de estrategia definidas por SAGARPA, principalmente con la integración de cadenas agroalimentarias, y con los lineamientos de política sectorial del gobierno estatal.
- Emitir recomendaciones para favorecer una mayor articulación y complementariedad entre el subprograma de Desarrollo Ganadero y el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI)
- Contribuir a mejorar el enfoque y la orientación del subprograma de Desarrollo Ganadero mediante el análisis de la funcionalidad de la agregación de componentes de inversión
- Aportar elementos de juicio para darle un mejor posicionamiento al subprograma DPAI al interior del Programa Ganadero e incrementar su eficacia operativa y los impactos.

Enfoque de la evaluación

En la evaluación se toman en cuenta las cuatro líneas de estrategia definidas por SAGARPA, especialmente la integración de cadenas agroalimentarias además de aquellos lineamientos que se encuentran establecidos dentro de la política sectorial estatal. Además, a lo largo de la evaluación se priorizan los siguientes ejes de análisis: fortalecimiento de la capacidad productiva e integración de cadenas productivas, y se analizan los efectos del Programa por tipos de productores y actividad productiva pecuaria específica, aunque dada la concentración de los apoyos prácticamente en una sola especie, el análisis se simplifica y se reduce al ganado bovino.

La evaluación se basa en dos criterios fundamentales: **la utilidad práctica** de los resultados, de manera que brinde información y permita tomar decisiones a las instancias correspondientes en cuanto a su política sectorial, con propuestas reales y factibles de realizarse; y otra es la **oportunidad** de los resultados, a efectos de retroalimentar a quienes toman las decisiones cuando se pone en marcha el Programa en el 2004.

También se analiza el carácter participativo del Programa, que implica el involucramiento estatal y federal representados por sus respectivas instancias, combinando análisis cualitativos y cuantitativos. Los primeros permiten comprender el contexto y analizan los **procesos** a través de los cuales se desarrolla el Programa, y los segundos miden la magnitud de los **resultados e impactos** y determinan las causas que generan esos impactos.

Este proceso de evaluación comprende el análisis de **procesos** de los ejercicios **2003 y 2004**, para conferirle un carácter de acompañamiento al Programa en ejercicio, y de **impactos de 2003 y 2001**, debido a los plazos de maduración de las inversiones y para poder conocer la permanencia, funcionalidad y el nivel del aprovechamiento de las mismas en el tiempo.

En cuanto a la evaluación de procesos se abordaron temas considerados críticos en evaluaciones anteriores, para conocer en que medida y si han mejorado dichos procesos, siendo estos: Diseño, Planeación, Arreglo institucional y Operación.

En lo referente a la evaluación de impactos el propósito es establecer la magnitud de los mismos, tomando como referencia a beneficiarios de los ejercicios 2003 y 2001. Los impactos se evaluaron en dos niveles, el primero comprende los efectos en los niveles de ingreso y empleo de las unidades de producción, ya que constituyen los objetivos centrales y el impacto final que busca la Alianza Contigo.

El segundo nivel de análisis de impactos, contempla aquellas variables que aportan cambios en el ingreso y el empleo, los temas son: inversión y capitalización, producción y productividad, Innovación tecnológica, integración de cadenas agroalimentarias, desarrollo de capacidades y desarrollo de organizaciones. Para cada tema existe un indicador de impacto que en base a la importancia del mismo con relación a los objetivos del Programa o en base a los resultados obtenidos, se analiza por tipo de beneficiarios, por actividades productivas o por componentes.

Esta evaluación de impactos se ha complementado además con la observación directa en campo, así como las entrevistas efectuadas a otros actores. Esto enriquece y da una perspectiva más amplia en el resultado de los mismos.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información.

Los instrumentos utilizados para la colecta de información fueron proporcionados por la UA-FAO, y fueron encuestas a beneficiarios 2003 y 2001, aplicándose 176 y 94 encuestas respectivamente, y guías de entrevista a funcionarios y otros actores (proveedores, coordinadores de promotores y promotores del desarrollo), con un total de 31 entrevistas

Además se consultaron Reglas de Operación de los diferentes períodos, guías técnicas, anexos y addendum, listas de beneficiarios, evaluaciones externas, programas sectoriales, etc. Según se detalla en la bibliografía adjunta.

El método de diseño muestral utilizado fue el proporcionado por la UA-FAO, en el documento “Método de muestreo para la evaluación estatal de Alianza Contigo 2003”. El procedimiento de determinación del tamaño de muestra y selección de la misma fue supervisado por el CTEE, y cumplió con las normas establecidas para tal efecto.

Mencionar que dados los graves problemas para localizar a los productores seleccionados, debido a la escasa información proporcionada por la dependencia correspondiente, una vez agotada la lista de reemplazos inicial, se procedió según el mismo método de muestreo (Anexo 1), a la selección de tres listas adicionales de reemplazos, tanto para el 2003 como para el 2001, a fin de cumplir con el número de encuestas establecido para ambos períodos.

La captura y procesamiento de la información se efectuó a través del sistema informático diseñado por FAO para ese fin, y se generaron tres bases de datos, a partir de los cuales se calcularon los diversos indicadores. Posteriormente se realizó el análisis e interpretación de los resultados obtenidos, tomando en cuenta la información adicional cualitativa.

La elaboración del informe se realizó en base a los lineamientos que para tal efecto estableció la UA-FAO en el documento denominado: “Guía Metodológica para la evaluación estatal Programa del Fomento Ganadero”, así como en el taller presencial: “Segundo taller de Soporte Técnico” realizado en la ciudad de México.

Toda la información vertida en el informe se convierte en una herramienta de diálogo que permite retroalimentar a todos los actores participantes, en el Programa y en la evaluación y generar propuestas con el fin de mejorar los resultados obtenidos.

Capítulo 1

Características del Programa

En este capítulo se analiza el enfoque y las características actuales del Programa y se realiza un análisis retrospectivo de su evolución.

1.1. Análisis retrospectivo del Programa 1996-2003

Desde los inicios de la Alianza para el Campo en 1996, este Programa se perfiló como el más importante para dar apoyo al desarrollo del Agro en México. Desde entonces se ha ido transformado, buscando en todo momento cumplir con las metas y objetivos que anualmente se plantean.

1.1.1. Evolución y Tendencias del diseño del Programa en la Entidad

Desde 1996 hasta el año 2000, los cambios en los componentes de los programas de la Alianza para el Campo fueron mínimos. Estos estaban diseñados para atender necesidades muy específicas y no estaban prácticamente articulados. Para el subsector pecuario aplicaban cinco programas: 1).- Establecimientos de Praderas, 2).- Ganado Mejor, 3).- Fomento Lechero, 4).- Mejoramiento genético y 5).- Fomento Apícola.

Del año 2000 para el 2001 aumenta el número de programas a 7: 1).- Fomento Lechero, 2).- Mejoramiento genético y 3).- Fomento Apícola, 4).- Fomento Avícola y porcícola, 5).- Recuperación de Tierras de Pastoreo, 6).- Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos y 7).- Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).

Pero en el año 2002 se inicia los cambios en el diseño de la Alianza para el Campo (APC); implantándose un modelo de agrupación para los componentes de los programas de alcance general conformándose el grupo de programas de Fomento Ganadero.

Esta fase se consolida en 2003, cuando los programas de Fomento Ganadero, efectivos hasta el 2002, se agrupan en dos subprogramas: Desarrollo Ganadero y Desarrollo para Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), quedando integrados sus componentes de la siguiente manera:

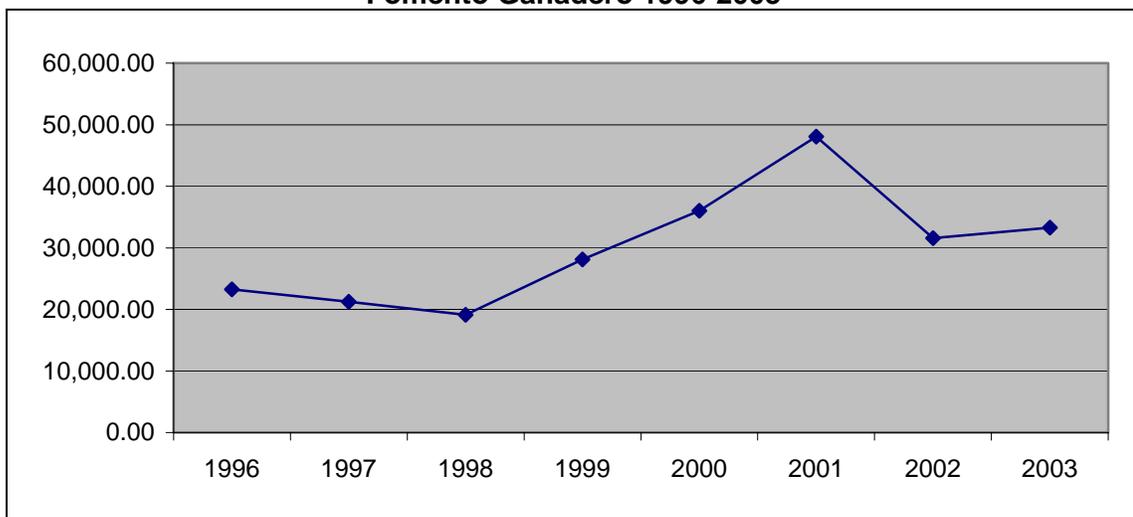
SP	Área de atención	Componentes
Desarrollo Ganadero	Alimentación	Material biológico Infraestructura y equipo
	Genética	Material Genético Equipo
	Manejo	Infraestructura y equipo
	Sanidad	Acaricidas Bioseguridad
	Acopio y transformación	Infraestructura y equipo
DPAI	Asistencia técnica	Técnicos

Fuente: Guía metodológica evaluación estatal Fomento Ganadero

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

Como se observa en la gráfica 1.1.1, el presupuesto para los programas de Fomento Ganadero, fue decreciendo de manera paulatina desde sus inicios en 1996 hasta 1998. Posteriormente inicia un período de recuperación significativo que culmina en el año 2001, cuando se alcanza el presupuesto más alto que ha tenido este rubro. En el 2002 se inicia de nuevo el descenso, manteniéndose prácticamente estable para el 2003.

Gráfica 1.1.1. Evolución del presupuesto Programa Fomento Ganadero 1996-2003



Fuente: Evaluación Fomento Ganadero 2002 y addendum 2003

Durante los años posteriores a 1996 uno de los componentes dentro del Subprograma de Desarrollo Ganadero que recibió mayores recursos fue Ganado Mejor, buscando con ello mejorar la calidad del Ganado Tabasqueño, incluso en 1998 este componente fue el que recibió el mayor porcentaje del presupuesto global de la Alianza para el Estado con un 20.2%. Otro componente que mantuvo una tendencia estable fue el de Establecimiento de Praderas, principal insumo para la alimentación pecuaria. (Anexo 2: Distribución de la inversión por componentes de apoyo)

En cuanto a cobertura de productores se tiene que el mayor número de beneficiarios se presentó en el año de 2001 con 4 mil 634, equiparable solamente en el año de 1996 con 4 mil 138 productores atendidos, aun cuando los presupuestos fueron muy diversos. En los años 1997, 1998, 1999 y 2000 la tendencia se mantuvo estable con poco más de 3 mil productores beneficiados. En los últimos años 2002 y 2003 el número de productores fue menor de 2 mil 510 y 2 mil 612 productores. Sumando en el periodo 1996 a 2003 27 mil 983 productores atendidos.

En cuanto a la tipología de productores, los de menores ingresos (sector social), por lo general se dirigen hacia los programas de Desarrollo Rural donde reciben una atención especializada. Por ello especies menores como aves, puercos y abejas también son atendidas a través de ese programa.

1.1.3 Cumplimiento de metas 2003

De acuerdo al Anexo Técnico 2003 celebrado entre la SAGARPA y el Gobierno Estatal se estableció que para este ejercicio presupuestario los montos Programáticos para el Programa Fomento Ganadero quedarían conformados de la siguiente manera:

Cuadro 1.1.1. Metas Programa Fomento Ganadero 2003

Subprograma Desarrollo Ganadero	Anexo Técnico		Addendum	
	Total por Componente	%	Total por componente	%6
Establecimiento, rehabilitación, infraestructura y equipo para praderas y agostaderos	6,069,078	20.23	6,224,035	20.75
Construcción y rehabilitación de infraestructura y equipamiento de Unidad de Producción Bovina	4,725,162	15.75	4,986,945	16.62
Construcción y rehabilitación de Infraestructura y Equipamiento de Unidad de Producción Porcina	336,840	1.12		
Adquisición de semovientes de las especies bovina, ovina, caprina, porcina, avícola y apícola	17,220,150	57.40	17,140,250	57.13
Gastos de Operación	1,198,772	4.00	1,198,772	4.00
Gastos de Evaluación	449,998	1.50	449,998	1.50
Total	30,000,000	100.00	30,000,000	100
Subprograma Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales				
Contratación del Promotor de Desarrollo	2,187,000	76.22	2,592,000	79.30
Contratación del Coordinador	208,800	7.28	278,400	8.51
Actualización y Giras de Intercambio Técnico y material didáctico para cada promotor y coordinador	315,541	11	234,000	7.16
Gastos de Operación	114,766	4	115,707	3.53
Gastos de Evaluación	43,036	1.50	49,036	1.50
Total	2,869,153	100.00	3,269,143	100
TOTAL Programa	32,869,153		33,269,143	

Fuente: Anexo técnico y addendum 2003. SEDAFOP

Como se observa en el cuadro 1.1.1, El anexo técnico sufrió algunas modificaciones, plasmadas en el addendum correspondiente.

Para el subprograma de Desarrollo Ganadero, se observa una ligera disminución de 79 mil 900 pesos del presupuesto destinado a la adquisición de semovientes, y la desaparición de la construcción y rehabilitación de la unidad de producción porcina a favor de la construcción y rehabilitación de la unidad de producción bovina, por valor de 261 mil 783 pesos y del componente de establecimiento de praderas y agostaderos por valor de 154 mil 957 pesos.

En cuanto al tipo de productor atendido el 74% del presupuesto se destinó a la atención de 2,239 productores del tipo "Productores de Bajos Ingresos en Transición, PBIT", que representan el 80.2% del total de productores atendidos; y el 26% a 550 productores clasificados como "Resto de Productores, RP", correspondientes al 19.8% restante.

Por otra parte en el Subprograma Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, se observa un aumento general del presupuesto del subprograma hasta alcanzar los 3 millones 269 mil 143 pesos lo que representa un aumento de 400 mil pesos que aunados a una ligera reducción de los gastos de operación y evaluación, y del recurso destinado a giras, permitieron aumentar el presupuesto destinado a la contratación de promotores y coordinadores, sin embargo se reduce el número de técnicos de 27 a 24 y el número de productores atendidos de 540 previstos a 480.

Es importante comentar, que el aumento del presupuesto de este subprograma no se ajusta a la realidad observada ya que como se analiza a lo largo del documento el subprograma DPAI no esta funcionando en el Estado.

1.2 Análisis del diseño actual del Programa

1.2.1 Objetivo, Componentes, Montos de Apoyo y Criterios de Elegibilidad

El Objetivo del Programa es apoyar la capitalización de los productores pecuarios para la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo para acelerar la adopción de tecnología relativa a alimentación, mejoramiento genético y sanidad; promover la inversión en proyectos económicos con valor agregado mediante la transformación de productos pecuarios, complementados con asistencia técnica.

Entre los principales componentes del subprograma Desarrollo Ganadero se pueden mencionar Establecimiento, Rehabilitación, infraestructura y Equipo para Praderas y Agostaderos; Construcción y Rehabilitación de Infraestructura y Equipamiento de Unidad de Producción Bovina; Construcción y Rehabilitación de Infraestructura y Equipamiento de Unidad de Producción Porcina; Adquisición de Semovientes de las Especies Bovina, Ovina, Caprina, Porcina, Avícola y Apícola

Para el subprograma DPAI, los componentes fueron la Contratación del Promotor de Desarrollo; Contratación del Coordinador; Actualización y Giras de Intercambio Técnico y Material didáctico para cada Promotor y Coordinador;

En cuanto a los requisitos de elegibilidad de beneficiarios, de acuerdo con las Reglas de Operación, son sujetos de beneficio toda persona física o moral, que realice preponderantemente actividades en el medio rural y que cumpla con los requisitos de la población objetivo clasificada en cuatro tipos según SAGARPA: Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas, Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas, Productores de Bajos Ingresos en Transición y Resto de Productores.

Conforme a las mismas reglas Se elaboró el “Estudio de Estratificación de Productores” , en el que se fundamenta el otorgamiento de apoyos diferenciados a la población objetivo, llegándose a la distribución presupuestal 2003 por estrato de atención (SAGARPA. Delegación estatal Julio 2003), en la que se establece que la atención a Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas se realiza a través del programa de Desarrollo Rural.

1.2.2. Articulación entre los subprogramas, componentes y conceptos de apoyo

En el diseño del Programa se contempla una articulación entre los Subprogramas Desarrollo Ganadero y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) al igual que entre sus componentes. El primer subprograma incluye la capitalización de los productores pecuarios mediante la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo, mejoramiento genético y sanidad.

El segundo, es el medio por el cual se busca potencializar las oportunidades que genera el Subprograma Desarrollo Ganadero, a través de fomentar y apoyar las unidades de producción pecuaria sostenible con la contratación de Coordinadores y Promotores del Desarrollo, entendiéndose como tales a los profesionistas que propician la capacitación, asistencia técnica y apoyo para la transferencia de tecnología. No obstante esta articulación no se dio en la práctica, ni en este ciclo ni en los anteriores debido a un grave problema de planeación del subprograma DPAI que se analiza con detalle a lo largo del documento.

No se ha obtenido información con los responsables del subprograma ni de técnicos contratados, ni de productores atendidos ni mucho menos de la relación entre los productores atendidos por ambos subprogramas ya que de hecho, en las encuestas como se constató en las reuniones con estos agentes, ni los propios técnicos se identifican como técnicos DPAI

1.2.3 Sinergias del Programa con otros programas dentro y fuera de Alianza

La atención al subsector ganadero no se dio exclusivamente a través del Programa de Fomento Ganadero, como se observa en el cuadro 1.2.1, existe una sinergia, ya comentada, con el Programa de Desarrollo Rural, para la atención a la población de más escasos recursos y teóricamente también con el Programa de Sanidad Animal, ya que las campañas de vacunación, de control o de prevención desarrolladas por este Programa son fundamentales para el desarrollo de los hatos ganaderos en condiciones sanitarias óptimas, no obstante se ha constatado en campo que dichas campañas no llegan fácilmente a los productores y que la cobertura y la participación en las mismas es mínima.

Mencionar que el Programa Investigación y Transferencia de Tecnología, aunque se vincula primordialmente al Programa de Fomento Agrícola, también debe tener ingerencia en el sector pecuario, aunque en la práctica se observa que los niveles de investigación en ese subsector son bajos, y más todavía los de transferencia de tecnología, siendo esta una demanda importante de los productores con el fin de lograr un mejor manejo de los hatos e incrementos en la productividad.

En cuanto a otros programas, el Gobierno del Estado tiene establecida como una de sus prioridades la activación de la producción de leche para lo cual se han implementado diversos programas complementarios a la Alianza (Cuadro 1.2.2), siendo el programa más representativo el de Microcréditos que consiste en apoyar a los productores de bajos ingresos organizados en pequeños grupos, para la adquisición de novillonas gestantes híbridas con ganado lechero para incorporarlas a los sistemas de doble propósito.

Por otra parte, a través del programa federal de estímulos a la ganadería (PROGAN), en el año 2003 se brindaron apoyos para 285,150 vientres bovinos en sistema de pastoreo, con una inversión de 85 millones 545 mil pesos.

Cuadro 1.2.1. Programas de Participación Estatal y Federal “Alianza para el Campo”

Programa	Unidades	Productores Beneficiados	Inversión \$
Mejoramiento Genético	4,072 sementales	2,423	30'455,250.00
Vientres bovinos gestantes y de 240 Kg	2,200 vientres	190	4'790,000.00
Rehabilitación de Praderas y Agostaderos	22,060	1,276	12'293,113.00
Unidades de Producción (infraestructura y equipamiento)	15,452 has. 60 proyectos	446	8'826,945.00
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales	26 técnicos	480	5'695,243.00
Desarrollo Rural	6,314 vientres y sementales	1,263	37'884,000.00
Campañas de Sanidad Animal Tuberculosis	70,000 pruebas	590	7'598,540.00
Campañas de Sanidad animal Brucelosis	100,000 pruebas	430	1'503,000.00
Campañas de Sanidad Animal Rabia Parálitica Bovina	495,000 vacunas	201,800	2'757,184.00
Garrapata (difusión en prensa y radio)	1,000 eventos	No cuantificable	130,000.00

Fuente: SEDAFOP. Revista Agroinforme Año 2 No. 11 abril 2004

Cuadro 1.2.2. Programas de impulso a la ganadería bovina realizados por la SEDAFOP* del Gobierno de Tabasco

Programa	Unidades	Productores Beneficiados	Inversión
Microcréditos repoblación bovina (vientres)	8	2,850.00	25,532,666.22
Microcréditos pastos mejorados (hectáreas)	13	1,495.00	6,257,075.00
Proyectos y estudios	5	2,324.00	3,155,716.00
Eventos ganaderos	7	Indeterminado	1,988,674.00
Tuberculosis (pruebas)	280.000	1,500.00	5,704,514.00
Total			42,638,645.22

Fuente: SEDAFOP Revista Agroinforme Año 2 No. 11

* SEDAFOP= Secretaría de Desarrollo Agropecuario Forestal y Pesca.

1.2.4 Correspondencia del Programa con las cuatro líneas estratégicas definidas por SAGARPA

De manera genérica en las Reglas de Operación, se establece que los programas de la Alianza Contigo 2003, tienen su aplicación en cuatro grandes áreas estratégicas: a)

Reconversión productiva; b) integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; c) atención a grupos y regiones prioritarias; d) atención a factores críticos. No obstante según figura en el anexo técnico del Programa y el addendum correspondiente, el Programa operó en el Estado bajo la estrategia de **integración de cadenas agroalimentarias**.

En esa línea, las mismas Reglas mencionan en el artículo 57 referido a características de los apoyos, que se dará *“prioridad a los proyectos de predios, centros de acopio o empresas que incentiven o fortalezcan la incorporación de los productores primarios a los sistemas producto pecuario para el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias”*, no obstante como se analizará posteriormente, en el Estado no se han definido los Sistemas producto pecuarios.

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

El Programa Fomento Ganadero tiene como principal objetivo la capitalización de los productores pecuarios a través de la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo, el mejoramiento genético y la sanidad.

Al mismo tiempo, el Programa Sectorial de Mediano Plazo (PROSEMPEP) elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Pecuario Fomento Pesquero y Rural, tienen como objetivo incrementar la productividad de los sistemas de producción, dándole un valor agregado a los productos mediante la comercialización a precios justos, reduciendo los costos al desarrollar nuevos sistemas de producción.

Existe pues una correspondencia entre el Programa y la política sectorial estatal al contemplar esta última los siguientes lineamientos: Incrementar la productividad de los sistemas de producción, dar valor agregado a los productos, comercializar los productos a precios justos, reducir costos de producción, desarrollar nuevos sistemas de producción, fomentar la construcción de infraestructura para ganado lechero, establecer campañas para erradicar las brucelosis, tuberculosis y rabia parálitica en bovinos, entre otros, estando todos estos componentes presentes en el Programa (a excepción de las campañas sanitarias desarrolladas en el marco del Programa de Sanidad Animal).

No obstante hay líneas de acción considerados en el PROSEMPEP que no se contemplan en el Programa, concretamente las referidas a la atención especies menores: Fomentar la porcicultura de traspatio y la producción porcina para el incremento del pie de cría; fomentar la avicultura de traspatio y comercial y fomentar la producción de ovinos, así como una clara tendencia al fomento de la ganadería para la producción de leche y la construcción de infraestructura para ganado lechero.

El Programa incide de manera directa y siguiendo las líneas de acción del Programa Sectorial, en el impulso al establecimiento y rehabilitación de praderas (aunque con escasos recursos) y de forma clara en el fortalecimiento del programa de sementales para mejoramiento genético y en el apoyo a la adquisición de vaquillas de alta calidad genética.

1.2.6 Consideraciones finales sobre diseño y enfoque

El Programa está diseñado para atender las necesidades del subsector pecuario, de acuerdo a la situación plasmada en el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006 (Gobierno del Estado) donde se define la vocación ganadera del Estado, con más del 65% del suelo cubierto por pastizales naturales e inducidos que albergan a más de 1 millón y medio de cabezas de bovino.

No obstante quedan sin atención otras especies menores a las que no se destinan recursos aún cuando existe una demanda ya que el Estado es deficitario en carne de cerdo y aves.

En cuanto al subprograma DPAI, a pesar de que el diseño se ajusta a las necesidades y en las Reglas de Operación así como en la guía normativa correspondiente queda claramente definido su enfoque, en la realidad el subprograma no opera y los aspectos fundamentales para el desarrollo de una ganadería de calidad como son la asistencia técnica y transferencia de tecnología quedan totalmente desatendidos.

En las mismas dependencias gubernamentales se siguen manejando los *Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología (GGAVATT)*, como sistema de organización de productores a los que se suministra asistencia técnica y adopción de tecnología (Revista Agroinforme, Año 2 No 11), lo cual pone de manifiesto las deficiencias del subprograma DPAI, no tanto en cuanto a diseño, sino en la aplicación del mismo.

Capítulo 2

Contexto en que se desenvuelven las actividades objeto del apoyo del Programa

En este capítulo se identifican y analizan los factores que condicionan el desempeño de las actividades objeto de apoyo del Programa, así como las acciones que el mismo ofrece, identificándose aquellos factores críticos y áreas de oportunidad prioritarias para su atención y fortalecimiento, así mismo se plantea una visión crítica y documentada de los problemas clave que restringe el desarrollo de las distintas actividades productivas.

2.1 Caracterización general del subsector pecuario en la entidad

El Estado de Tabasco tiene una superficie total de 2 millones 466 mil 100 hectáreas, esta representa el 1.3 % del total de la superficie del país. En cuanto al uso de la tierra, la agricultura y la actividad forestal ocupan el 16.56 %, la ganadería el 67.53%, y el 15.91 % se destinan a otros usos. Con relación al régimen de tenencia de la tierra el 67.4% es de régimen privado, 24.8 % es ejidal, 7.2 % son colonias agrícolas; otro 0.2 % se catalogan como tierras comunales y un 0.4 % terrenos públicos. (Gobierno del Estado. Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006)

De acuerdo a cifras de INEGI 2002, se cuenta con una población total de 1 millón 966 mil 552 habitantes, conformada por 965 mil 525 hombres y 1 millón 001 mil 027 mujeres, su población Económicamente Activa es de 750 mil 768 personas, de las cuales mantiene una población ocupada de 742 mil 210 personas y 8 mil 558 desocupadas. En cuanto a la población ocupada por rama de actividad el sector primario representa el 27.9 %, el sector secundario tiene un 18.5 %, mientras que el sector terciario es el mayor con el 51.3%, y un 2.3 % para no especificados.

Un dato importante es que en 1998 el sector primario ocupaba en el Estado a 191,366 personas, para el año 2000 hubo un mínimo descenso pues se contabilizaron 191,340 productores, pero en el 2002 se tuvieron 174,032 personas, lo que representa un 9.04% de personas en 4 años que están emigrando de este sector a otro, principalmente el terciario.

Existen 17 municipios agrupados en cuatro regiones productivas denominadas Los Ríos, Centro, Sierra y Chontalpa. La primera es la región ganadera por excelencia. En ella se ubica el 45.4 % de la superficie dedicada a la ganadería, se produce el 41.30% de la carne en canal del Estado y se concentra el 41.33% de las cabezas de ganado. (Anexo 2: Regiones productiva. SEDET. Gobierno del Estado de Tabasco)

Según datos del INEGI, (Anexo 2: Producción ganadera 2003) los municipios con mayor vocación ganadera son Balancan, seguido de Tenosique, Macuspana y Huimanguillo, en ellos está el 48.38 % del inventario de bovinos y el 57% del de ovinos de todo el Estado; aportan el 48.22 % del volumen de producción de carne de bovino, el 50.06% de la producción de leche y 58.55% de la producción de carne de ovinos.

Las cadenas productivas pecuarias en el Estado están definidas principalmente por la ganadería, las principales son: bovinos carne, bovinos leche, ovinos, aves, porcinos y miel. De acuerdo a cifras de INEGI al 31 de diciembre de 2002 se tenían 1 millón 498 mil 853 cabezas de bovinos, 289 mil 339 vientres de porcinos, 73 mil 571 equinos, 54 mil 318 cabezas de ovinos, y 3 millones 785 mil 555 aves de corral y 3 mil 999 colmenas de abejas.

Según se describe en el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006, la **actividad ganadera bovina** se caracteriza por un sistema de explotación extensivo (practicado por el 90% de los aproximadamente 31 mil productores dedicados a esta actividad), destinados a la producción de carne y doble propósito. Con este sistema de producción, según refiere la misma fuente, las ganancias diarias en peso son de 300 a 400 gramos y la producción diaria promedio de leche de 3.5 litros por vaca, en periodos de lactancia de 180 días, con destetes a los 8 meses. La raza más común es la *Cebú*, y sus cruzamientos con razas europeas; los empadres son principalmente por monta directa y en forma continua, poco o nulo control reproductivo, que se refleja con un índice de pariciones inferior al 60 %.

Una particularidad de esta actividad es que la alimentación básica se realiza a través del pastoreo, reduciéndose los costos de operación por este concepto. Obviamente las condiciones naturales de los suelos y la gran cantidad de recursos acuíferos son factores determinantes para esa situación que permite mantener un promedio de 1.1 cabezas de ganado bovino por hectárea.

La cadena productiva de bovinos de doble propósito, se inicia con la producción de sementales y vientres con características genéticas altas en cuanto a calidad, a partir de aquí las crías de estos son proporcionados a los productores, los cuales efectúan a su vez diferentes cruza y mejoramientos genéticos de acuerdo a las características de su región y del tipo de producción que desean efectuar. De este proceso resultan animales que son comercializados en mercados para vientres de desecho y machos para abasto: otro segmento del proceso es utilizado para la selección de reemplazos y novillos de engorda. De aquí se deriva a su vez la leche dándose acopio, e industrialización, otra parte se va al sacrificio.

En el Estado existe una tradición en el sistema de producción de leche, derivado del doble propósito y al cual comúnmente le denominan “rejeguera” (SEDAFOP. Revista Agroinforme), este consiste en la ordeña manual una vez al día con apoyo del becerro, no se cuenta con infraestructura o insumos especializados, y es la vaca quien se encarga de criar al becerro, se obtienen producciones muy bajas en comparación del ganado especializado. Actualmente se están generando cambios en este proceso tan tradicional, ya sea por el acceso de nuevas tecnologías o por necesidades económicas.

Este sistema de producción deriva como ya se dijo del sistema de producción de carne, cuando un ganadero tiene la oportunidad o necesidad de obtener un subproducto del sistema cría, escoge algunas vacas con potencial lechero, para ordeñarlas manualmente una vez al día en corrales no aptos para esta actividad, al terminar el ordeño las vacas salen al potrero con la cría, en donde los becerros maman libremente hasta el medio día, vuelven a ser separados de la vaca, para que esta continúe con la síntesis de leche y al día siguiente se repite el proceso.

Técnicamente se observa que se tiene un bajo o nulo uso de insumos, la misma vaca alimenta y cría al becerro, las lactancias son cortas, van de seis a siete meses, con producciones de 4 litros al día, todo esto lo hace particularmente práctico, ya que si se suspende este proceso no ocurre impacto negativo alguno, la vaca se dedica a criar exclusivamente a su becerro y no afecta al ganadero, sin embargo esto tampoco permite tener hatos numerosos en producción con estas características.

El precio de la leche empieza a resultar atractivo, por lo que algunos ganaderos han cambiado algunos componentes de este sistema como el tipo de forrajes, las instalaciones para ordeña, la suplementación de las vacas en producción y la alimentación del becerro, siendo en este contexto ya semitecnificado el proceso. Aquí ya podemos hablar de dos ordeñas al día, se utiliza Oxitocina para inducir a la vaca en caso de no tener al becerro, y las producciones pueden ser variables, depende del tipo de manejo, tipo de ganado, o época del año, pero se tiene datos de 6 a 11 kg/día/vaca, con lactancias de 200 a 260 días, por lo que las producciones por lactancia son de 1200 a 2800 kilogramos de leche. Otro producto del sistema es la carne del becerro, ya que la cría del becerro es el principal problema que enfrenta el ganadero para dar el paso de un sistema tradicional a uno semitecnificado.

El último eslabón de esa cadena debería ser un sistema intensivo de producción de leche, sin embargo esto no ha sido posible porque el sistema no cuenta con características de un prototipo intensivo, la causa principal son los niveles de producción que se obtienen, el factor alimentación es esencial, y debemos recordar que el Estado utiliza principalmente forrajes tropicales cuyo valor nutritivo es pobre, por su baja digestibilidad, además del clima cuya altas temperaturas aunadas a la humedad ambiental son factor de estrés que causa una gran carga calórica al animal cuya primera defensa es disminuir el consumo y utilizar parte de su energía para contrarrestar este efecto.

Aunque la ganadería de bovinos representa la mayor actividad del sector pecuario, sin embargo y de acuerdo a información del SIAP (cuadro 2.1.1), desde 1996 al 2003, el volumen de la producción de carne en canal de bovino, así como de ganado en pie, han disminuido pasando de 64 mil 432 toneladas a 54 mil 377, y de 121 mil 101 a 103 mil 953 respectivamente y por el contrario ha habido un aumento de la producción de leche que alcanzó su máximo valor en el 2003 con 96,041 miles de litros, frente a 83 mil 730 miles de litros en 1996.

Estos aproximadamente 96 millones de litros de leche al año, cubre cerca del 45 % de las necesidades del Estado, para el resto, se utiliza leche de otras zonas y formulas lácteas. Es por ello la importancia que radica esta cadena productiva en el Estado, y los esfuerzos que el gobierno estatal ha establecido en los últimos ciclos tratando de orientar gran parte de sus políticas estatales ganaderas a desarrollar la actividad lechera del Estado. No obstante el precio medio al productor del litro de leche ha tenido oscilaciones alcanzando su precio máximo en el 2001 con \$ 3.58 y descendiendo en el 2002 a \$ 2.94, precio que se mantuvo en el 2003, lo cual no incentiva al productor a dedicarse a dicho giro.

Finalmente es importante destacar que los productores de bovino cuentan con una importante estructura organizativa, la Unión Ganadera Regional, que agrupa a más de 15 mil productores en 17 asociaciones, una en cada municipio y que ofrece servicios a los asociados como el acceso al frigorífico y empacadora (Rastro Tipo Inspección Federal,

TIF), cooperativa de consumo ganadero para la adquisición de insumos y servicios, la Cooperativa de Transportes y Servicios y la Unión de Crédito, además de una red de laboratorios oficiales.

La importancia de la Unión Ganadera en el Estado, queda claramente establecida desde el momento en que, como se analiza con más detalle en el siguiente capítulo, es esta la que maneja una parte del programa de Fomento Ganadero, concretamente la adquisición de sementales.

Cuadro 2.1.1. Producción, precio y valor de la producción pecuaria 1996/2003

Producto/Especie	Producción		Precio		Valor de la producción	
	Toneladas		Pesos por kilogramo		Miles de pesos	
	1996	2003	1996	2003	1996	2003
Bovino						
Ganado en pie	121,101	103,953	8.94	11.22	1,082,643	1,165,938
Carne en canal	64,432	54,377	13.98	21.94	900,759	1,192,816
Leche ¹	83,730	96,041	1.74	2.94	145,690	281,914
Total*					2,129,092	2,640,668
Ovino						
Ganado en pie	332	470	6.78	16.39	2,251	7,702
Carne en canal	181	212	12.66	23.56	2,291	5,000
Total*					4,542	12,702
Porcino						
Ganado en pie	11,145	10,975	10.36	12.68	115,462	139,170
Carne en canal	8,495	8,563	13.91	21.92	118,165	187,660
Total*					233,627	326,830
Ave ²						
Aves en pie	17,658	27,215	7.91	12.96	139,675	350,044
Carne en canal	14,003	23,578	10.03	15.63	140,450	368,460
Huevo para plato	1,495	1,402	7.86	8.46	11,751	11,860
Total*					291,876	730,364
Abejas						
Miel	80	203	10.94	24.96	875	5,061
Cera	0	0			0	0
Total*					875	5,061
Total General*					2,660,012	3,715,625

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), con información de la SAGARPA.

¹ Producción en miles de litros, precio en pesos por litro.

² Se refiere a pollo, gallina ligera y pesada que ha finalizado su ciclo productivo.

* No aparecen las sumatorias en las columnas de 2-5 porque no se pueden sumar diferentes conceptos

En cuanto a la **producción de ovinos**, es considerada en el Estado como una actividad complementaria a la ganadería bovina. Se practica bajo un sistema extensivo, con predominio de la raza *Pelibuey*, las instalaciones son rústicas y el nivel tecnológico bajo;

los porcentajes de parición son también bajos y los índices de mortalidad en el primer año de vida altos, sin embargo esta especie es de alta rentabilidad y gran demanda comercial. El valor de la producción de esta especie, tanto en carne de canal como en pie se ha casi triplicado desde 1996 pasando de 4 millones 542 mil pesos a 12 millones 702 mil pesos en el año 2003 (cuadro 2.1.1). Los productores de ovino están organizados entorno a una asociación estatal con menos de tres años de existencia y están en formación ranchos y estructuras técnicas, administrativas y de comerciales.

Con relación a otras especies, según se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006, el Estado es deficitario en carne de **cerdo y aves**, así como huevo para el consumo humano, por lo que se hacen importaciones de otros estados de la República para satisfacer la demanda. Con la producción estatal se cubre el 44% de la demanda de carne de cerdo y el 57% de aves, pero como se observa en el cuadro 2.1.1, la producción de cerdos (ganado en pie) no solo no ha aumentado si no que al contrario ha disminuido en 170 toneladas pasando de 11,145 toneladas en 1996 a 10,975 toneladas en 2003.

En ambos casos, porcinos y aves no se tienen encadenamientos productivos importantes o bien identificados. La producción proviene en gran medida del traspatio y se utiliza para autoconsumo, pero este sistema presenta baja productividad, problemas sanitarios. Existe un porcentaje de producción bajo sistema semitecnificado o tecnificado que representa el 8% del inventario estatal para los porcinos y el 52% para las aves, sin embargo la avicultura estatal tecnificada tiene graves problemas, que van desde la dependencia del pollo recién nacido y del alimento balanceado, que por lo general se adquiere fuera del Estado, al monopolio del sector por determinadas empresas que no permiten el desarrollo de esta actividad por parte de los pequeños productores.

En lo que respecta a la apicultura, según datos del SIAP-2003, esta actividad se concentra en los municipios de Tenosique con un 20% de las unidades de producción, Tacotalpa con el 13% y Paraíso y Huimanguillo con el 12% cada uno. Los problemas que enfrenta esta actividad son principalmente la africanización de las colmenas y enfermedades como la varroasis, que aunadas a condiciones meteorológicas adversas, han afectado el desarrollo de esta en la entidad, aunque la producción haya pasado de 80 toneladas en 1996 a 203 en el 2003 (cuadro 2.1.1).

2.2 Identificación y Análisis de los factores críticos de las actividades objeto de apoyos relevantes en la actividad.

El subsector pecuario presenta diversas problemáticas, estas en su gran mayoría afectan a todos los tipos de productores del Estado, la diferencia es el grado de afectación que tiene en los diferentes niveles y tipos de productores. Los factores críticos identificados son:

a) Técnico productivo

Como se indica en el Plan Estatal de Desarrollo, PLED, el subsector pecuario tiene importantes debilidades en el aspecto técnico productivo. El nivel tecnológico que se aplica en las explotaciones es muy bajo. Falta introducir paquetes tecnológicos para incrementar la parición de los hatos de bovino de crías hasta un 75% en promedio y

disminuir los intervalos de partos a 380 días en promedio. Así mismo falta incrementar la densidad animal de los hatos bovinos de engorda hasta 3 cabezas por hectárea y aumentar la ganancia en peso y aplicar sistemas intensivos de pastoreo.

Hay poca asistencia técnica y transferencia de tecnología. Los técnicos que ofrecen estos servicios reciben sueldos muy bajos, lo que inhibe el mercado laboral de profesionistas que deseen dedicarse a esta actividad. Las instancias encargadas de proveer esta tecnología y transferencia no cuentan así mismo con una infraestructura capaz de atender la demanda que en este sentido se tiene. No existen estudios actualizados y profundos que muestren y planteen de manera integral la problemática del subsector.

Se tiene cursos de especialización pero no llegan a un mayor número de productores, además de que el nivel tecnológico del subsector no permite un paso rápido de un proceso casi artesanal a uno más tecnificado.

En la principal actividad que es la ganadería, se tienen animales con predominio de razas Cebuinas (*Bos- indicus*) con cruza europeas (*Bos-Taurus*), sin embargo no existe un programa definido de cruzamientos; no se tiene metas de estabilización de hatos, en los cruzamientos este ganado proviene de diferentes partes del mundo, por lo que los resultados obtenidos varían en tamaño, conformación, productividad entre otros factores; no se toman registros para evaluarlos, sin seleccionar las mejores vacas y crías; a la fecha no se ha determinado genéticamente el objetivo ganadero en el Estado; se tienen varias asociaciones de criadores de diferentes razas que pretenden efectuar mejoramiento genético, sin embargo aun no es posible medir realmente el impacto que estas acciones han tenido; se tiene indefiniciones en cuanto al doble propósito, ya que teóricamente se habla de impulsar la línea de producción de leche, sin embargo no se tiene programas definidos y concretos para el mejoramiento de pastos cuando se registra una baja carga animal, siendo este un elemento fundamental para el desarrollo de cualquier tipo de raza.

La producción de leche es a través del sistema de doble propósito mayormente, ya que en Tabasco el sistema de producción de leche no cuenta con las características del prototipo intensivo, siendo la causa de la escasa especialización los bajos niveles de producción y estos debidos fundamentalmente a cuestiones de alimentación (forrajes tropicales con un pobre valor nutritivo), y a factores climáticos (altas temperaturas y humedad ambiental) que causan estrés en el ganado.

En general para las especies mayores se tiene un manejo inadecuado de la sanidad en las explotaciones ganaderas por las costumbres tan arraigadas de los productores, el problema de la garrapata aun es fuerte, y los programas contra brucelosis y tuberculosis aun no son suficientes para erradicar estas enfermedades.

Los productores enfrentan dificultades para competir con la importación de productos y subproductos de carne y leche importada de ganado bovino principalmente.

En porcicultura el sistema de producción es de traspatio, tiene problemas de baja productividad, no se tiene razas de cerdos mejorados, hay problemas de tipo sanitario, así mismo se tiene altos costos de producción.

En las especies menores predomina la producción de traspatio, enfrentan rezago tecnológico, tiene altos costos en insumos, no existen canales de comercialización que permitan el desarrollo de mercados locales o regionales que brinden márgenes aceptables de utilidad que incentiven a los productores a incorporarse a las cadenas productivas.

Existe demanda insatisfecha en todos los productos pecuarios que se dan en la región, leche, carne de puerco, carne de pollo, huevo, pero los sistemas de producción practicados no permiten aumentar la productividad con rentabilidad.

b) Comercial, Mercados, transformación y Procesamiento.

En el Estado existe como se ha comentado la Unión Ganadera Regional de Tabasco, UGRT, que ofrece una gama de servicios que abarcan gran parte de la cadena productiva. Es en términos generales la UGRT es el máximo proveedor de medicinas, maquinaria y equipo, y todo tipo de insumos y a través de los socios se establece un mercado de sementales, existe sin embargo una limitante en cuanto a los alimentos balanceados ya que el 100% se introducen en el Estado, ya sea procesados o en materias primas.

Según se comenta en el informe agregado para el Estado de Tabasco, (FAO-SAGARPA), este Estado es considerado como modelo en el ámbito nacional, en los procesos de comercialización a través de la UGRT que cuenta con instalaciones integrales para facilitar el proceso de comercialización de carne y leche, con rastro, sala de corte y la Ultrapasteurizadora y procesadora de derivados. A pesar de ello sus instalaciones operan al 50 % aproximadamente de su capacidad, en mayor medida porque las estrategias de comercialización no son acordes con el potencial productivo de sus asociados. A pesar del gran número de asociados con que cuenta la UGRT, estos no alcanzan a satisfacer los requerimientos, que sus instalaciones demandan; tienen fuertes presiones para mantener en el mercado su producto, enfrentando dificultades para competir con la importación de productos y subproductos de carne y leche importada, y todo ello derivado de los sistemas tradicionales de producción.

En el Programa Sectorial de Mediano Plazo, PROSEMPEP, se contempla la exportación como una oportunidad para que los productores tabasqueños logren mayores ingresos en un mercado natural como es el centroamericano, con una ganadería bovina respaldada por la UGRT, organización ganadera modelo, que cuenta como se ha mencionado, con las instalaciones necesarias y que cumple con los requisitos establecidos en las normas internacionales de sanidad. En el mismo documento se comenta que existen en el Estado instituciones financieras que garantizan la viabilidad de la exportación, ya que cuentan con diagnósticos de mercados potenciales, no obstante no ha habido iniciativas ni acciones en ese sentido.

c) Organización

Ya se mencionó anteriormente que la UGRT, agrupa a una gran mayoría de productores en el Estado y es la mayor y mejor organización de productores que existe. Su fundación se remonta a los años treinta, es una de las más antiguas en la república mexicana, ha sido ejemplo para la conformación de otras agrupaciones similares, tiene una gran

representatividad en los diferentes órganos colegiados y Comités Estatales. A pesar de ello no se han logrado hasta el momento alcanzar los niveles de organización a nivel local que permitan establecer lazos entre productores, profesionistas y comercializadoras y lograr así mejores niveles de productividad, calidad y precio.

En el caso de los productores de Ovinos, están conformados a través de la asociación de Ovinocultores de Tabasco, cuenta con alrededor de 200 productores, se constituyó en el año 2001, y nace como una necesidad de agrupar a aquellos productores que buscan diversificar su actividad a través de otras especies menores de ganado. Su participación en foros y órganos colegiados en el Estado aun es mínima, sin embargo es un ejercicio de organización para enfrentar la problemática que enfrenta esta actividad.

Los apicultores están agrupados en una organización denominada asociación apícola de Tabasco, cuentan con alrededor de 300 socios, tiene cierta infraestructura para el acopio, procesamiento y envasado de miel, pero en general los problemas de africanización y varroasis hacen muy difícil esta actividad, aunque actualmente se menciona una cierta recuperación que se observa en el incremento de colmenas.

d) Aspectos financieros

En este rubro el subsector pecuario presenta ciertas debilidades, esta actividad para la mayoría de los bancos privados no es objeto de apoyo, solo algunos de los productores que cuentan con infraestructura y recursos son sujetos de crédito, pero en general estos recursos son mínimos en comparación con la demanda que el subsector tiene. Como se mencionó en el capítulo anterior, existen algunos programas estatales como el de micro créditos para repoblación bovina, micro créditos para pastos mejorados, proyectos y estudios, eventos ganaderos, pruebas de tuberculosis, todo con una inversión de más de 42 millones de pesos, pero los recursos siguen siendo insuficientes. En 2003 para el programa de Alianza se recibieron alrededor de 1700 solicitudes demandantes de infraestructura, animales y equipo, el monto de esta demanda fue de aproximadamente 66 millones de pesos, lo que nos da una idea del déficit de financiamiento que se tiene en el Estado.

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

La orientación general del Programa esta dirigida a impulsar la capitalización de los productores mediante la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo, además de acelerar la adopción de tecnología a nivel de las unidades de producción relativos a alimentación, Mejoramiento Genético, y Sanidad, aunado a promover la inversión en proyectos económicos que otorguen valor agregado a la producción primaria con infraestructura, maquinaria y equipo para el acopio y transformación de productos pecuarios provenientes de las diferentes especies pecuarias, y todo ello complementado con la asistencia técnica de profesionistas.

Esta orientación se resume en cuatro temas fundamentales: la capitalización, la adopción de tecnología, la inversión y la Asistencia técnica, quedando los tres primeros agrupados en el subprograma de Desarrollo Ganadero y el último en el subprograma DPAI.

Si se atiende al orden de los objetivos del Programa las inversiones que se efectuaron, no se esta desarrollando de acuerdo a lo establecido, y si se atiende a la problemática y necesidades del subsector también se observa un desequilibrio.

El monto total asignado para el programa de Fomento Ganadero en 2003 de acuerdo a cifras del addendum es de 33 millones 269 mil 143 pesos, de los cuales el 90.17 % fue para el subprograma Desarrollo Ganadero y el 9.83% para el subprograma DPAI. Existe pues un desequilibrio entre los subprogramas ya que la problemática en cuanto a asistencia técnica en la entidad es alta, y sin embargo no se asigna ni el 10 % del presupuesto total del Programa para atender este rubro.

En el diseño del Programa se ve a este último subprograma como el elemento cualitativo que permita potenciar los recursos económicos, naturales y el talento humano tanto en productores como profesionistas, para a partir de aquí, enfrentar los diferentes retos y problemas del sector. Recordemos que se tiene bajos niveles técnicos en las cadenas productivas, bajo nivel de profesionistas, lo cual aunado a la problemática que en la entidad presenta el DPAI, (no operó bajo las Reglas de Operación y lineamientos establecidos), da como resultado un grave problema de falta de asistencia técnica que no ha sido atendido en la forma adecuada.

Estos problemas de asistencia técnica y transferencia de tecnología, revierten directamente en los niveles de productividad de las unidades productivas apoyadas por el otro subprograma, reduciéndose el impacto de los apoyos.

En el subprograma de Desarrollo Ganadero se utilizó todo el recurso en tres componentes: Establecimiento, rehabilitación, infraestructura y equipo para Praderas y Agostaderos, construcción y rehabilitación de infraestructura y equipamiento de Unidad de Producción Bovina y adquisición de semovientes de las especies bovina, ovina, caprina, porcina, avícola y apícola. No hubo recursos dirigidos a la inversión para el valor agregado a la producción primaria, infraestructura y acopio y la transformación de productos pecuarios, y los apoyos fueron dirigidos básicamente a los ganaderos de bovino quedando al margen especies menores, como puercos, o aves que no son apoyadas de acuerdo a la importancia y déficit que se tiene en la entidad.

En el PROSEMEP se establece como oportunidad para el subsector pecuario el incremento de la producción de especies menores en carne y huevo de plato, pero el Programa no ha otorgado ni contempla apoyos en ese aspecto.

Por otra parte dentro de la problemática se ha detectado que los factores producción y productividad están incidiendo fuertemente en las diferentes cadenas productivas y un elemento importante que lo puede detonar positivamente es la alimentación. En el caso de la producción de bovinos y ovinos los apoyos dirigidos a la mejora genética de los hatos no tendrán impactos positivos en la producción si se sigue alimentando a los animales básicamente con pastos tropicales de bajo nivel nutritivo.

En 2003 se apoyaron con la Alianza la compra de 1,971 sementales correspondientes a 13 razas diferentes (anexo 2, Programa Ganado Mejor. Resultados al cierre), pero dentro de estas dos concentraron el 68% del total, 561 de *Brahman* y 697 de *Simbrah*. La primera es una raza cebuina de carne adaptada al trópico que se desarrolla bien

alimentándose solo de pastos naturales complementados con alimentos balanceados y la segunda una raza resultante del cruce de la *Simmental* europea (*Bos-taurus*) con la primera Brahman (*Bos-índicus*), lo que nos da una raza con las características de adaptabilidad y rusticidad de las cebús y mejores rendimientos en carne y leche.

Si se consideran sin embargo los objetivos del Programa y la situación y problemática identificada, se observa que la producción de leche es la que genera mayores ingresos y tiene mejores expectativas y que la política estatal dice estar dirigida al fomento de dicha actividad, y sin embargo, las razas introducidas por el Programa tienden a mejoras genéticas en cuanto a la producción de carne principalmente, por lo que se requiere de una reorientación o redefinición para lograra una mejor correspondencia.

En cuanto a la distribución de los apoyos y su correspondencia con la vocación ganadera de los diferentes municipios, en el cuadro 2.3.1 se observa que el 46.6% de los sementales apoyados se destinaron a los municipios identificados como ganaderos Balancan, Macuspana, Huimanguillo y Tenosique, siendo el primero Huimanguillo con el 16.03%. Sin embargo se observa que en el municipio del Centro obtuvo el 13.85% de apoyos para sementales cuando este no es por excelencia un municipio ganadero.

Cuadro 2.3.1. Distribución de número de Sementales por Municipio

Municipio	Cantidad	%
Balancan	249	12.63
Cárdenas	85	4.31
Centla	70	3.55
Centro	273	13.85
Comalcalco	85	4.31
Cunduacán	38	1.93
Emiliano Zapata	94	4.77
Huimanguillo	316	16.03
Jalapa	61	3.09
Jalpa de Mendez	29	1.47
Jonuta	82	4.16
Macuspana	185	9.39
Nacajuca	65	3.30
Paraiso	7	0.36
Tacotalpa	43	2.18
Teapa	119	6.04
Tenosique	170	8.63
TOTAL	1,971	100.00

Fuente: SEDAFOP. Dirección de Desarrollo e Industrialización Pecuaria

Lo que existe es un problema de correspondencia entre la información registrada en el expediente y la ubicación real de la UPR pues se ha detectado a partir del levantamiento de encuestas, que algunos beneficiarios se registran en el municipio del Centro porque ahí viven, pero tienen su unidad de producción en otro municipio, dígame Cárdenas, Huimanguillo o Emiliano Zapata. Esta situación requiere un mejor análisis de la información y control de la misma para la correcta integración de los expedientes.

Capítulo 3

Evaluación de Procesos

En este capítulo se hace un análisis profundo de aquellos aspectos que presentan mayor incidencia en la operación del Programa, y se formulan un conjunto de recomendaciones prácticas y oportunas para el mejoramiento de los principales procesos que integran la gestión del programa.

3.1. Diseño

Para el diseño del programa del año 2003, la federación decide consolidarlo, reduciendo los componentes a dos subprogramas. La característica principal del diseño para este año es que los subprogramas se delinearon para fomentar la capitalización y la integración del productor a los diferentes procesos de transformación y valor agregado en las cadenas productivas.

El desarrollo de cadenas productivas es uno de los objetivos del Programa Sectorial de la SAGARPA. En el Estado se desarrolla un plan de desarrollo agropecuario, que a su vez forma parte del Plan de Desarrollo Estatal y se encuentra en el programa sectorial de mediano plazo (PROSEMEP) dependiente de la Subsecretaría de desarrollo pecuario fomento pesquero y rural.

En este marco, las acciones prioritarias están orientadas a apoyar en primer término la integración de cadenas agroalimentarias, posteriormente la organización de los productores y la innovación tecnológica y en tercer rango la capitalización y la reconversión tecnológica. Ello permite calificar como buena la congruencia entre el diseño del Programa y las políticas sectoriales federal y estatal, sin embargo existen líneas que no son atendidas por el Programa, como es el caso de los apoyos a especies menores, y por otro parte, algunas políticas no están bien definidas (falta de claridad en cuanto al propósito de la producción de bovino)

Entre las ventajas de la compactación los funcionarios reportan: 1) induce la demanda de inversiones integrales por parte de los productores, 2) integra a los componentes de apoyo, 3) permite la simplificación en la operación administrativa, y 4) destaca la relación entre apoyos para inversión, desarrollo de capacidades y organización.

Los principales riesgos de este proceso, según los mismos entrevistados son: 1) se puede desatender a grupos importantes de población, 2) se dificulta el seguimiento de metas específicas y el proceso de evaluación de componentes específicos, 3) se concentran las inversiones en determinados componentes, 4) provocar el desentendimiento en algunos sistemas producto y 5) desequilibrio en el balance de recursos entre subprogramas y componentes.

A pesar de estas opiniones, en la práctica el Programa se ha seguido manejando como en años anteriores, prueba de ello que el componente de “adquisición de sementales” se sigue manejando como “Programa Ganado Mejor” (Anexo 2, Programa “Ganado Mejor” resultados al cierre 2003) a través de la Unión Ganadera Regional de Tabasco, UGRT, y

que este concepto siempre a concentrado las inversiones (anexo 2, Distribución de la inversión por componentes).

Conceptualmente la compactación debe permitir atender los problemas del subsector de una manera integral, pero requiere de un mayor esfuerzo por parte de los funcionarios normativos y operativos en el análisis para la distribución de recursos por subprogramas y componentes, tipo de beneficiario y especie apoyada.

Las RO establecen los criterios para delimitar la población objetivo del Programa, el Estado introduce de la misma forma limitaciones que son consideradas como regulares; entre las principales limitaciones señaladas fueron los estudios de estratificación de productores y teóricamente las provocadas por las necesidades de las cadenas agroalimentarias prioritarias, aunque en la práctica la atención a las cadenas no fue un factor condicionante.

En opinión de los funcionarios, la articulación que se da en cuanto al diseño entre programas y subprogramas es variable, Desarrollo Ganadero y DPAI obtuvo una calificación de 8 (anexo 1. Cuadros de salida otros actores); Desarrollo Ganadero y Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de 7 y Desarrollo Ganadero e Investigación y Transferencia de tecnología con 6. Realmente la calificación no se corresponde con la realidad ya que el subprograma DPAI no ha funcionado como tal y no hay información sobre productores que se hayan beneficiado de los dos subprogramas, y en el caso de los otros programas como ya se comentó en el capítulo 1, en el diseño existe la articulación aunque en la práctica las campañas sanitarias no llegan con la frecuencia deseada y la tecnología transferida a los productores es mínima.

El balance ente los tipos de apoyo del Programa es considerado por los funcionarios con un 8.07 en relación a la orientación de los apoyos a la producción primaria o a la integración de cadenas (transformación, conservación, procesamiento o comercialización), y con 6.5 el balance entre los apoyos otorgados a través de proyectos y a la demanda libre. Los funcionarios opinan que en algunas ocasiones los montos de los apoyos no justifican la realización de proyectos, pero lo deseable sería que los apoyos se entregaran a través de la realización de un proyecto previo ya que esto podría asegurar la integración de las cadenas productivas, permitiría vislumbrar el valor agregado de los productos, y tener mayor garantía de rentabilidad de las unidades productivas.

En el primer aspecto, la realidad muestra un desequilibrio claro hacia los apoyos a la producción primaria y mínimos a la integración de cadenas, y en el segundo aspecto se confirma el desequilibrio, justificados según los funcionarios, hacia la demanda libre con un 97.16% de apoyos (Base de datos encuestas beneficiarios 2003)

El proyecto debe de ser considerado por los productores como un instrumento para el desarrollo de las unidades de producción y como un sustento para todo tipo de inversiones, incluso los apoyos. No se puede exigir a todos los productores la realización de un proyecto para acceder al subsidio ya que este tiene un costo, que en ocasiones puede ser superior al apoyo y por lo tanto se convertiría en una limitante al acceso a los apoyos para los productores de menores ingresos, pero si es conveniente que, una vez se logre una correcta articulación entre el DPAI y el subprograma de Desarrollo Ganadero,

los promotores contratados asesoren a los productores en cuanto a estudios de costos y rentabilidad de sus inversiones.

3.2. Planeación

3.2.1. Escenario prospectivo del Programa

A nivel estatal la planeación es otorgada al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y es asesorado por el Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN), desafortunadamente estos órganos colegiados no cumplen con su función. Un 100% de los funcionarios entrevistados cree que la planeación estatal considera metas y objetivos multianuales y que se toman en consideración las recomendaciones que se presentan en las reuniones nacionales de ganadería; pero todos coinciden en que no se calendariza la entrega de recursos durante el ejercicio.

A nivel estatal surgen factores que limitan la planeación de mediano y largo plazo. Los funcionarios coinciden en afirmar que el más importante es la disponibilidad de recursos, y divergen en cuanto a las otras causas mencionando la escasa coordinación interinstitucional, el marco normativo, la definición de alcances de dichos plazos, la falta de voluntad de los actores. Como se puede observar se tienen identificados los factores críticos que limitan la planeación, por lo cual se requieren de acciones que permitan dicha planeación iniciando con una mejor coordinación en cuanto al establecimiento de metas a mediano plazo, independientemente de la seguridad o no de disponer de los recursos requeridos.

Cuestionados los representantes de organizaciones sobre si existen los canales para incidir en la planeación del Programa en el ámbito estatal, la respuesta es afirmativa en un 100%, ya que se les invita a reuniones y eventos y aquellos que participan en la COTEGAN tienen la oportunidad de opinar y sugerir en relación a las demandas de sus asociados

3.2.2. Criterios para la distribución de recursos

Los criterios más importantes que se aplicaron para la asignación del presupuesto del Programa entre subprogramas, tipos de componentes y actividades productivas fue el número de solicitudes de años previos, seguido de la importancia de la especie, cultivo o actividad económica que apoya el programa en la entidad y la atención a cadenas prioritarias en la entidad. Esta opinión se ratifica al observar el tipo de apoyo otorgado con una tendencia específica de apoyo a la actividad ganadera bovina quedando rezagados otros componentes considerados en el diseño general del Programa y deficitarios en el Estado (se hace referencia concretamente a los componentes destinados a especies menores).

En la priorización en la asignación de los recursos a las solicitudes de los programas los criterios más importantes señalados por los funcionarios fueron el orden de llegada de solicitudes o inscripción de los productores al Programa (los que llegan primero) en un 71.42%; por pertenecer los solicitantes a un grupo organizado 50%, para la atención a

alguna cadena específica o la atención de solicitudes rezagadas con un 42.85%. En la práctica el primer criterio es el primer criterio mencionado es el único que se aplica.

Por otra parte los funcionarios directivos entrevistados y cuestionados sobre los criterios más importantes empleados para otorgar apoyos diferenciados mencionan principalmente el impacto esperado del apoyo y la necesidad de impulsar una nueva actividad productiva en la entidad con un 66.66% y regiones y grupos de atención prioritarios y en atención a cadenas prioritarias con un 33.33%. Ninguno respondió que el estudio de estratificación hubiera sido un criterio, cuando este es el instrumento establecido por la norma para el otorgamiento de este tipo de apoyos. Se deberá pues analizar la utilidad de dicho documento y la opinión de los funcionarios mencionados al respecto.

3.2.3. Criterios para la identificación y priorización de cadenas productivas

Según los mismos funcionarios, las variables más importantes que se utilizaron para identificar y priorizar cadenas son la estrategia estatal de mediano plazo y la amplia inclusión social de la actividad y la potencialidad de crecimiento en el mercado con el 66.66%, su aportación al PIB estatal y la certidumbre en el ingreso de los productores y otras variables con un 33.33%. Aunque están identificadas las cadenas y posiblemente se consideraron algunas de las variables mencionadas, el hecho de que no se hayan constituidos los sistemas producto correspondientes, pone de manifiesto el escaso interés por la consolidación de estas cadenas, ya que una vez establecidas los apoyos y programas del subsector deben de estar claramente dirigidos hacia estos.

La mayoría de funcionarios respondieron que no se han constituido dichos sistemas y algunos hicieron referencia a los comités del subsector agrícola, como es el del cacao. De hecho solo existe el comité sistema producto apícola, aun cuando está no es la actividad ganadera más importante en el Estado ni la más demandada, corroborándose la necesidad de determinar dichos comités o cadenas para mejorar la orientación del Programa.

Los funcionarios entrevistados califican con un 7.6 la contribución del Programa a la solución de los problemas críticos de las unidades de producción pero consideran que se atiende a ciertos componentes y actividades descuidando a otros, como es el caso del bajo apoyo que reciben las praderas, los pies de cría y las cadenas productivas, a diferencia de otras actividades como es el mejoramiento genético. También mencionan que se apoya a todo tipo de productor sin capacitación y en ocasiones sin estar organizados lo cual reduce el impacto de los apoyos.

En cuanto a la planeación, los mismos actores sugieren acciones para mejorar este proceso, siendo las más frecuentes, elaborar y emplear diagnósticos estatales, regionales y por cadena agroalimentarias con el 100%; seguimiento de los resultados en las UPR apoyadas 81.25%; revisar y analizar los antecedentes y la evolución del programa 68.75%; considerar la opinión de los potenciales beneficiados del Programa y aplicar los resultados y recomendaciones de los informes de evaluación con 62.5%, realizar y emplear estudios especializados de actividades económicas estratégicas y estructurar un proceso para la planeación con un 43.75%. Como se observa, las opiniones son diversas y todas importantes, pero lo que si es cierto es que es indispensable que en el Estado se determinen los sistema producto pecuarios lo cual permitiría no solo mejorar la

planeación del Programa sino la correspondencia y la relación entre los programas y la política sectorial.

3.3. Arreglo interinstitucional

3.3.1. Operación estatal con base en estructuras federales

En el ámbito federal, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través de su delegación estatal, es la encargada de la aplicación, normatividad, supervisión, y convocatoria, del Programa Alianza Contigo 2003. Por lo que respecta al ámbito estatal, la política agropecuaria, así como la operación del mencionado Programa es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca (SEDAFOP), quién es apoyada por otras entidades estatales e independientes (Unidad Técnica Operativa Estatal, Comité Técnico Estatal de Evaluación y Agentes Técnicos; Fundación Produce, Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias entre otras

La relación entre las funciones y/o actividades de la SEDAFOPE y la delegación de la SAGARPA en el Estado, respecto a los Distritos Desarrollo Rural se complementan en un 85.71%, y con los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural se complementan en un 92.86%. Lo cierto es que existe una clara delimitación de funciones para cada uno de estos órganos lo que favorece su complementariedad.

Entre los aspectos que permiten un mejor proceso de federalización y descentralización de Alianza en la entidad se encuentra: con una calificación de 8 la asignación clara y específica de las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, con 7.6 participación de los productores en la toma de decisiones, con 7 los avances en el proceso de federalización a nivel estatal, con 6.6 los avances en la participación e incorporación de los municipios y por último con 6.3 el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instancias estatales y municipales.

De ello se deduce que el proceso ha iniciado pero es todavía incipiente ya que es indispensable la incorporación el fortalecimiento estatal y municipal y la participación de los productores para avanzar sólidamente en el proceso. Los pasivos laborales de la SAGARPA con el 100% y la falta de acuerdos entre la federación y el gobierno estatal con un 33.33% son considerados lo principales problemas que limitan la profundización o avance de la federalización en la entidad. Algunas recomendaciones que pueden hacerse para acelerar este proceso de federalización es que se traslade una infraestructura laboral sana y funcional, reglas claras de la federación y no trasladar pasivos laborales.

Según los funcionarios existe una buena integración de los distintos actores, instancias y organizaciones que intervienen en el Programa, como lo confirman las siguientes calificaciones a diferentes aspectos del arreglo institucional: con 8.7 la eficacia del arreglo institucional para el logro de los objetivos del Programa; con 8.6 la coincidencia de objetivos y acciones entre las instancias que operan el Programa; con 8.3 la coordinación y la delimitación de funciones y responsabilidades entre instancias federales, estatales y municipales, así como el y predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones; con

8.14 la representatividad de los actores, incluidos los actores en las instancias de decisión; con 8.07 la recepción evaluación y autorización de las solicitudes de apoyo; y con 8 el flujo de información sobre la operación del Programa.

3.3.2. Desarrollo institucional de estructuras federales, estatales y locales

La Unión Ganadera Regional de Tabasco, esta habilitada para la operación de un componente de Programa, concretamente el apoyo a la adquisición de sementales. Esta maneja los expedientes de los productores beneficiados por el Programa con este tipo de apoyos y es la encargada, a través de sus asociaciones locales en cada municipio, de hacer los trámites y conformar los expedientes. La relación de esta institución es calificada como complementaria en un 64.28% con la SAGARPA y su delegación en el Estado, 64.28% con los Distritos de Desarrollo Rural y el mismo porcentaje con los centros de Apoyo al Desarrollo Rural.

Este proceso sin embargo conlleva problemas en cuanto al acceso a la información y el control y seguimiento de los apoyos. Aún cuando el apoyo de la UGRT es importante para la difusión y operación del Programa, la situación genera confusión entre los productores en relación al Programa de Alianza, no tanto en cuanto al origen del recurso sino en los mecanismos de acceso a los apoyos y el tipo de apoyos que otorga el Programa.

De manera indirectamente la UGRT, en su afán de “difundir el Programa” está induciendo la solicitud de apoyo hacia la adquisición de sementales pues es el componente que ella maneja y es el que da a conocer al productor, lo cual provoca la orientación de los presupuestos de años posteriores en esa línea, bajo el criterio de atender aquellos componentes que tienen mayor demanda.

Además se ha detectado a través de los beneficiarios cierta disconformidad con la calidad de los sementales y la demanda por parte de los proveedores de una “aportación adicional” para acceder a un animal con mejores características, realizándose el proceso de compraventa en el seno de la UGRT (los principales proveedores de sementales son socios de la UGRT y están vinculados con el Programa).

Por otra parte, esta EEE tuvo muchas dificultades para la localización de los beneficiarios a encuestar. La información que se obtuvo no fue completa y en muchas ocasiones los beneficiarios no se ubicaron en las comunidades o municipios que figuraban en los expedientes. Además esta información no estuvo disponible en el momento necesario ni en la forma adecuada. El hecho de que la UGRT manejara una parte de la información y de que los expedientes se encontraran divididos entre la SEDAFOP y la UGRT dificultó todavía más la operación y aunque la dirección de esta organización manifestó total disponibilidad para apoyar el levantamiento de las encuestas, los resultados en campo no fueron los esperados ya que ni en las propias asociaciones locales de cada municipio se obtuvo información concreta para localizar a los beneficiarios.

Sería conveniente revisar este “sistema operativo”, buscando un mayor control del Programa por parte de la dependencia encargada, en este caso la SEDAFOP con el fin de valorar mejor los impactos y resultados del Programa y darle un mejor seguimiento. Por otra parte mencionar que entre las entidades que apoyan la operación del Programa y en las que participa las organizaciones de productores se encuentran el Consejo Estatal

Agropecuario, y los Consejo Municipal, Distrital o Regional de Desarrollo Rural Sustentable, pero es necesario fomentar mayores reuniones de estos cuerpos colegiados con el propósito de convertirlos en ejes de organización, planeación y formulación de ideas del sector.

Estos órganos colegiados enfrentan problemas añejos. Por una parte se han convertido sólo en instancias que informan, provocando el distanciamiento de los productores. Por otra, hay baja representatividad de los productores en estos órganos, por lo cual no participan de manera real en la toma de decisiones. Para resolver esta situación, se sugiere informar con mayor anticipación de los temas a tratar, invitar a un mayor número de productores por organización y conocer la problemática del sector.

3.3.3. Funciones que cumple el COTEGAN

El comportamiento del Comité Técnico Ganadero, COTEGAN, respecto a: su capacidad para implantar el Programa en el Estado ha sido calificada por los funcionarios con un 8.8 para el establecimiento de mecanismos de coordinación con otros programas de la Alianza con 8.9; la utilización de criterios técnicos para la selección de beneficiarios y fijar los montos de los apoyos y la capacidad de otorgar apoyos de acuerdo a criterios preestablecidos 8.07, para el establecimiento de mecanismos para la evaluación y seguimiento del Programa con un 7.6, la interacción con otros actores e instancias 7.5, y su participación en la planeación de mediano plazo del programa con 7

Estas calificaciones reflejarían un buen funcionamiento del comité y su relación con otras instancias para la implementación del Programa, no obstante en la práctica se ha observado que principalmente en lo que se refiere a la interacción con otros Programas y actores, los resultados no son los esperados.

En las Reglas de Operación se establecen claramente las funciones del COTEGAN pero algunas no se desarrollan en la práctica. El COTEGAN se dedica prácticamente a revisar e integrar los dictámenes de solicitudes de apoyo para presentarlas al agente técnico y este al FOFAE, pero en el caso del componente de sementales de bovino, sólo actúa como mesa de recepción y trámite de los listados que envía la UGRT para el pago. No participa en la planeación, quedándose en el cumplimiento de lo establecido y no plantea ni proponer nuevas directrices para obtener mejores resultados del Programa ante el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable como es su función. Tampoco realiza otras acciones como instrumentar la aplicación de las guías normativas, en este caso del subprograma DPAI, o el establecimiento de vínculos entre el Programa de Desarrollo de Capacidades PRODESCA y el DPAI, ni se tienen datos sobre evaluaciones internas del Programa, ni de haber establecido el programa de capacitación y actualización de los promotores de desarrollo agropecuario.

Esta situación pone de manifiesto que el COTEGAN debe de revisar en profundidad su papel en la implementación del Programa y asumir las funciones y responsabilidades que le son atribuidas. No es posible que el COTEGAN permita que un subprograma, importante para el desarrollo y consolidación del subsector pecuario, como es el DPAI no esté operando en el Estado, cuando está bajo su responsabilidad la supervisión seguimiento y control de su implementación. No es aceptable que el COTEGAN no

controle el componente de “*adquisición de sementales*”, el más importante en cuanto a manejo de recursos e impacto social.

3.3.4. Integración y operación de los Comités Sistema Producto Pecuarios

A pesar de que el Estado tiene una vocación ganadera, que existen las condiciones naturales para ello, y que la política sectorial está en esa línea y considera la integración de cadenas como un objetivo principal, no se ha constituido en el Estado un Sistema Producto del subsector en cuestión.

Algunos de los entrevistados, respondieron a esa pregunta con información referida a los sistemas producto identificados en el subsector agrícola, pero no hay información veraz sobre los comités sistemas producto pecuarios.

La causa de esta situación se atribuye a la falta de interés político por este proceso y a la escasa información que se maneja y se difunde al respecto, no solo a nivel de los productores sino de las propias dependencias. Si se considera, como se ha comentado con anterioridad que la determinación de las cadenas estratégicas prioritarias, entiéndase sistemas-producto, es indispensable para una mejor planeación, no solo del programa si no de la política sectorial, se debe de profundizar en el estudio y el establecimiento de las mismas con el objetivo de poder orientar los apoyos adecuadamente.

La política sectorial debe definirse y reflejarse en el fortalecimiento, consolidación y constitución de estos comités, considerándolo como una acción prioritaria a finalizar en el presente ejercicio. A través de las dependencias implicadas SEDAFOP y delegación de SAGARPA se deben de generar los medios y condiciones para su establecimiento.

3.4. Operación

3.4.1. Mecánica operativa

En el Estado actualmente se encuentran en operación veintiuna ventanillas (CADER) de atención en los 17 municipios y tres DDR la 150 en Villahermosa, 151 en Cárdenas y la 152 en Emiliano Zapata. Para este año dejaron de operar por cuestiones financieras dos DDR la 153 en Chontalpa y la 192 en San Pedro – Balancan.

En cuanto a los mecanismos de selección de los beneficiarios, los funcionarios manifiestan en un 85.7% que en las ventanillas receptoras se conocen los criterios y prioridades para seleccionar beneficiados y en un 78.5% que existen padrones de beneficiarios de Alianza o de otros programas 78.5%; pero solo el 42.8% dice que dichos padrones se utilizan para seleccionar beneficiarios.

El 64.3% manifiesta que se establecen plazos para responder las solicitudes pero estos no siempre se cumple y el 50% dice que se da prioridad a las solicitudes acompañadas de un proyecto productivo sin embargo este es requerido, según lo establecen las Reglas de Operación solo cuando el COTEGAN lo considere oportuno y para la construcción rehabilitación y equipamiento de centros de acopio, talleres, plantas industrializadoras y procesadoras, pero el Programa no ha otorgado ese tipo de apoyos en el 2003.

La capacidad de las estructuras técnico-operativas para evaluar aspectos de un proyecto productivo se califica por los propios funcionarios con un 7.7 la viabilidad técnica y económica del proyecto; con un 7.2 que el proyecto se desarrolle con apego a su formulación; con un 7.1 su contribución al establecimiento de cadenas agroalimentarias; con un 6.8 su aporte a la reconversión productiva y con 7 el impacto que genera el proyecto en el ingreso y el empleo. Estas calificaciones aunque buenas reflejan que es necesario un refuerzo de los equipos técnicos para que tengan todos los elementos necesarios para la evaluación de los proyectos que se presenten. Aunque para este periodo no se han presentado proyectos de ese tipo a los operativos correspondientes, si en un futuro la orientación de los apoyos es diferente el personal, no de las ventanillas si no los responsables (operativos del Programa y miembros del COTEGAN), deben de estar capacitados.

Del mismo modo, las calificaciones que los funcionarios dan a los técnicos DPAI en cuanto a experiencia, conocimiento de la problemática, formación y habilidad para comunicarse están entre 7.5 y 8, no obstante como ya se ha comentado los técnicos DPAI no existen como tales ya que ni ellos mismos se identifican con dicho nombre.

De las solicitudes presentadas por los productores muchas de estas no son aprobadas por diversas razones principalmente, en opinión de los funcionarios, por falta de recursos del Programa con un 81.8%; seguido de expedientes incompletos y el solicitante no es elegible de acuerdo con los criterios de selección, ambas con el 9%.

En cuanto a las razones por las cuales las solicitudes aprobadas no se ejercen, los funcionarios opinan en un 81.8% que los beneficiarios no disponen de recursos para hacer sus aportaciones y en segundo término con un 54.5% que los plazos que fueron establecidos para ejercerlas son demasiado cortos o porque el productor decide no ejercerla o porque el productor se beneficia al ceder sus derechos a otro productor. No obstante no se tienen datos en cuanto a las solicitudes aprobadas en 2003 que no fueron ejercidas.

El apego a las RO y otras disposiciones específicas establecidas en el Estado deben ser de observancia para todos con el propósito de cumplir con los objetivos y las metas del programa por lo cual se clasificó su apego a: la apertura de ventanillas de recepción de solicitudes con excelente; verificación de entrega y recepción de apoyos a los beneficiarios bueno; y la promoción del programa también como bueno.

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

Uno de los principales problemas con que se encuentran los productores para recibir sus apoyos es la propia publicación de las Reglas de Operación, ya que éstas no aparecen en el Diario Oficial de la Federación hasta que se emite el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que provoca que se retrasen los recursos destinados a la Alianza y que la recepción de los apoyos no coincidan con los tiempos productivos

En la mayoría de las veces el recurso aprobado a los productores es entregado con tiempos desfasados y estos consideran que ya no es pertinente aceptarlos por cuestiones de productividad o porque no se cuenta con el recurso para hacer sus aportaciones como

se mencionó en el apartado anterior. Según los funcionarios entrevistados el tiempo promedio entre la presentación de una solicitud completa y la notificación del dictamen es de cincuenta y tres días proceso demasiado largo si consideramos también el atraso en la publicación de las RO. Otro problema se presenta en el tiempo promedio de espera del productor entre la notificación de aprobación y la recepción del recurso que es de aproximadamente cincuenta y dos días. Estos tiempos de espera a generado un grado de desistimiento debido a la falta de oportunidad y certidumbre en la entrega de los apoyos de 22.6%. Aunque este porcentaje de desistimiento es estimativo ya que no se tienen datos para comprobarlo, es importante reducir los tiempos de espera en todo el proceso no solo para evitar ese desistimiento si no para que los apoyos se adapten más a los tiempos. Para ello es necesario agilizar los trámites en las dependencias, principalmente en la revisión y aprobación por parte de los responsables operativos del Programa y del COTEGAN.

3.4.3. Relación de complementariedad en la operación de Fomento ganadero

A pesar de que la opinión de los funcionarios es que existe buena complementariedad en la operación y que los subprogramas de Desarrollo Ganadero y DPAI están bien integrados, la realidad es que dicha complementariedad no existe, desde el punto de vista de que como se analiza seguidamente en otro apartado de este capítulo, el subprograma DPAI no se esta aplicando ni en fondo ni forma conforme a los lineamientos establecidos en las RO.

En relación con otros subprogramas como PROGAN, PROCAMPO, etc.; aún se necesita trabajar en la coordinación de actividades, lineamientos y otros factores, pues no existen vínculos reales entre estos programas y el Programa de Fomento Ganadero. Para ello es necesaria una mayor coordinación entre todas las dependencias que dan apoyos al subsector pecuario con el objetivo de optimizar los recursos de cada Programa y dar un apoyo más integral al productor. Si existen, como se dijo en otro apartado de este capítulo, padrones de los productores beneficiados por la Alianza y por otros Programas, es importante utilizarlos para canalizar y orientar los apoyos y seleccionar los beneficiarios, analizando la posibilidad de que el otorgamiento de apoyos de diferentes programas se haga de manera simultanea para un mayor impulso a la unidad productiva.

3.4.4. Participación estatal en las inversiones del Programa

De manera conjunto, desde los inicios de la Alianza, la aportación del Gobierno Estatal al Programa de Fomento Ganadero ha experimentado un aumento de menos de 8 puntos porcentuales entre 1996 y 2003, registrándose el mayor aumento entre 1999 y 2000, año a partir del cual se revierte la situación ya que hasta entonces la aportación federal había superado siempre el 50% pasando a ser la aportación estatal la mayoritaria, y alcanzándose el mayor porcentaje en el año 2002 con un 58.82% (Cuadro 3.4.1), año en el que el presupuesto global para el programa se redujo en un 34.29%

Las razones dadas por los funcionarios son que en los últimos dos años se ha trabajado con los mismos criterios de operación y el presupuesto asignado por la federación no ha variado tampoco. Pero lo cierto es que las reglas se modificaron entre el 2002 y el 2003 y que la aportación estatal no depende de la federal. Lo cierto es que la aportación del

Estado cumple con los lineamientos establecidos en la Alianza y que muestra un interés del Gobierno del Estado por la implementación de este Programa.

**Cuadro 3.4.1. Evolución aportación estatal y federal al Programa
(miles de pesos)**

Año	Total presupuesto (Miles de pesos)	Aportación federal		Aportación estatal	
		Miles de pesos	% del total	Miles de pesos	% del total
1996	23,249.00	13,098.40	56.33	10,150.60	43.67
1997	21,231.60	11,152.70	52.53	10,078.90	47.47
1998	19,104.22	10,795.61	56.50	8,308.61	43.50
1999	28,122.75	15,231.87	54.16	12,890.88	45.84
2000	36,000.00	15,455.00	42.93	20,545.00	57.07
2001	48,082.49	22,878.40	47.58	25,204.35	52.42
2002	31,593.27	13,011.05	41.18	18,582.22	58.82
2003	33,269.14	16,236.93	48.80	17,032.21	51.20

Fuente: Evaluación 2002 y addendum 2003

3.4.5. Integración de cadenas productivas

Uno de los objetivos de Alianza es promover la integración de cadenas productivas, y concretamente para el Programa Fomento Ganadero en el Estado de Tabasco, en su anexo técnico 2003 se establece como única línea o estrategia atendida la integración de cadenas agroalimentarias.

Según los funcionarios, el grado en que la operación del Programa se enmarca en la integración de cadenas productivas y el grado en que los componentes de apoyo se orientan a la integración de cadenas es calificado con un 8, y con un 7.64 la asignación de recursos en función de las cadenas productivas.

Si se considera la cadena bovinos, a la cual se han dirigido prácticamente todos los apoyos, como la más importante en el Estado, se observa que los apoyos han ido hacia la producción primaria y no hacia la integración propiamente de las cadenas. Además, como se ha comentado en puntos anteriores, quedan sin atención otras cadenas importantes y con potencial de desarrollo en el Estado. Para el verdadero fomento a la integración de las cadenas productivas es necesario potenciar tres elementos: la vocación de los recursos naturales, el nivel de organización de los productores y las áreas de oportunidades.

De la misma manera es necesario prestarle atención a las principales limitaciones de la integración de cadenas productivas como puede ser la baja participación de los productores por falta de información sobre las ventajas de dicha integración; destinar mayores recursos, mejorar la infraestructura existente (aumentar las redes de frío y salas de ordeña) y tecnificar las UPR's a través de asesoría, capacitación y supervisión.

La participación de las verdaderas "organizaciones de productores", aquellas que son activas y que están bien consolidadas, es indispensable para lograr la verdadera

integración de cadenas. Identificarlas y fortalecerlas, así como darles los medios para capacitar a sus líderes y tener una mínima infraestructura, es un primer paso hacia su consolidación y con ello para la constitución de los sistemas productivo.

En este punto cabe hacer mención sobre los proveedores de bienes e insumos, como un eslabón más de la cadena. Como se ha comentado la principal “proveedora del Programa” es la UGRT, la cual a través de sus asociados provee de sementales y a través de la cooperativa de insumos y equipos a los productores.

Independientemente de la UGRT existen otros proveedores, principalmente de equipos, que ofrecen adicionalmente otros servicios como asesoría y capacitación, elaboración y gestión de la solicitud, elaboración del proyecto productivo y proporciona los precios de bienes y servicios más bajos que los prevalecientes en el mercado. Los productores deben aprovechar estas oportunidades para consolidar proyectos viables y reales que garanticen recursos y continuidad de sus UPR's.

Para transparentar la participación de los proveedores en el Programa se establecieron ciertos requisitos que los proveedores cumplieron al 100%. La normatividad es clara y concisa al respecto: todo proveedor debe estar inscrito en el padrón, cumplir con los requisitos legales, certificación de bienes y servicios, de autorizaciones y certificados fitosanitarios, concertación de precios de bienes y servicios, capacitación al cliente y garantía de los bienes.

Sin lugar a dudas el participar en el Programa representa ventajas al proveedor ya que le permite obtener nuevos clientes, acceso a nuevos segmentos del mercado, permite reactivar los mercados y desarrollar nuevos servicios.

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

Como se ha ido manifestando a lo largo de este documento, el subprograma DPAI presenta una problemática muy particular en el Estado. Como se ha constatado a través de las entrevistas a funcionarios, técnicos, coordinadores y otros actores, en las encuestas a los productores y en la información documental, el subprograma no ha operado de acuerdo a los lineamientos establecidos en las RO y en la guía normativa correspondiente.

Al subprograma se le destinaron según addendum 3.26 millones de pesos con la meta de beneficiar a 480 productores. El Subprograma se operó, teóricamente con dos Coordinadores y 22 técnicos, atendiendo las regiones de Los Ríos y la Chontalpa, identificadas como las más “ganaderas”.

A pesar de no llevarse el Programa de acuerdo a los lineamientos establecidos se obtuvo información, en algunos casos de los funcionarios y en otros de los técnicos y coordinadores entrevistados, pero que no responde a la evaluación del DPAI, ya que operaron bajo otras concepciones (responden al esquema GAVATT's).

Esta información refleja que el nivel de cumplimiento de aspectos relacionados con los objetivos del subprograma es bajo, así como la importancia que el Estado da al subprograma. Las condiciones laborales de los técnicos no son seguras y su desempeño

bajo (manifiestan haber realizado cada uno en promedio 4 proyectos de desarrollo , menos de 1 acción para aprovechar otros apoyos, y que el 8% de los proyectos que elaboraron fueron financiados y están en marcha) el uso de los proyectos como herramienta de planeación es muy baja, el fortalecimiento a las cuencas, y áreas compactas es mala, ya que no han logrado establecer y operar proyectos con visión integral y el grado de articulación con las diferentes instancias de investigación es prácticamente nulo, ya que solo tiene nexos con el INIFAP.

Por otra parte el grado de permanencia del servicio apoyado sin subsidio es bajo, los productores aun no están dispuestos a destinar recursos a este servicio. Según los resultados de las entrevistas, un 46 % de los técnicos entrevistados recibe algún incentivo extra por su trabajo, siendo el importe promedio que dan los productores como incentivo de \$ 740.00 al mes; están contratados en promedio diez meses del año y aunque se considera la posibilidad que a futuro los productores paguen el costo del servicio, el promedio de años que debería durar el subsidio es de 7 años, ciclo realmente fuera del horizonte incluso de la vida productiva de los proyectos (según las RO se establecen 5 años), lo cual muestra que el subprograma no es sostenible.

Los dos coordinadores y el total de los entrevistados, involucrados en este Programa no conocen las reglas de operación, la guía operativa, ni la concepción, metas y objetivos del programa DPAI. La concepción y operación del Programa por parte de las entidades responsables es parte fundamental de esta situación, se confunde erróneamente este programa con el GAVATT, operado por el INIFAP.

En el proceso administrativo que se lleva actualmente se observó que los cursos que se dan a los técnicos o productores son impartidos por el personal del mismo agente técnico y uno de los coordinadores y son cobrados por ellos mismos, estos no se concursan por otros despachos o instancias. Ha faltado elaborar los compromisos medibles en la aplicación de los conocimientos que se adquirieron por parte de los productores, y en mayor medida el presupuesto se ha utilizado para la capacitación de los técnicos y no de los productores.

Para el proceso técnico no se cuenta con un programa general de trabajo con metas y objetivos cuantitativos y cualitativos, los diagnósticos que se elaboran no contienen información suficiente que permita establecer la panorámica de la organización a atender, las actividades que plantean los coordinadores y técnicos no están bien sustentadas en cuanto a: la factibilidad de realizarse en tiempo, la asimilación técnica real de los productores, practicidad y posibilidades de llevarse a cabo como tareas cotidianas en los productores, aunado a esto solo se tocan aspectos técnicos puros de producción, no existe una asesoría integral, en cuanto a todo el proceso productivo, acopio, y transformación, además de no apoyar en la gestión de otros instrumentos financieros que provengan de la Alianza contigo, y otros programas oficiales.

La grave de esta situación es que desde que inició este Subprograma, antes programa, las instancias correspondientes no han puesto los medios para su correcta aplicación. La situación actual no es fruto de la aplicación del subprograma en el 2003 si no que es el resultado de años anteriores de "consentimiento" con una mecánica operativa que no es la adecuada ni la correcta. Resulta peculiar el hecho de que anteriores evaluaciones no se hubiese detectado esta situación por lo cual se recomienda efectuar, posterior a esta

evaluación, una investigación profunda sobre “la evolución histórica del DPAI en la entidad” a fin de entender y corregir lo sucedido, ya que no bastara con acciones de corto plazo. Se tiene una inercia de operación que de no cambiarla de fondo se volverá a repetir y no se resolverá la problemática.

La concepción del DPAI por las instancias responsables es fundamental en esta problemática. El COTEGAN delegó en el INIFAP toda la responsabilidad técnica y operativa del mismo, y este a su vez lo vio como una extensión de su programa GAVATT, el cual efectivamente contempla la transferencia de tecnología como un insumo importante, sin embargo no se encontró por parte de la entidad evaluadora un paquete tecnológico probado y comprobado que este adecuado a las características pecuarias del Estado, además de cuestionarse seriamente la operativa y metodología del DPAI por parte del agente técnico, este además presenta de manera interna problemas en la cadena de mando que a su vez han repercutido en la toma de decisiones y la orientación final que se ha dado al subprograma por parte de esta institución.

Esta situación requiere de acciones drásticas al respecto. Es necesaria una revisión general del papel de las instancias operativas vinculadas al DPAI e iniciar un proceso de “capacitación y formación” hacia los responsables operativos, agente técnico y promotores y coordinadores con el fin de lograr un conocimiento real del subprograma para su correcta aplicación.

Deben de tomarse medidas desde las instancias normativas y operativas, Delegación de la SAGARPA y SEDAFOP que permitan corregir de forma efectiva la problemática, contemplando la posibilidad de operar con otras instituciones la figura de agente técnico, que aunado con una mejor selección del personal técnico, la identificación real de los grupos de productores a asesorar, y elaborar todos los actores, de manera conjunta, el plan de trabajo, en el cual se contemple objetivos, metas y acciones tanto cuantitativas como cualitativas, permita cumplir con lo establecido en las RO y lograr los objetivos del Programa así como resultados en las UPR's atendidas.

Capítulo 4

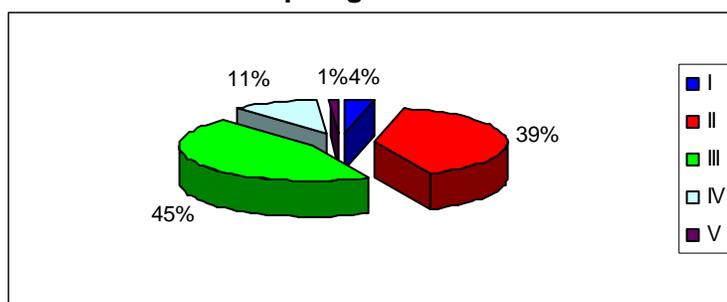
Evaluación de impactos

En base a los objetivos del Programa se calculan y analizan los impactos de las inversiones apoyadas en las unidades de producción con el fin de obtener elementos de análisis que permitan establecer los factores que los generan.

4.1. Tipología de productores

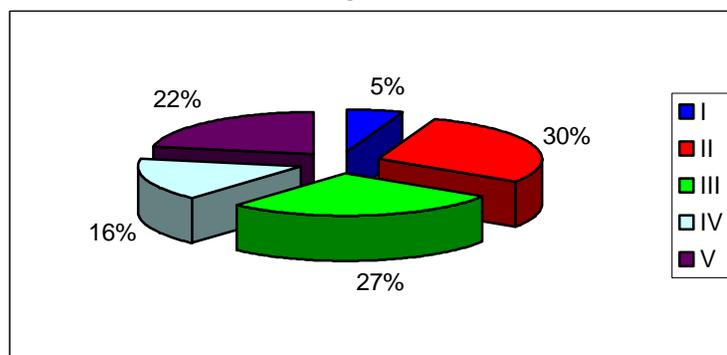
Dada la diversidad de productores atendidos y considerando que el análisis de impactos varía en base a las características de los mismos y sus unidades de producción, se inicia con un estudio de tipología, según los criterios establecidos por la UA-FAO. (Anexo 2)

Gráfica 4.1.1. Tipología de beneficiarios 2003



Fuente: Elaboración propia. Encuestas a beneficiarios 2003

Gráfica 4.1.2. Tipología de beneficiarios 2001



Fuente: Elaboración propia. Encuestas a beneficiarios 2001

Comparando la gráfica 4.1.1, con la gráfica 4.1.2, se observa que en el 2003 hubo una reorientación de los apoyos hacia los productores del tipo III, que aunque no se corresponde con los de menos recursos, representa al productor agropecuario medio, en detrimento de los productores de más alto nivel, tipo V que pasaron del 22% a un 1%.

Esta situación responde a la aplicación del estudio de estratificación de productores realizado para una mejor planeación del Programa, lográndose dicho objetivo en cuanto a la atención de la población objetivo.

Esta tipología de productores permite analizar, en aquellos indicadores más relevantes, si los resultados e impactos de los apoyos han sido los mismos o han variado según las características de los beneficiarios

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

La permanencia del apoyo por parte de los beneficiarios en 2003 nos indica que del total, el 1.17 % no conservó los conceptos adquiridos, y el 98.8% lo conservan, con un índice de aprovechamiento de 83.1% siendo bueno este indicador.

En el año 2001 se observa que en la permanencia del apoyo 97.8 % lo conservan y 2.19% no lo conservan, esto debido a que en un caso los animales se murieron y otro por otras razones, siendo el índice general de aprovechamiento del 91.2 %.

Cuadro 4.2.1. Índice de nivel de uso

Rangos	Índice	
	2003	2001
0	0	0
>0-25	7.4	0
>25-50	8.63	6.18
>50-75	16.07	7.58
>75-100	57.74	77.53
Índice	83.18	91.29

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003 - 2001

Comparativamente el año 2001 es mejor que el año 2003 en cuanto a índice de aprovechamiento, aunque es necesario comentar que los resultados de este indicador deben de matizarse ya que no solo involucra maquinaria, equipo, instalaciones, sino también animales, y tratar de establecer el nivel de uso de los animales puede ser muy subjetivos en cuanto a interpretación se refiere. En lo que respecta a índices de permanencia no existe una diferencia sustantiva en ambos años, en general es bastante bueno ya que se ubica en ambos casos más allá del 95 %.

4.3. Impactos en indicadores del primer nivel

4.3.1. Ingreso

El ingreso es uno de los objetivos generales del programa de la Alianza, por lo cual se analiza aún sin ser un objetivo específico del programa de Fomento Ganadero.

En el análisis, se tiene una sola rama de producción que es Bovinos, y en esta, según se establece en el modelo de encuesta elaborado por la UA-FAO, cuatro posibles

propósitos: carne, leche, doble propósito p/carne, doble propósito p/leche. En estos términos se levantaron las encuestas y en estos términos se manejan los resultados para la evaluación de impactos.

Para el 2001 se observa (cuadro 4.3.1) que el mejor índice de excedente lo presenta el doble propósito leche con un 3.35 le sigue carne con 2.08, luego leche con 1.84, y finalmente doble propósito carne con 1.57.

Cuadro 4.3.1. Índice de excedentes 2001

Especie animal	Unidades en producción (IUP)	Rendimientos (IR)	Producción (IQ = IUP * IR)	Precios (IP)	Ingresos (IY = IQ * IP)	Costos (IC)	Excedente (IE)
Carne	1.37	1,11	1.53	1.17	1.78	0.76	2.08
Leche	0.05	0.07	0	0.22	0	2.13	1.84
Doble propósito p/carne	1.32	1.02	1.35	0.57	0.77	0.94	1.57
Doble propósito p/leche	1.78	1.25	2.22	1.25	2.78	0.73	3.35

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2001. Cálculo de indicadores 2001

Para el 2003 se presenta una panorámica diferente en relación al 2001, (anexo 1 cálculo de indicadores 2003) al obtenerse que el Índice de Unidades de Producción, IUP, más alto lo tiene la carne, seguida del doble propósito p/carne, el doble propósito p/leche y por último la leche. El mejor índice de rendimiento, IR, lo presenta doble propósito p/leche, seguido del doble propósito p/carne, le sigue carne y por último leche; el índice de precios IP mejor posicionado es para la carne seguido del doble propósito carne, doble propósito p/leche y el último leche. En cuanto al índice de costos, IC, el mayor es doble propósito p/leche con 1.13, después carne 0.95, seguido de leche con 0.90 y doble propósito carne 0.83. Finalmente tenemos que el mejor índice de excedente lo tiene la carne con 1.68, seguido del doble propósito carne 1.60, le sigue el doble propósito leche que obtuvo 1.45 y por último tenemos la leche con 1.33. Estos resultados muestran que actividad más rentable la carne y el menos rentable la leche y que donde está presente el componente leche se dan las menores oportunidades de ingreso.

Las diferencias entre 2001 y 2003 se explican por el hecho de que entre el 2002 (SIACON), los volúmenes de producción de carne y leche descendieron pero el precio medio al productor del litro de leche descendió de \$ 3.58 a \$ 2.94, cuando el de carne pasó de \$ 21.95 a \$ 22.38, por lo que al tener mejor precio la carne que la leche, este componente de leche comienza a ser desplazado por los productores.

Por otra parte también se constata que efectivamente las políticas anteriores orientadas a producir carne están dando resultados en cuanto a mejor ingreso a los productores, sin embargo, la leche a pesar de que las políticas actuales dicen estar dirigidas a este propósito, los resultados no son los esperados, posiblemente porque realmente como se

comentó, los apoyos del Programa no van en esa línea, siendo necesario orientar los recursos hacia esta línea o analizar la correspondencia entre acciones-resultados y políticas.

4.3.2. Empleo

Para el 2001 no hay cambios relevantes en el empleo, la tendencia es estable como lo reflejan el 60.4 % (cuadro 4.3.2) que no registraron cambios. Un 33 % reporta crecimiento, observándose que se debe en mayor medida a otras causas. La casos de decrecimiento son menos, con un 6.6 % y este se debe también a otras causas. La relación entre los jornales totales antes y después del apoyo es de 1.04, siendo poco significativa la generación de empleo.

Cuadro 4.3.2. Tendencias en el empleo 2001

Causa y tendencia	Casos		Jornales totales		
	No	%	Antes del apoyo	Después del apoyo	DA / AA*
Por Alianza	10	100.0	5,198	6,461	1.24
Decreciente	1	10.0	488	431	0.88
Creciente	9	90.0	4,710	6,030	1.28
Por otras causas	26	100.0	10,138	10,821	1.07
Decreciente	5	19.2	1,994	959	0.48
Creciente	21	80.8	8,144	9,862	1.21
Total	91	100.0	48,329	50,275	1.04
Decreciente	6	6.6	2,482	1,390	0.56
Creciente	30	33.0	12,854	15,892	1.24
Estable	55	60.4	32,993	32,993	1.00

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2001

* DA: Después del apoyo / AA: Antes del apoyo

En el año 2003 (cuadro 4.3.3), se mantiene la tendencia a la estabilidad en el 70 % de los casos, reportando crecimiento un 27.1% y decrecimiento un 2.9 %. El indicador diferencial entre los jornales antes y después del apoyo nos muestra un 1.09 de generación de jornales.

Al efectuar la comparación entre los dos años, se observa una tendencia a la estabilidad, que se incrementa de 2001 a 2003, disminuyendo el crecimiento en el 2003. Es importante comentar que los últimos datos de INEGI en el 2002 muestran que en general el empleo en el sector primario está decreciendo, con pérdidas del 9.04% en los últimos 4 años, incrementando por el contrario el sector terciario.

Cuadro 4.3.3. Tendencias en el empleo 2003

Causa y tendencia	Casos		Jornales contratados		
	No	%	Antes del apoyo	Después del apoyo	DA / AA*
Por Alianza	8	100	5,460	5,978	1.09
Decreciente	0	0	0	0	0
Creciente	8	100	5,460	5,978	1.09
Por otras causas	43	100	21,298	27,083	1.27
Decreciente	5	11.6	2,709	2,083	0.77
Creciente	38	88.4	18,589	25,000	1.34
Total	170	100	97,405	103,108	1.06
Decreciente	5	2.9	2,709	2,083	0.77
Creciente	46	27.1	24,049	30,978	1.29
Estable	119	70	70,647	70,047	0.99

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003

* DA: Después del apoyo / AA: Antes del apoyo

En conjunto, los impactos que tiene la Alianza en generación de empleo son bajos, reforzando lo anterior el hecho de que en los casos de crecimiento, este se atribuye más frecuentemente a otras causas y no a la Alianza. Esta situación es debida al tipo de componente que otorga el Programa, dado que básicamente se apoyó la adquisición de sementales, lo cual por lógica no genera un aumento de mano de obra ya que los trabajos a realizar en la unidad de producción, el tiempo y el personal necesario para ello, no se incrementan significativamente al tener un animal más.

No se analiza este componente en las demás variantes, empleo familiar y contratado (anexo 1. Cálculo de indicadores 2001-2003), ya que al tenerse una tendencia general a la estabilidad no se considera necesario ahondar más en el tema.

4.4. Impactos en indicadores del segundo nivel

4.4.1. Inversión y Capitalización

La capitalización de las unidades de producción, es uno de los objetivos establecidos del Programa y se analiza en base a tres rubros, maquinaria y equipo, ganado y plantaciones. Cabe indicar que este último rubro en el caso del Programa ganadero se refiere al incremento de las superficies dedicadas a praderas.

Los procesos de capitalización que han tenido las UPR en el año 2001 muestran una tendencia creciente, el 94.5 % incrementa su capital, otro 3.3 % decrece y solo un 2.2 % se mantiene estable. En los casos de crecimiento se obtiene un capital promedio después del apoyo de 178 mil 971 pesos, siendo el rubro que más capitaliza el ganado en un 92.6 % de los casos, de los cuales el 52.3% lo atribuye a la Alianza. También reportan

aumento de capital debido al rubro de maquinaria un 83.7%, pero solo un 8.3% lo atribuye a la Alianza. Lo mismo para el rubro de praderas con un 31% de casos de aumento de capital pero solo un 11.1% debido a la Alianza.

Para el 2003 se mantiene la tendencia creciente con un 88.8 % de productores que reportan aumento del capital, un 6.5 % estabilidad y un 4.7 % decrecimiento. Los capitales promedio para después del apoyo muestran que en la serie creciente se capitalizan hasta con 128 mil 122 pesos, y en el caso decreciente pierden en promedio 329 mil 113 pesos, es importante comentar que de las tres series, en el capital promedio mas alto antes del apoyo lo tuvo la tendencia decreciente con 571 mil 756 pesos, y después del apoyo presenta el capital promedio mas bajo con 242 mil 643 pesos, el mayor monto promedio en el apoyo lo tuvo la serie creciente con 93 mil 948 pesos.

La capitalización se dio gracias al incremento en las cabezas de ganado en un 96.9% del total de casos, de estos el 70.8% se debió a Alianza, y un 3.1% presenta disminución de capital por este rubro, un 40% lo atribuye a la Alianza y el 60% a otras causas. También hay un aumento importante de capital debido al rubro de maquinaria con el 76.3% pero de estos solo el 14.8% lo atribuyen a la Alianza. Para el rubro de praderas solo un 8.6% de los encuestados manifestaron aumento en el capitalización y en ningún caso se debió a la Alianza.

Cuadro 4.4.1. Porcentajes de cambios en el capital por rubros (beneficiarios 2003)

Rubro	Casos* con capital	Sin cambios en el capital	Con aumentos en el capital			Con disminución en el capital		
			Por alianza	Otras causas	Total	Por alianza	Otras causas	Total
Maquinaria	45.45	2.5	14.8	85.2	76.3	0.0	100.0	21.3
Ganado	90.34	0.0	70.8	29.2	96.9	40.0	60.0	3.1
Plantaciones	32.95	0.0	0.0	100.0	8.6	0.0	100.0	91.4

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003. Cálculo de indicadores 2003

*El porcentaje de casos está referido al total de encuestados y no debe dar 100% dado que un mismo beneficiario puede tener capital por los tres rubros

En comparación de los años 2001 y 2003 se tiene tendencia creciente hacia la capitalización. En los casos en que aumenta el capital se debe a la Alianza y cuando disminuye es por otras causas. Esta tendencia general presenta que la capitalización es por los conceptos de ganado tanto en el 2001 como para el 2003. Estos datos, se corresponden con el tipo de apoyo otorgado ya que los apoyos del Programa fueron más dirigidos a la adquisición de ganado que a la infraestructura y equipo, y queda manifiesta la deficiencia del Programa en el concepto de praderas.

En el análisis por tipología de productor, para el 2001 los tipos III y V fueron los que obtuvieron más beneficios; en ambos casos el 100 % de los beneficiarios presentaron tendencia creciente, el mas capitalizado fue el tipo V con un promedio de 344 mil 866 pesos, y el III con 131 mil 111 pesos. Quien presentó el monto promedio de apoyo más alto fue el tipo II con 113 mil 135 pesos. El promedio de capitalización del tipo V es más alto incluso que el promedio general de este indicador, así como su porcentaje de capitalización, el cual también es superior al promedio del indicador. Es por ello que se

observa que los apoyos se dirigieron más a productores con capacidades y recursos superiores que el promedio de productores a quienes atiende el Programa.

En el caso del 2003 se obtuvieron más casos con tendencia creciente entre los productores del tipo IV con un 94.4 % (cuadro 4.4.2), seguido del tipo II con el 91 %, y por ultimo el tipo III con un 85.7 % y solo los productores tipo II y III presentan algunos casos de decrecimiento de capital. El mejor capital promedio fue de 238 mil 421 pesos en el tipo IV, le sigue el tipo III con 144 mil 508 pesos, y por ultimo el tipo II con 86 mil 455 pesos.

Cuadro 4.4.2. Tendencias capitalización por Tipología 2003

Tendencia	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Decreciente	0.00	4.48	6.49	0.00	0.00
Estable	16.67	4.48	7.79	5.56	0.00
Creciente	83.33	91.04	85.71	94.44	100.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003. Cálculo de indicadores 2003

En general los tres tipos tuvieron tendencias crecientes más altas que el promedio general del indicador, a pesar de que el tipo IV fue el tercero en orden de importancia, fue el que mejor aprovechó los apoyos. Si bien los apoyos se dirigieron a un sector de productores tipo medio, quienes mejor aprovechan los apoyos son los productores con capacidades y recursos superiores, pero por otra parte este tipo de productores no dejan de capitalizarse por no recibir apoyos de la Alianza.

4.4.2. Producción y productividad

En este apartado se evalúan los cambios de producción y productividad, así como las causas que los han motivado, y conocer así, si esos cambios realmente están propiciando cambios positivos en el ingreso.

En lo referente al año 2003, en la panorámica general se observa que del total encuestado 158 personas que representan el 92.94 %, reportan que tienen crecimiento, de los cuales 100 lo atribuyen a un crecimiento en unidades de producción, 1 persona al rendimiento y 57 mas consideran que se debe unidades de producción y al rendimiento en conjunto. Del total que reporta haber crecido un 44.30 % lo atribuye a la Alianza, y del global que dice haber crecido debido a un aumento en unidades de producción, en rendimientos, o por ambas causas, el 19.62 %, el 0.63%, y el 24.05% respectivamente lo atribuyen en la Alianza.

En términos generales se observa que en todos los casos de crecimiento debido a Alianza, el porcentaje no rebasa el 25 % y que efectivamente los mayores resultados se deben al aumento de las unidades de producción ya que los apoyos van dirigidos a ese concepto.

Para el año 2001 de los 91 encuestados, el 89 % reportaron tener crecimiento, y de estos 38.27 % lo atribuyen a la Alianza. En este segmento 48 personas tuvieron crecimiento en unidades de producción, 1 mas creció en rendimientos, y 32 personas crecieron tanto en producción como en rendimiento. De los porcentajes de crecimiento debido a Alianza, el

mejor es el de crecimiento conjunto en unidades de producción y rendimiento con el 53.13 %, pero en lo referente solamente a crecimiento en rendimiento es nulo con 0 % de razón por parte de Alianza, además del conjunto de elementos el rendimiento solo creció un 1.2 % del total, repitiéndose la misma situación del 2003.

En el análisis por tipología de productor (cuadro 4.4.3), los productores del tipo III son los que reportan con mayor frecuencia crecimiento en producción seguidos de los del tipo II. Estos últimos son los únicos que indican que, con un mínimo 0.59% que el crecimiento en producción fue debido al crecimiento de los rendimientos.

Cuadro 4.4.3. Indicador de producción y productividad por tipología 2003

Tipo	Crecimiento en Producción	Crecimiento en Unidades de producción	Crecimiento en Rendimiento	Crecimiento Unidades de Producción y Rendimiento
Tipo I	3.53	1.18	0.00	2.35
Tipo II	35.29	24.71	0.59	28.33
Tipo III	42.35	24.71	0.00	17.65
Tipo IV	10.59	7.06	0.00	3.53
Tipo V	1.18	1.18	0.00	0.00

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003. Cálculo de indicadores 2003

Las diferencias entre tipo de productores son muy marcadas ya que los tipos extremos I y V muestran pocos signos de crecimiento, en ambos casos porque los cambios registrados en las unidades de producción antes y Después del apoyo no son significativos.

El análisis en conjunto de los ciclos 2001 y 2003 muestra que hay aumento de producción pero la Alianza no es un factor determinante para ello y que el crecimiento es debido al aumento de las unidades de producción pero muy poco al rendimiento. Estos resultados muestran que los impactos del Programa se reducen al incremento en las unidades de producción y la consiguiente capitalización de la UPR pero que no se logran incrementos en productividad y por consiguiente tampoco en el ingreso.

Esta situación debe atribuirse al tipo de apoyo otorgado por el Programa y la falta de operación del subprograma DPAI ya que las mejoras en productividad son el resultado de acciones conjuntas no solo relacionadas con la mejora genética de los hatos si no con temas de alimentación, sanidad, manejo y todo ello vinculado con la asesoría técnica y capacitación del productor para un manejo adecuado y sustentable de sus unidades de producción, y el Programa no está dando este tipo de apoyo integral.

4.4.3. Innovación tecnológica

Este índice toma como promedio tres componentes: calidad genética de los animales, alimentación e infraestructura y equipo. Se analizará en que grado se esta induciendo el uso de nuevas tecnologías

En el año 2001 se tiene tendencia creciente en un 57.14% de los beneficiarios, decreciente en el 39.56 % y estable en el 3.30 %. El índice tecnológico antes del apoyo es de 0.24, y después del apoyo 0.27, por lo que el índice de cambio tecnológico es de 0.03.

Si bien existe esta tendencia en realidad su cambio tecnológico es muy bajo, no se tiene realmente un movimiento significativo. El índice de cambio tecnológico general muestra que el 62.64 % antes del apoyo se ubica en el nivel de 0.2 a 0.4 y después del apoyo en 40.66 % aumentando a porcentaje de productores en el rango de 0 a 0.2 que pasa de 30.77% a 36.26% y disminuye el porcentaje en el rango de 0.6 a 0.8 de 2,20% a 0, lo que estaría confirmando que los apoyos no tuvieron impacto positivo en la innovación tecnológica.

En el análisis por tipología de productores para este mismo año, se obtuvo que el tipo III tiene el mejor índice de cambio tecnológico pasando de 0.30 antes del apoyo a 0.39 después, y una tendencia creciente en el 80 % de los casos, pero por el contrario el tipo IV, al que debería de corresponderle según los criterios FAO un índice tecnológico de más de 0.6 y hasta 0.8, muestran un promedio de 0.20 antes del apoyo y 0.17 con un índice de cambio negativo de -0.03 , lo que indica que para su clasificación se utilizaron otros parámetros como nivel de alfabetización y de capitalización.

Para el año 2003 y de acuerdo a los resultados obtenidos (cuadro 4.4.4), se observa que se tiene una tendencia estable con el 54.71 %. En promedio el índice tecnológico antes del apoyo era de 0.25, después del apoyo permaneció en 0.25, por lo que el índice de cambio tecnológico es 0 por lo tanto no hubo cambio alguno. El índice tecnológico general muestra que antes del apoyo el mayor porcentaje se ubicaba en el nivel de 0.2 a 0.4 con el 62.35 %, y después del apoyo en el mismo segmento se ubica un 61.76 %, por lo que se corrobora que también en este año los apoyos han tenido un impacto nulo en el cambio tecnológico.

Cuadro 4.4.4. Índice tecnológico general 2003

ICT	No	%
Decreciente	28	16.47
Estable	93	54.71
Creciente	49	28.82
Total	170	100.00

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003

En el análisis por tipología de productores (cuadro 4.4.5), para este año 2003 se observa, como en el 2001 que los indicadores tecnológicos son muy bajos para todos los tipos de productores y además estos no varían prácticamente entre antes y después del apoyo. Solo los productores tipo I y II tiene un índice de cambio tecnológico de 0.01 y para los demás es 0.

Cuadro 4.4.5. Índice Tecnológico por tipología 2003

Tipos	ITA	ITD	ICT
Tipo I	0.13	0.14	0.01
Tipo II	0.21	0.22	0.01
Tipo III	0.26	0.26	0.00
Tipo IV	0.33	0.33	0.00
Tipo V	0.57	0.57	0.00

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003

En el comparativo de los dos años se ve que la tendencia en 2001 es de un mínimo crecimiento pero con bajo nivel tecnológico y para el 2003 el impacto es todavía menor ya prácticamente el cambio tecnológico es nulo y los niveles se mantienen muy por debajo de lo esperado.

A pesar de que el Programa se ha centrado en apoyar la integración de sementales para la mejora genética de los hatos, estos apoyos no han tenido un impacto directo en el nivel tecnológico de las unidades de producción. Esto se debe de relacionar con otros puntos ya mencionados en el apartado anterior, como la falta de acciones es otros aspectos técnico productivos importantes (alimentación, sanidad) y la no operación práctica del subprograma DPAI, requiriéndose de una reorientación de los apoyos en base a los objetivos y problemática y escasez de resultados que se ha constatado.

4.4.4. Integración de cadenas agroalimentarias

Las cadenas agroalimentarias son una de las principales líneas estratégicas de la política sectorial y de las orientaciones generales del Programa, por lo que es de vital importancia conocer el grado de integración del productor a la cadena, tanto atrás como hacia adelante, además de ubicar los beneficios de una mayor integración en la reducción de los costos de producción y el incremento en los ingresos.

En el año 2001 el indicador de integración de la cadena de valor hacia atrás muestra una tendencia decreciente en un 89.01 % de casos (cuadro 4.4.6); estable en el 10.99% y no se reporta crecimiento, siendo el valor del indicador promedio -0.21 .

Cuadro 4.4.6. Indicador de Integración hacia atrás 2001

Tendencia Integración hacia atrás	Beneficiarios		Promedio Integración hacia atrás
	No	%	
Decreciente (<0)	81	89.01	-0.23
Estable ($=0$)	10	10.99	0.00
Creciente (>0)	0	0.00	0.00
Total	91	100	-0.21

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2001

Para el 2003 (cuadro 4.4.7), la tendencia a la estabilidad aumenta, se confirma que no hay crecimiento y se obtiene un indicador promedio de -0.11 , que aunque en menor medida que en el 2001, denota que el productor aun tiende al autoabastecimiento, y que el Programa no ha tenido ningún impacto positivo en la integración hacia atrás, es decir no ha generado la especialización de los productores.

Es importante comentar que tanto en el 2001 como en el 2003 los resultados se deben principalmente a los porcentajes de autoabastecimiento que se obtuvieron en el rubro de alimentación ya que en gran medida los hatos ganaderos del Estado se alimentan a través del pastoreo en las unidades de producción y son pocos los casos en que el productor compra pasto o forraje y el consumo de alimentos balanceados es mínimo

Cuadro 4.4.7. Indicador de integración hacia atrás 2003

Tendencia integración hacia atrás	Beneficiarios		Promedio integración hacia atrás
	No	%	
Decreciente (<0)	81	47.65	-0.23
Estable (=0)	89	52.35	0.00
Creciente (>0)	0	0.00	0.00
Total	170	100	-0.11

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003

En el trópico y región sureste la tendencia siempre será a consumir pastos, ya que esa es una de las principales ventajas que ofrece el Estado para la práctica de la ganadería. El objetivo será mejorarlos, así lo contempla el Programa, pero el consumo de alimentos balanceados, o la compra de forrajes, aunque necesario, nunca podrá o deberá ser mayor al pastoreo, o de lo contrario, desde un punto de vista de rentabilidad, el ganado ya no sería negocio.

Si bien el objetivo del Programa es la integración de cadenas, y queda claro que la integración hacia adelante es importante, se debe valorar es en que medida la integración hacia atrás es también un objetivo del mismo. Un indicador hacia atrás negativo, señala que existe mayor uso de las praderas propias de cada unidad de producción, aspecto que el Programa esta potenciando, por lo tanto, cuanto más negativo sea el indicador más se están cumpliendo los objetivos.

Si lo que se persigue son valores positivos en el indicador, debería valorarse la oportunidad de los apoyos que se dan para molinos, moledoras de grano y otro tipo de equipo, que en mayor medida inducen al autoabastecimiento, ya que desde la lógica del indicador no favorecen la integración de la cadena.

Con respecto a la integración de cadena hacia delante (VHI), en el 2001 el índice obtuvo un valor de 0.169, siendo la venta a la fábrica (en este caso al frigorífico), el segmento más importante con un indicador del 0.157. Estos resultados confirman que un gran porcentaje de productores están integrados a la UGRT, y entregan tanto leche como carne en sus instalaciones. Otro porcentaje importante se lo lleva a los intermediarios, y corresponde con aquellos productores que a pesar de producir no cuentan con infraestructura de transporte o medios para llevar su producción a los mercados. La producción que va directa al consumidor es mínima y la exportación nula.

Para el 2003, índice VHI es de 0.083, el índice de distribución de producción colocada en la "fábrica" es de 0.118, siendo el valor más alto y positivo de toda la cadena, confirmándose la tendencia de colocar la producción en el frigorífico y la planta de leche propiedad de la UGRT, a la cual están afiliados en su mayoría los beneficiarios de Alianza. Hacia los intermediarios se obtuvo un valor de -0.035, dejando de participar en cierta medida en este segmento, para el consumo directo al consumidor y la exportación se tuvieron valores de 0, estableciéndose que los productores se encuentra totalmente fuera de estos segmentos de la cadena productiva. Esta situación no es necesariamente mala, ya que indica que un gran porcentaje de la producción es comercializada a través de la organización a la que pertenecen los productores lo cual indica las ventajas de la

agrupación y el buen funcionamiento de la UGRT. El factor más crítico en este aspecto es la falta de valor agregado a los productos pues no hay comercialización de productos procesados.

En este sentido los impactos del Programa son nulos ya que no se han promovido ni apoyado acciones relacionadas con la comercialización ni al procesado de la producción, no lográndose el objetivo en cuanto a la integración de cadenas.

4.4.5. Desarrollo de capacidades

El cálculo de este indicador debería ser uno de los principales en la evaluación debido a que la capacitación es uno de los principales objetivos del Programa, a través del subprograma DPAI y de la vinculación de este con PRODESCA. No obstante, al analizar los datos obtenidos en las encuestas se ha podido constatar lo ya detectado en los trabajos de campo con los supuestos operadores y responsables del subprograma DPAI, y es el hecho de que no hay productores que manifiesten haber recibido capacitación de algún técnico del DPAI, incluso ni han oído hablar antes de este subprograma y tampoco de técnicos PRODESCA.

Ya se ha comentado en reiteradas ocasiones las deficiencias detectadas desde la planeación a la operación del DPAI en el capítulo anterior, y la reducción del impacto de los apoyos otorgados a través del Programa Fomento Ganadero, ya que una parte importante e integral del mismo no se está ejecutando, situación que como ya se ha comentado amerita de un análisis y de una reestructuración en su caso, si se quieren lograr los objetivos de la Alianza.

4.4.6. Desarrollo de organizaciones

A pesar de que la mayor parte de los productores pertenecen, como ya se ha comentado a la UGRT, cuando se les preguntó si recibieron el apoyo a través de una organización solo se obtuvo 1 respuesta positiva para el 2003, lo que corresponde al 0.59%, y ninguno en el 2001.

Estos resultados demuestran que a pesar de que los beneficiarios, como ellos mismos han comentado, recibieron la información sobre el Programa y fueron asesorados en todos los trámites por la UGRT y sus asociaciones locales, estos no consideran que el apoyo lo recibieron a través de esta organización por lo tanto no reportan ventajas por pertenecer a la misma.

Por otra parte los funcionarios manifestaron con una frecuencia del 50%, que uno de los criterios para la asignación de recursos a las solicitudes es el hecho de que el productor pertenezca a un grupo organizado, criterio que no se habría aplicado ni en el 2001 ni en el 2003 o no se recibieron solicitudes de beneficiarios organizados.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se plantean las conclusiones de la evaluación en cuanto a los resultados de procesos e impactos y la correspondencia con la orientación del Programa y la problemática en la que se desenvuelven los productores. Así mismo se hacen las recomendaciones para intentar mejorar los resultados del Programa.

5.1 Conclusiones

5.1.1. *Correspondencia entre problemática y Programa*

La problemática del subsector pecuario está identificada en el Plan Estatal de Desarrollo, así como las líneas de acción para resolverla, mismas que se establecen en el programa sectorial de mediano plazo, de manera afín con la política de la SAGARPA. El Programa de Desarrollo Ganadero, forma parte de esta instrumentación y presenta objetivos que se identifican con la problemática a resolver, sin embargo al llevar todo esto a la práctica ya no se mantiene esa correspondencia teórica, entre planes estrategias y programas, prueba de ello es el descenso que año con año presenta el sector primario en la entidad y la falta de resultados.

El Programa esta orientado a la capitalización de los productores. En este sentido se han destinado recursos al establecimiento y rehabilitación de praderas, a la construcción y rehabilitación de infraestructuras, pero básicamente a la adquisición de unidades de producción en beneficio prácticamente solo del ganado bovino, cuando en la entidad hay una parte de productores de especies menores que no cuentan con infraestructura apropiada y el Estado es deficitario en producción de aves y porcinos, especies que no han recibido ningún tipo de apoyo.

Otro objetivo del Programa es la adopción de tecnologías, sin embargo se tiene un bajo nivel técnico en los productores, pocas acciones de transferencia de tecnología y bajos impactos, como lo demuestran los resultados en cuanto a índices de cambio tecnológico que arrojó la evaluación. Las instancias encargadas de la transferencia de tecnología no cuentan con programas apropiados que difundan y promuevan los resultados que tienen en sus investigaciones.

Prueba de ello es el bajo índice de aumento en producción debido a aumento en rendimientos que presentaron las unidades de producción. Los recursos del Programa no están pues bien orientados, o no se aprovechan adecuadamente los apoyos por falta de la mencionada tecnología. El hecho es que se destinó el 57.13% del recurso de Desarrollo Ganadero al componente de adquisición de semovientes y el 20.75% a praderas y agostaderos buscando obtener un hato de mejor calidad genética, pero al alimentarse este de pastos poco nutritivos, no se obtienen resultados positivos en productividad.

Así mismo la sanidad es uno de los factores determinantes en la productividad, que teóricamente es atendido a través del subprograma de salud animal. No se ha obtenido

información sobre los resultados de las campañas, solo constatándose en campo que hay poca participación por parte de los beneficiarios del Programa en las mismas.

Otro objetivo del Programa es la inversión, entendiendo valor agregado a la producción primaria, la infraestructura y maquinaria para el acopio y la transformación, los cuales no fueron motivo de apoyo.

Por último se presenta la asistencia técnica como un objetivo fundamental para apoyar y fomentar el desarrollo de las unidades pecuarias, esto a través del subprograma DPAI, el cual no operó en la entidad bajo los lineamientos y normas que marcan el Programa. Del total de recursos del programa de Fomento Ganadero, se destinó a este subprograma el 9.83 %, recurso insuficiente para cumplir sus objetivos pero que tampoco se rentabilizó por las deficiencias de operación en el subprograma ya mencionadas.

5.1.2. Principales resultados de la evaluación de procesos.

En cuanto al diseño del Programa, según los funcionarios, la compactación en dos subprogramas conlleva una concentración de los recursos en determinados componentes y dificulta el seguimiento de metas específicas, pero por otro lado simplifica la operación administrativa. En la práctica estos inconvenientes y ventajas no se han constatado ya que el Programa se ha seguido manejando como en años anteriores.

En cuanto a la articulación entre subprogramas tal y como se plantean en las Reglas de Operación es buena, sin embargo tampoco se ha dado, en la práctica, dicha articulación.

La orientación que se ha dado a los apoyos en el Estado ha sido principalmente a la producción primaria, aunque en las políticas estatales y en el propio Programa la atención a las cadenas de valor sea una de las principales estrategias contempladas.

Existe un estudio de estratificación que clasifica adecuadamente a la población objetivo del programa, además de estarse usando en el diseño y la planeación. Se tiene identificadas las cadenas productivas en la entidad, sin embargo no se tiene una estrategia que permita articularlas en un mayor porcentaje. Un logro importante de resaltar es el hecho que el Gobierno del Estado ha diseñado esquemas de apoyo alternos a la Alianza logrando incorporar a aquellos productores que por falta de recursos no pueden acceder a la Alianza (Microcréditos).

En lo concerniente a la planeación se tienen órganos colegiados con estructuras administrativas eficientes, sin embargo sus funciones se han reducido a la operación y no a la aportación de material para la planeación en el Estado. Un elemento que no ha logrado ser controlado es la calendarización de apoyos, en buena medida debido a la falta de certidumbre en la radicación de recursos y la aparición de las Reglas de Operación.

Entre los principales factores que en la entidad han limitado la planeación está la disponibilidad de recursos, una falta de coordinación a nivel central entre las instancias que operan el Programa. Los criterios que más incidieron en la asignación de recursos fueron el número de solicitudes de años previos, la importancia de las especies y la atención a las cadenas productivas.

En el arreglo institucional se observó que las funciones que realizan cada una de las instancias implicadas: Gobierno del Estado, a través de la SEDAFOP, Delegación de la SAGARPA, DDR y CADER están bien delimitadas y se complementan. Existe buena coordinación y coincidencia entre los objetivos y metas de las instancias que operan el Programa, lo que ha permitido cumplir con las metas programáticas establecidas.

De manera particular en el Estado se presenta la UGRT como una instancia habilitada para operar Alianza. Los niveles de organización y la completa infraestructura administrativa de que dispone le han permitido operar el componente de adquisición de sementales de manera complementaria con los otros componentes del subprograma Desarrollo Ganadero, operados por la SEDAFOP. Si bien es cierto que la UGRT tiene la capacidad tanto humana como en infraestructura para la operación de dicho componente, esta situación dificulta el seguimiento del subprograma y el control de los apoyos en cuanto al manejo de los expedientes de los beneficiados, el cumplimiento de metas y la propia mecánica de operación para el acceso a los apoyos. Hay una inducción indirecta de la UGRT hacia la solicitud de apoyo para el componente de adquisición de sementales y existen algunos problemas en cuanto a la calidad de los sementales que se manejan y la solicitud por parte de los proveedores de un pago adicional.

En cuanto a la operación, las Reglas de Operación son un tema fundamental a su publicación, los productores manifiestan como una problemática el retraso en la información y posteriormente una falta de oportunidad en la entrega de recursos, ya que no coinciden con los ciclos productivos, o para cuando llegan ellos no cuentan con los recursos que previamente habían asignado, ya que han sido utilizados para otros conceptos que se vuelven prioritarios en su accionar. En las ventanillas receptoras quienes las atienden conocen los criterios y las prioridades para la selección de beneficiarios, y tienen padrones, aunque no se utilizan para dicha selección. Las solicitudes se atienden en base al orden de llegada, y la principal razón por la que solicitudes aprobadas no son ejercidas es que los productores no disponen del recurso.

La participación de los productores en la toma de decisiones, el diseño y operación del Programa no es la deseada, a pesar de que algunas organizaciones participan en órganos colegiados y en diferentes comités sectoriales, no han logrado que sus inquietudes, problemáticas y experiencias sean del todo escuchadas y atendidas, como ejemplo tenemos la constante demanda de información oportuna para el conocimiento en la publicación y difusión de las Reglas de Operación, el retraso en la radicación de recursos, y el desfase que esto ocasiona en la puesta en marcha y operación de sus proyectos en relación con los ciclos productivos.

El programa DPAI en la entidad presenta un serio problema, que inicia desde la propia concepción y la errónea visión que los funcionarios operativos tienen del subprograma. Los técnicos involucrados en la operación del Programa desconocen las Reglas de Operación, guía normativa, objetivos y en general el subprograma para el cual, en teoría, han sido contratados para trabajar. Se operó bajo un esquema de otro programa operado por el INIFAP; no existe un programa de trabajo que este acorde con los objetivos que marca el programa; el nivel de los técnicos para atender las problemáticas que se presentan en los grupos que atienden es bajo; se utiliza el presupuesto destinado a la capacitación de los productores para la formación de los técnicos.

En general es difícil efectuar una evaluación del programa DPAI en la entidad ya que, los datos que se obtienen en cuanto a actividades de capacitación y asesoría a productores, que por cierto no son muchos, no corresponden a este Programa. Es de resaltar que la situación constatada no es el resultado de un ciclo de operación, sino que viene de tiempo atrás y que no se había reportado en evaluaciones anteriores. La problemática que se tiene actualmente es de fondo y no de forma y requiere de acciones inmediatas y drásticas.

5.1.3. Principales resultados en la evaluación de impactos

En el análisis de tipología UA-FAO se obtuvo que en el 2001 se presentaron con mayor frecuencia productores de los tipos II, III y V y que en el 2003 disminuyen el tipo V a favor del III, lo que muestra una orientación del Programa hacia los productores de tipo medio.

Los indicadores de primer nivel y concretamente el ingreso presenta mejores resultados en 2001 y estos marcados por el doble propósito leche y para el 2003 por la carne. Sin embargo lo que sucedió fue que en el 2002 descendieron los volúmenes de producción de leche y carne, pero los precios de la carne se incrementan y los de leche disminuyen, por lo cual los cambios registrados no se deben a los apoyos del Programa

En cuanto al empleo se ha mantenido una tendencia a la estabilidad, que indica en mayor medida disminución en el empleo. De hecho en la entidad se constata una disminución del empleo en el sector primario y un aumento en el sector terciario. Los crecimientos que se dieron no fueron debidos principalmente a la Alianza. Esto se justifica por el tipo de apoyo concedido ya que el hecho de tener en producción una unidad más o menos (caso de la adquisición de sementales que fue el componente más apoyado), no genera cambios en el empleo.

Para los indicadores de segundo nivel, donde se observan mejores resultados es en inversión y capitalización, con tendencia creciente tanto en el 2001 como en el 2003, cumpliéndose así los objetivos del Programa. El rubro que más capitaliza es lógicamente aumento del ganado, aunque no siempre sea atribuible a los apoyos del Programa. También hay capitalización debido a la adquisición de maquinaria y equipo y a la ampliación de praderas, aunque este rubro tenga mínimas variaciones y muy pocas sean atribuidas a la Alianza.

En producción y productividad en la mayoría de los casos, 92.94% para el 2003 y 89% para el 2001 hubo crecimiento en producción, aunque se lo atribuyen a la Alianza el 44.3% y el 38.27% respectivamente. Además en ambos ciclos el aumento en la producción responde al incremento en las unidades de producción y en muy pocos casos a mejoras en el rendimiento. Esto se debe básicamente, a que el tipo de apoyo otorgado (sementales en su mayoría), no va asociados con otras acciones que permitan aumentar la productividad.

En Innovación tecnológica se obtuvo un índice de cambio tecnológico en 2001 de 0.03 y para el 2003 de 0, lo cual nos indica que en general no hay cambio antes y después del apoyo. Además el nivel tecnológico es bajo para todos los tipos de productores. Aunque parte importante de los apoyos estaban destinados a mejorar este parámetro, a través de

la adquisición de material genético y mejoramiento de praderas, no se obtienen resultados. Esta situación es consecuencia de una asistencia técnica deficiente, poca o nula transferencia de tecnología y una falta de "operación" del DPAI en la entidad.

En la integración de cadenas agroalimentarias se observa que en 2001 el indicador de integración hacia atrás tiene una tendencia decreciente con un 89.01%, y un valor promedio de -0.21, sin presentarse muestras de crecimiento, lo cual indica que el productor tiende al autoabastecimiento. Para el año 2003 la tendencia es estable con el 52.35 %, luego le sigue una tendencia decreciente con el 47.65 %, y no se tienen tendencias crecientes. El valor promedio general para este indicador es de -0.11, confirmándose la tendencia al autoabastecimiento, al menos en algunos elementos como alimentación del ganado. Este indicador aunque resulta negativo en cuanto a la integración de la cadena muestra que se están utilizando aquellos recursos de que dispone el Estado en cuanto a su vocación ganadera (pastizales) para la alimentación del ganado, que aunque pueden mejorarse, deben de seguir siendo la principal fuente de alimentación de los hatos en la región para garantizar la rentabilidad de la actividad.

Para valorar la integración hacia delante, el indicador da un valor de 0.179, el mayor indicador para la producción que se coloca en la fábrica VHF de 0.157, en menor medida a los intermediarios, y con respecto a consumidor directo y exportación no hay señales de interacción hacia esos niveles. Para el 2003 el valor del indicador de 0.083, con la misma tendencia a la venta directa a la fábrica (en este caso rastro) como lo muestra el valor del indicador VHF con valor de 0.118. Esta situación se debe a la venta de la producción por parte de los beneficiarios a la UGRT, principal asociación en la que están asociados los productores del Estado.

5.2 Recomendaciones

- Es necesario efectuar una verdadera articulación entre los Subprogramas de Desarrollo Ganadero y DPAI en la entidad. De manera directa debe establecerse que aquellos productores que reciban un apoyo de desarrollo Ganadero deben de incluirse en algún grupo de productores asesorado por un técnico DPAI para darle seguimiento al apoyo y optimizar el uso del mismo.
- Se recomienda que se otorguen más recursos para el subprograma DPAI. Este requiere de un 20% del presupuesto del Programa para apoyar y fomentar el desarrollo de las unidades pecuarias mediante la asistencia técnica, además de promover y desarrollar más procesos de capacitación y transferencia de tecnología hacia los productores, en conceptos críticos como la alimentación y el manejo del ganado.
- Se debe reorientar al presupuesto para lograr un mayor equilibrio entre componentes dentro del Subprograma de Desarrollo Ganadero. Se recomienda en primera instancia que la adquisición de sementales no concentre inversiones excesivas, otorgándole el 30% del presupuesto del Programa, y ampliando el componente a adquisición de vientres.

- Debe darse prioridad a componentes que reviertan en mejores rendimientos como es la alimentación atendiendo la producción y conservación de praderas y forrajes y alimentos balanceados con otro 30%
- En cuanto a construcción y rehabilitación de infraestructura así como modernización de equipo en las UPR, es importante apoyar aquellas acciones que reviertan en un mejor manejo y atención de los animales, pues ello permite mejorar la productividad, destinando a este componente el 20% del presupuesto de Fomento Ganadero
- Dentro de este componente es necesario promover y apoyar proyectos que den valor agregado a la producción primaria y dar prioridad a los apoyos dirigidos infraestructura y equipo para acopio y transformación, coordinando con otros Programas de la Alianza (concretamente programa PAPIR), u otras instituciones la cofinanciación de dichos proyectos.
- Se deben de otorgar apoyos a unidades de producción de otras especies, como aves o puercos, que son deficitarias en el Estado y que han sido identificadas como áreas de oportunidad en los programas estatales. Dentro de los componentes mencionados se puede establecer un porcentaje por especie, una vez el Gobierno del Estado haya definido las principales cadenas estratégicas en el subsector pecuario.
- Debe de analizarse y replantearse en su caso la correspondencia entre las políticas estatales y el Programa en cuanto al apoyo a la producción de leche. Las oscilaciones del precio en el mercado, la demanda, la adaptación de las razas lecheras a las características de la ganadería en el Estado, la alimentación y las condiciones sanitarias son factores a valorar por el Gobierno para que este mismo determine cual es el propósito de la ganadería bovina en el Estado que el Programa debe priorizar.
- Es necesario explorar nuevas alternativas de cooperación con otras instancias de Gobierno Federal que también ofrecen apoyos al sector social, entre ellos FONAES, FIRCO, SEDESOL, invitándolas a participar en el COTEGAN, de manera que, conociendo reglas de operación y tiempos de ejecución de los programas respectivos, se logren acuerdos para acciones conjuntas.
- En el seno del COTEGAN debe promoverse la constitución de los Comités Sistema Producto en el subsector pecuario, para ello es necesario dar un mayor peso específico a las organizaciones conformadas en la entidad, mediante una mayor participación en este órgano otorgándoles voz y voto en la toma de decisiones. Para ello es imprescindible que no solo la UGRT participe activamente sino todas aquellas organizaciones de ovinocultores, avicultores, porcicultores, apicultores, y en general todos aquellos que estén organizados en el subsector.
- Una vez el Gobierno del Estado haya establecido las cadenas estratégicas prioritarias en la Entidad y se hayan constituido los sistemas producto pecuario en base a las mismas, el Programa debe orientar los apoyos hacia las especies y propósitos determinados.

- También es importante que el mismo Gobierno, en base a la vocación natural de cada región, de los inventarios ganaderos, y consultando la información disponible de las bases de datos del PROGAN, defina cuatro cuencas de producción lechera, (propuesta posible: Huimanguillo, Tenosique–Balancán, Macuspana y Centro).
- Cuando ya estén definidas el COTEGAN debe potenciar la focalización de los apoyos, no solo del Programa, sino de todas las instituciones que operan en el subsector, con base en las cuencas establecidas, y dar un mejor seguimiento a los apoyos, a través de un estudio concentrado de años anteriores que permita conocer la situación actual de los mismos y los impactos generados.
- Es fundamental el establecer y operar un sistema de información veraz y oportuna que concentre la información del Programa y de los beneficiarios. Quizás ya se dispone de la infraestructura necesaria para ello, pero no del personal para dedicarse a la captura de la misma, por ello será necesario que la SEDAFOP destine recursos humanos a esa labor ya que no es posible tener un buen control y conocimiento de los resultados y acciones del Programa en la situación actual.
- El manejo de expedientes debe ser responsabilidad exclusiva de la parte operativa, y deben estar físicamente concentrados en un solo lugar, no se considera práctico el hecho de que otras instancias, entienda la UGRT, maneje de manera paralela esta información.
- No debe dejarse en manos de la UGRT el componente de “adquisición de sementales” pues esto genera inducción de los apoyos y desinformación en los productores acerca del Programa.
- El COTEGAN y la SEDAFOP deben tener un mayor control y seguimiento del proceso de compraventa de sementales y tomar medidas para corregir ciertas deficiencias en cuanto a la calidad de los animales y el precio de los mismos.
- Es necesario revisar la orientación de los apoyos ya que con el fin de atender a un mayor número de productores no se apoyan proyectos que requieren de más recursos pero que tienen mayor impacto en las unidades de producción, que promueven la integración de cadenas de valor, o que por su importancia y su naturaleza, tienen impacto regional. Cuando por razones de presupuesto no sea posible atenderlos se deben emprender acciones para buscar otras fuentes de financiamiento complementarias.
- Con el fin de mejorar y atender la planeación a nivel estatal es necesario elaborar diagnósticos regionales por cadenas productivas, que permitan a la SEDAFOP determine las cuencas de producción en el Estado, para orientar los apoyos del Programa a la atención de la problemática específicas de cada una de ellas.
- Para lograr un mejor impacto de los recursos asignados y fortalecer la integración de las cadenas productivas se recomienda elevar el nivel de organización de los productores a través del DPAI, (mediante la capacitación en materia organizativa por medio de talleres y reuniones de trabajo en donde se de a conocer información sobre

funciones y deberes, formas de organización, esquemas de administración, trabajo en equipo, etc.), y tener en cuenta el nivel de infraestructura en comunicación y servicios con que se cuente en la localidad o municipio, pues ello determinará la factibilidad y el éxito de los apoyos otorgados en gran medida.

- El COTEGAN debe de asumir todas sus funciones y convertirse en un verdadero órgano que proponga líneas de acción, que planee, controle y supervise de manera directa la ejecución del Programa (incluyendo ambos subprogramas y todos sus componentes).
- En lo referente al DPAI es urgente una reestructuración general. Desde el agente técnico, a los coordinadores técnicos y responsables operativos y normativos del mismo. No es posible que un subprograma no este operando conforme a lo establecido, que ni el propio personal conozca el nombre del programa en el cual trabaja, y que no se hayan tomado medidas para revertir esta situación.
- Se recomienda llevar a cabo una evaluación específica para el subprograma, revisando información histórica desde sus orígenes para poder analizar con detalle las causas de la situación actual y evitar que la inercia lleve nuevamente a errores de conceptualización y operación en un futuro.
- Existe una “complicidad” entre todas las instancias y actores relacionados con el subprograma que han llevado y permitido esta situación, por lo cual los cambios tienen que ser drásticos tanto en cuanto a los recursos humanos como a la estructuración.
- A partir de ahí y con el equipo de trabajo resultante, hay que iniciar un proceso de información-formación-capacitación, para el conocimiento y operación del subprograma, conforme a las reglas de operación y la guía normativa, iniciando una nueva etapa en la que se elaboren de manera conjunta entre todos los actores, los planes de trabajo y se establezcan objetivos, metas y acciones a desarrollar.
- Se sugiere efectuar una recontractación de técnicos, buscando configurar un grupo más interdisciplinario, no necesariamente formado por médicos veterinarios, de lo contrario las visiones son meramente técnicas. Estos profesionales deben conocer en profundidad las características del subsector para plantear acciones factibles de realizarse, aplicando en todo momento la visión de integralidad que plantea el DPAI, para generar cambio tecnológico pero también atender aspectos administrativos, organizativos, y de gestión así como temas relacionados con el valor agregado y la transformación de la producción.
- Las instancias oficiales, concretamente la SEDAFOP a través del COTEGAN deben tener un mayor control sobre los agentes que operan el subprograma y contar con un esquema de seguimiento para verificar cumplimiento de metas, objetivos, acciones y avances reales en la transferencia de tecnología, y en general en todo lo relacionado con el DPAI
- Es necesario revisar el esquema administrativo, ser más ágiles en cuanto a la operación de los recursos, la aprobación de los mismos, el pago de los técnicos,

cursos y en general de todo aquello que le dé funcionalidad, para evitar distorsiones en cuanto al manejo y transparencia de recursos financieros. Todos aquellos cursos y servicios que se requieran para el programa de manera externa deberán de ser concursados y operados por instancias externas y no por estructuras internas de las instituciones participantes.

- Es conveniente revisar la posibilidad de no contar con un solo agente técnico sino de invitar al universo de instituciones que en el Estado sean capaces de integrarse a este subprograma ofreciendo transferencia de tecnología, asistencia técnica y capacitación, y aprovechar la ubicación geográfica, distribución y cobertura que puedan tener a lo largo de la geografía estatal, su experiencia, capacidad y funcionalidad para obtener mejores resultados.
- Es imprescindible revisar la relación que se tiene con el agente técnico actual, el INIFAP y tanto en el caso de que se mantenga la estructura actual como que se modifique, establecer muy claramente con “los agentes técnicos participantes” cual es su papel, obligaciones y funciones principalmente dentro del esquema de trabajo que se opere. No es conveniente delegar por parte de las instancias oficiales que operan el subprograma la operativa, la normativa, o la toma de decisiones, a otros agentes, instituciones o entidades.
- Es importante también mejorar las condiciones laborales de los técnicos, y en la medida de las posibilidades en base al presupuesto disponible, ofrecer seguros de gastos médicos, incentivos extras por cumplimiento de metas u objetivos, y en general todas aquellas acciones que motiven a los profesionales en su trabajo. No hay resultados en cuanto a innovación tecnológica y eso repercute en la productividad y el desarrollo de la actividad ganadera.

Bibliografía

- FAO-SAGARPA. Guía metodológica para la evaluación estatal Fomento Ganadero México 2003
- FAO-SAGARPA. Documentación I y II taller
México 2003
- FAO-SAGARPA. Acompañamiento a la Gestión de la Política Agropecuaria Estatal
Tabasco 2002
- FAO-SAGARPA. Informe Agregado para el Estado de Tabasco
Tabasco 2002
- Gobierno del Estado. AGRO informe
Tabasco Enero-febrero 2004
- Gobierno del Estado. Anuario Estadístico
Tabasco 2003
- SAGARPA. Programa Sectorial de Mediano Plazo (PROSEMEP)
Tabasco
- SAGARPA. Estudio de Estratificación de Productores
Tabasco julio 2003
- Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006
Diario Oficial, México 2000
- Gobierno del Estado. Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006
Tabasco 2000
- Gobierno Federal. Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
Diario Oficial de la Federación, México 2001
- Gobierno Federal. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.
Diario Oficial de la Federación. México 2002

- <http://www.inegi.gob.mx>
- <http://www.semarnarp.gob.mx>
- <http://www.sedesol.gob.mx>

- <http://www.tabasco.gob.mx>
- <http://www.sedafop.gob.mx>
- <http://www.sedet.gob.mx>
- <http://www.siacon.gob.mx>
- <http://www.unaga.org.co>
- <http://www.veterin.unam.mx>
- <http://www.sagarpa.gob.mx>

Anexos