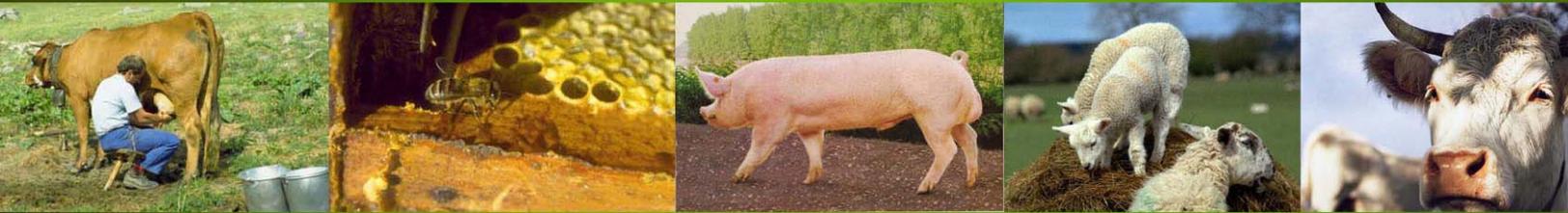




SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | **SAGARPA**

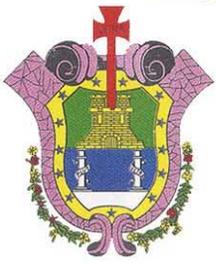
Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero



México, Septiembre, 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Estatal **Fomento Ganadero**

Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo
Programa de Mejoramiento Genético
Programa Lechero
Programa Apícola
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI)

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

Lic. Miguel Alemán Velazco
Gobernador Constitucional del Estado

Dr. Ramón Ferrari Pardiño
Secretario de Desarrollo Agropecuario,
Rural, Forestal, Pesca y Alimentación

M.V.Z. Otilio Franyutti Malpica
Director General de Ganadería

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

MVZ. José Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Octavio Legarreta Guerrero
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Octavio Legarreta Guerrero
Presidente

Dr. Ramón Ferrari Pardiño
Representante del Gobierno del Estado

Lic. José Miguel Moto del Hoyo
Representante del Gobierno del Estado

Lic. Constantino Aguilar Aguilar
Representante de los productores

Dr. Juan Antonio Villanueva Jiménez
Representante de profesionistas y académicos

Ing. Gabriel May Mora
Representante de profesionistas y académicos

Dr. Teodoro Domínguez Torres
Coordinador del CTEE

Parámetro Consultores, S. C.
Ing. Hilario Humberto Valenzuela Corrales
Responsable de la Evaluación

INDICE

	Página
Presentación	v
Resumen Ejecutivo	6
Capítulo 1 Introducción	12
1.1. Objetivo del capítulo.....	12
1.2. Contenido del capítulo	12
1.2.1. <i>Bases de la evaluación</i>	12
1.2.2. <i>Objetivos de la evaluación</i>	12
1.2.3. <i>Enfoque de la evaluación</i>	13
1.2.4. <i>Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información</i>	14
Capítulo 2 Características del Grupo de Programas	15
2.1. Objetivo del capítulo.....	15
2.2. La Alianza para el campo 2002 en el Estado de Veracruz	15
2.3. Fomento Ganadero 2002 en el Estado de Veracruz.....	16
2.4. Cobertura geográfica de los apoyos 2002	20
2.5. Evolución del grupo de programas 1996–2002	21
2.6. Tipología de productores	22
Capítulo 3 Diagnóstico del subsector Ganadero.....	24
3.1. Objetivo del capítulo.....	24
3.2. Posición del Estado en la Economía Nacional.....	24
3.3. Posición del sector agropecuario en el Estado	25
3.4. Posición del subsector pecuario en el Estado	25
3.4.1. Análisis de las principales cadenas pecuarias	26
3.5. Análisis de correspondencia entre las condiciones del sector Ganadero y la Alianza para el Campo.....	28
3.6. Correspondencia entre problemática y programas	30
Capítulo 4 Evaluación de procesos.....	32
4.1. Objetivo del capítulo.....	32
4.2. Contenido del capítulo	33
4.2.1. Diseño	33
4.2.2. Planeación y Normatividad	35
4.2.3. Arreglo institucional.....	38
4.2.4. Operación.....	39
4.2.5. Seguimiento y evaluación	40
4.3. Cambios relevantes en los procesos 2003	41
4.4. Conclusiones y recomendaciones del capítulo	41
Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos	45
5.1. Objetivo del capítulo.....	45
5.2. Contenido del capítulo	45
5.3. Resultados de la operación de la Alianza	45
5.3.1. Satisfacción con el apoyo	46
5.3.2. Difusión del Programa.....	47
5.3.3. Gestión del apoyo	47
5.3.4. Permanencia del apoyo	49
5.3.5. Cambio Tecnológico	50
5.3.6. Capitalización de la unidad productiva.....	51
5.3.7. Desarrollo de capacidades.....	51

5.3.8 Conversión Productiva	52
5.3.9 Cadenas de valor	53
5.3.10 Desarrollo de Organizaciones	53
5.4. Conclusiones y Recomendaciones	54
5.4.1 Conclusiones.....	54
5.4.2 Recomendaciones	55
Capítulo 6 Conclusiones y Recomendaciones.....	57
6.1. Conclusiones.....	57
6.1.1 Principales resultados de la evaluación de procesos.....	57
6.1.2. Principales resultados de la evaluación de impactos.....	58
6.1.3 Correspondencia entre problemática y programas	60
6.2. Recomendaciones	61
Bibliografía	64
Anexos	65

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.3.1 Evolución de los presupuestos de los programas de fomento ganadero (pesos).....	18
Cuadro 2.3.2 Evolución de la mezcla de recursos en los programas de Fomento Ganadero (pesos).....	18
Cuadro 2.3.3 Tabla de componentes y número de proyectos otorgados en recuperación de tierras de pastoreo.	20
Cuadro 2.3.4 Tabla de componentes y número de proyectos otorgados en mejoramiento genético.....	20
Cuadro 2.3.5 Tabla de componentes y número de proyectos otorgados en el programa lechero.	20
Cuadro 2.4.1 Tabla de componentes y número de proyectos otorgados en el programa lechero.	21
Cuadro 3.4.2. Características específicas por Cadena Insumos.....	27
Cuadro 3.4.3. Características específicas por Cadena Producción.....	27
Cuadro 3.4.4. Características específicas por Cadena Transformación.....	27
Cuadro 3.4.5. Características específicas por Cadena Comercialización y consumo.	28
Cuadro 3.5.1. Productores clasificados por SAGARPA como PBI y por FAO como del tipo I y II.	28
Cuadro 3.5.2. Productores clasificados por SAGARPA como productores en transición y por FAO como del tipo III.	29
Cuadro 3.5.3. Productores clasificados por SAGARPA como resto de productores y por FAO como del tipo IV y V.....	29
Cuadro 4.2.1. Montos y porcentajes comprometidos en la APC 2002 en el Estado de Veracruz por grupo de programas.	35
Cuadro 5.3.2.1 Opciones mediante las cuales los beneficiarios se enteraron de los programas de la APC.	47
Cuadro 5.3.3.1 Opciones mediante las cuales los beneficiarios se enteraron de los programas de APC.....	47
Cuadro 5.3.3.2 Percepción de los beneficiarios sobre los aspectos del trámite.....	48

Cuadro 5.3.3.3 Servicios adicionales de los proveedores.	49
Tabla 5.3.5.1 Cambio tecnológico derivado de los componentes de mejoramiento genético.	51

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.2.1. Avances del presupuesto total de APC 2002 en el Estado de Veracruz (millones de pesos).....	15
Figura 2.2.2. Distribución de los presupuestos federal, estatal y productores por tipo de programas.....	16
Figura 2.3.1. Avances del presupuesto de Fomento Ganadero 2002 en el Estado de Veracruz (pesos).....	17
Figura 2.3.2. Variación porcentual del presupuesto convenido vs el reprogramado por programa de Fomento Ganadero.....	17
Figura 2.3.3 Participación porcentual por número de beneficiarios en los programas de Fomento Ganadero.....	19
Figura 2.3.4 Participación porcentual de los principales componentes en los programas de Fomento Ganadero.....	19
Figura 2.5.1 Evolución presupuestal de los principales programas de fomento ganadero en Veracruz.....	22
Figura 2.5.2 Distribución de los beneficiarios de la APC 2002 de Fomento Ganadero de acuerdo con la tipología de la SAGARPA.....	22
Figura 2.5.3 Distribución de los beneficiarios de APC 2002 de Fomento Ganadero de acuerdo con la Tipología de la FAO.....	23
Figura 3.2.1. Participación de Veracruz en el PIB Total Nacional.....	24
Figura 3.2.2 Participación del PIB Total Agropecuario en el PIB Total Estatal.....	25
Figura 4.2.1 Distribución de los recursos de la SAGARPA, Gobierno del Estado y Productores.....	36
Figura 4.2.2 Distribución de los principales componentes del programa RTP por tipo de productor.....	36
Figura 4.2.3. Distribución de los principales componentes del programa RTP por tipo de productor.....	37
Figura 5.3.1 Tipo de productor atendido por Programa.....	46
Figura 5.3.2 Calificación otorgada por los beneficiarios a los componentes recibidos.....	46
Figura 5.3.4 Rangos de uso de los apoyos otorgados en APC 2002.....	50

Siglas

APC	Alianza para el Campo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Ganadería y la Alimentación
FIRA	Fondos Instituidos en Relación con la Agricultura
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COTEGAN	Comité Técnico Ganadero
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FIVERFAP	Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de investigación Forestales, Agrícolas y Pecuarias
PRODUCE	Fundación Produce
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SOFOL	Sociedad Financiera de Objeto Limitado

Presentación

El Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 establece como una de sus prioridades el impulso a las cadenas productivas a través de financiamiento competitivo, mayor participación del productor primario en el valor agregado generado, aumento de la competitividad, acceso a información veraz y oportuna para apoyar la toma de decisiones y planeación de la actividad en todas sus fases. La Alianza para el Campo es acorde a esta visión global de política agropecuaria. Estos planteamientos están totalmente alineados al contexto actual en el que se desarrolla el sector agropecuario internacional, pero en el caso del Estado de Veracruz la problemática interna que enfrenta el sector ha limitado la adecuada inserción en este ámbito. Definitivamente el éxito futuro de los productores agropecuarios dependerá de su integración con los grandes consumidores finales respecto a qué, cuándo, cómo y cuánto producir. La Alianza para el Campo, como parte de una estrategia global del gobierno, trasciende de un esquema de otorgamiento de apoyos dirigidos básicamente a la oferta a otro orientado a integrar al productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas.

El ejercicio de programas enfocados a fortalecer a los productores en los aspectos mencionados es fundamental para garantizar un proceso productivo acorde a las necesidades de los mercados; sin embargo, la evaluación es también una etapa importante del ejercicio ya que permite identificar aquellos aspectos donde se pueda contribuir a mejoras tendientes a incrementar los impactos y beneficios hacia los productores, en lo referente a los programas de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo 2002 en el Estado de Veracruz, correspondió a la empresa Parámetro Consultores, S. C. desarrollar esta importante tarea por lo que es responsabilidad de la empresa evaluadora la calidad de la información e interpretación de lo aquí expuesto, la elaboración del documento se basó en la normatividad y metodología establecida por la Unidad de Apoyo de FAO, y se coordinó por el Comité Técnico Estatal de Evaluación del Estado, quien fue el responsable de la contratación, supervisión, revisión, calificación y dictamen de la evaluación.

Finalmente, se agradece a los funcionarios del nivel federal y estatal, productores, proveedores y otros actores participantes en la operación de Alianza en el Estado de Veracruz, por la disponibilidad para participar en el proceso de evaluación.

Resumen Ejecutivo

En el Estado de Veracruz se mantiene una fuerte tradición ganadera asociada con la actividad agrícola, fundamentalmente de especies de bovinos de carne y leche, aunque recientemente se han impulsado el desarrollo de especies de ovinos y caprinos que se adaptan muy bien a las condiciones de clima, suelo y agua de las diferentes regiones del Estado. Así mismo, la explotación apícola representa una interesante opción de diversificación para muchos de los productores del medio rural; sin embargo, se considera que la actividad pecuaria presenta problemas que requieren atención prioritaria en los aspectos de rezago tecnológico, dependencia exterior en tecnología genética y una limitada regulación ambiental. Igualmente, se reconoce que la actividad pecuaria, concretamente la ganadería extensiva, es una de las principales causas de degradación del suelo y de la pérdida de cobertura forestal; en general, la problemática es compleja y recurrente, los problemas climatológicos, de comercialización y falta de financiamiento, afectan seriamente la rentabilidad de los productores, a esto se suma en los últimos años un abaratamiento de la carne de bovino, cerdo y aves derivada de mayores rendimientos e incrementos en los subsidios principalmente de nuestros socios comerciales del norte quienes destinan buena parte de sus excedentes hacia nuestro país.

Ante este panorama, el Gobierno mexicano ha diseñado y puesto en marcha diferentes programas de apoyo al sector agropecuario, uno de los más importantes de los últimos años es Alianza para el Campo, que en el Estado de Veracruz a derramado en 7 años de ejercicio mas de \$189 millones de pesos en términos nominales principalmente en los programas de recuperación de tierras, mejoramiento genético, programa lechero; y se calcula que se ha beneficiado mas 38 mil productores pecuarios.

Para el 2002, la Alianza contempló en Veracruz una inversión total de 621 millones de pesos¹, de ese gran total 72.3 millones (el 12% del total de la Alianza) correspondieron a los programas de Fomento Ganadero con aportaciones del Gobierno Federal, Estatal y productores en proporciones del 48.4, 6.3 y 45.3%, respectivamente. Esta inversión se canalizo a través de 4,740 proyectos de los cuales 3,113 se desarrollaron en recuperación de tierras de pastoreo, 953 en mejoramiento genético 339 en el programa lechero y 335 en el programa apícola. Al 28 de agosto del 2003 se tenía reportado un avance de pago del 98% respecto de lo comprometido².

La evaluación permitió identificar, en una primera etapa, los estratos de productores a los que fueron dirigidos los apoyos. En términos generales, los estratos III y IV³ absorbieron más del 75% de los beneficiarios y de los recursos. Este tipo de productores corresponde a los tipos en transición y resto de productores que define la SAGARPA.

Por otra parte, el diagnóstico realizado permitió identificar la congruencia entre las necesidades de los productores y los apoyos a los que acceden vía Alianza, de esta manera se observó lo siguiente:

¹ LA distribución total por grupo de programas puede verse en el anexo 7.

² Los avances por tipo de participante (gobierno federal, estatal y productores) está en el anexo 8.

³ De acuerdo con la tipología de la SAGARPA.

a) Productores Tipo I y II (Productores de bajos ingresos).

Condiciones de producción	Apoyos de Alianza
Descapitalizados, retraso en el nivel tecnológico, producción en praderas básicamente con pastos y sin acondicionadores y vitaminas, bajo o nulo uso de asistencia técnica en producción, administración y comercialización, sin acceso a sistemas formales de crédito, sin organización para compra de insumos y comercializan sus productos con acopiadores locales de los cuales son altamente dependientes	Principalmente semilla para establecimiento de praderas, semen para mejoramiento genético, concentran la mayor parte de los apoyos del programa de desarrollo de proyectos agropecuarios integrales, por cada peso que aporta el gobierno este tipo de productor aporta 1.

b) Productores Tipo III (Productores en transición).

Condiciones de producción	Apoyos de Alianza
Productores comerciales, con mediano nivel tecnológico, cuentan con maquinaria en funcionamiento y en muchos de los casos requieren ser repuestas, preponderantemente producen bovinos bajo regímenes extensivos y medianamente estabulado, acceso limitado al financiamiento formal, comercialización con acopiadores locales o regionales, desconocen el mercado y sus tendencias, con potencial para desarrollar su actividad si contaran con acceso al financiamiento y opciones más rentables de comercialización, generalmente emprendedores y propensos a invertir.	Sementales, semen, ollas de agua e infraestructura. Por cada peso aportado por el gobierno este tipo de productores aporta de 2 a 3.

c) Productores IV y V (Otro tipo de productores).

Condiciones de producción	Apoyos de Alianza
Capitalizados con infraestructura y equipos en buen estado, producen bajo sistemas de pastoreo intensivo y estabulado con dietas establecidas por asesores técnicos, producción en gran escala, acceso a financiamiento medianamente al crédito formal, poco conocimiento de las tendencias de los mercados de consumo, sin acceso directo a nuevas plazas de consumo, bajo apropiamiento de valor agregado en la cadena de distribución o transformación.	Sementales, infraestructura, por cada peso aportado por el gobierno este tipo de productores aporta 4.

La problemática general recurrente en todos los estratos de los productores ganaderos en Veracruz estuvieron vinculados con los aspectos de:

- a) comercialización, y
- b) acceso al financiamiento.

Independientemente del sistema producto que se trate, la región, el nivel técnico productivo, nivel económico, los productores desconocen los mercados de consumo, sus tendencias, su

ubicación, características de nichos que les permitan ser competitivos. Por otra parte, y con efectos directos sobre su capacidad productiva, está la falta de recursos financieros para producir, el acceso al financiamiento formal limita, al igual que la falta de conocimiento de los mercados, el despegue de los productores hacia esquemas productivos más rentables y sostenibles.

Se ha canalizado una importante derrama de recursos para incentivar a los productores al mejoramiento genético de los hatos con la finalidad de obtener mejores rendimientos y calidad en los productos generados; sin embargo, el acceso a componentes como sementales deja por fuera a un gran número de productores pequeños, medianos y en desarrollo que no cuentan con los recursos para acceder a este tipo de apoyos, el empleo de la inseminación artificial debe ser una de las practicas a difundir y promover, más aun que el de sementales.

Otro aspecto crítico y latente en los productores pecuarios es la falta de información de mercados, la mayoría produce sin tener claro cuáles son sus expectativas de venta en cuanto a destino, precio, utilidad, etc. Hay una marcada desarticulación entre el productor y los consumidores finales, no precisamente del minorista sino de los grandes compradores. Fomento Ganadero no contempló componentes relacionados con este fundamental aspecto del proceso productivo, si bien existen otros programas y dependencias que contemplan apoyos para esto, no hay un proceso de planeación conjunta que permita vincular los diferentes componentes y cubrir de manera integral las necesidades más urgentes e importantes para los productores.

Tanto para modernizar los sistemas de explotación pecuarios, como para involucrar a los productores en etapas posteriores a la producción primaria y que se apropien del valor agregado y por ende de los márgenes de ganancia, es indispensable contar con un sistema financiero, ágil, oportuno, rentable y principalmente accesible, la realidad es que menos del 30% de los productores tiene acceso al crédito formal, los que lo tienen son productores que no dependen de los subsidios directos del gobierno, aunque en la práctica son los que más los usan. Los componentes incluidos en Fomento Ganadero no contemplan el uso de los recursos como garantía para acceso a financiamiento, tampoco se incluye en el diseño y la planeación la existencia de los apoyos que se puedan obtener de FIRA, la nueva financiera rural, FIRCO, Bancomext, que cuentan con productos financieros que planeados de forma integral con los recursos de la Alianza, Progan y Apoyos a la comercialización permitirían plantear opciones de capitalización, cambio tecnológico, inversión, integración a redes de valor de una forma más organizada y sobre todo más rentable y con mayores posibilidades de éxito.

Principales resultados de la evaluación de procesos

El diseño de los programas de Fomento Ganadero reflejado en las reglas de operación 2003, refleja un acentuado proceso evolutivo al proponer líneas de desarrollo genéricas que brindan la posibilidad al Estado de diseñar componentes acordes con sus necesidades; sin embargo, también se observó que el diseño de los programas no parte de una línea de base que permita en primer lugar identificar los problemas, la magnitud de los mismos; y con base en esto diseñar los programas, proyectos y componentes. Una de las omisiones más críticas en el proceso de diseño de la Alianza es la falta de establecimiento de tiempos; es decir, metas a cubrir. Esta medición de tiempos no se refiere a comprometer recursos o cerrar los programas a cierta fecha, se deben establecer plazos y metas que permitan medir el impacto de los recursos derramados en el sector y ver la incidencia de éstos en la disminución de los problemas para los que los programas fueron creados.

La planeación de la Alianza generalmente se limita a la generación del anexo técnico, donde se refleja en cifras cuáles son los programas, componentes, metas propuestas y población a beneficiar, se basa fundamentalmente en los anexos técnicos de años anteriores incrementando los recursos y población a beneficiar. No se identificaron esfuerzos coordinados para planear con otras dependencias u organismos, siendo que un productor promedio recibe en el año los siguientes apoyos: Progan (apoyo por cabeza); Alianza (apoyo por componente), Programa de empleo temporal, subsidio de diesel, subsidio de energía eléctrica, además de otros como pueden ser reembolsos de asistencia técnica, capacitación, apoyos para promoción, comercialización e integración de grupos, etc. La oferta de subsidios es amplia y diversa, y, sin embargo, es difícil saber si los apoyos llegan a los estratos prioritarios y si éstos cumplen los objetivos para los que fueron creados.

En gran medida los problemas identificados en las etapas de diseño, planeación y operación están vinculados con la falta de herramientas que apoyen cada actividad, diagnósticos, tipología, conocimiento de otros programas y acceso a financiamiento.

Una constante dentro del proceso operativo fue la falta de información hacia las instancias operativas (DDR y CADER); es decir, una vez que las solicitudes se enviaban a la COTEGAN los operadores desconocían el dictamen de las solicitudes y el grado de avance en el proceso, si ya estaba en estatus de autorización, liberación, instrucción o si bien el fiduciario ya había emitido los cheques y éstos habían sido cobrados por los beneficiarios.

Principales resultados de la evaluación de impactos

Los estratos que atendieron cada uno de los proyectos evaluados están claramente identificados, mientras mejoramiento genético canaliza los apoyos en más del 84% a los estratos III y IV, recuperación de tierras de pastoreo canalizo el 81% a los estratos inferiores al tipo III, principalmente con el componente de semilla de pasto para rehabilitación de praderas en donde las aportaciones del gobierno⁴ son en promedio de \$6,500 por beneficiario y las aportaciones de los productores son similares; a diferencia del componente de sementales del programa de mejoramiento genético donde las inversiones se enfocan en los estratos IV y V dado que las aportaciones de gobierno ascienden en promedio a \$7,150 y la de los productores a \$28,600; esto es, por cada peso de aportación del gobierno el productor aporta 4 pesos.

En términos globales, los apoyos fueron dirigidos a productores de los estratos III y IV, sin embargo, también llegaron en buen volumen a los del tipo II, la diferencia se aprecia en el tipo de componentes con el que son beneficiados, fue una tendencia en la muestra que los programas de Fomento Ganadero en Veracruz atienden principalmente a estratos de productores considerados como desarrollados con componentes donde las aportaciones de los productores son mayores como es el caso de sementales, sistemas de energía, entre otros. En los estratos I y II se apoyó con semen y semilla de pasto debido a que en este tipo de componentes las aportaciones de los beneficiarios son menores y en proporciones de 1 a 1.

Los programas implementados no contemplaron componentes relacionados con el desarrollo de capacidades de los productores, integración a las cadenas productivas y desarrollo organizacional, siendo en este tipo de aspectos donde se observaron deficiencias que impiden que los productores hagan más rentable su actividad, aspectos como información de mercados antes de sembrar y cosechar, acceso a financiamiento, administración de recursos, apoyo en logística de distribución, identificación de oportunidades de inversión en los eslabones

⁴ Incluye aportación federal y estatal.

posteriores a la producción primaria. Estos son sólo algunos de los aspectos que deben considerarse en la actividad agropecuaria, con el fin de involucrarse en proyectos de inversión que garanticen posibilidades de éxito y desarrollo regional. El programa de desarrollo de proyectos agropecuarios integrales es medianamente percibido por los productores como un instrumento que les permite desarrollar capacidades relacionadas con la organización, gestión, integración, etc.

La participación de los productores en los eslabones posteriores a la producción es prácticamente nula, en la mayoría de los casos se vende a intermediarios y desconocen el destino final de la producción, los productores de leche y miel participan marginalmente en procesos de generación de valor agregado, en menor grado venden a agroindustrias y detallistas, la generación de valor agregado se concentra en procesos de filtración, y enfriamiento, en ningún caso participan en procesos de transformación de los productos; así mismo, desconocen las tendencias del mercado de consumo, lo que impide tengan una visión de mediano y largo plazo sobre su actividad.

Del total de la muestra 2002 (265 beneficiarios) el 92.8% de los beneficiarios de los programas de Fomento Ganadero manifestaron haber recibido el apoyo, los porcentajes más bajos se encontraron en mejoramiento genético con el 85% de recepción del apoyo y recuperación de tierras con el 87%. Del total general, el 58% lo recibió de manera oportuna; es decir, fue utilizado en el ciclo y la actividad para la que se solicitó.

Recomendaciones

A nivel estatal es urgente que se tomen iniciativas respecto de diseñar programas con componentes de acuerdo con las necesidades más importantes de los productores pecuarios. Se propone que se desarrolle en las siguientes etapas:

- 1- Diagnóstico actualizado de la actividad pecuaria en el Estado que permita tener identificadas las regiones, los productos, los mercados actuales, los mercados potenciales con su análisis de costo beneficio y los tipos de productores con los conceptos más importantes y necesarios de apoyar en cada estrato.
- 2- Se debe establecer una línea de base con los principales problemas identificados, donde se exponga la magnitud del problema.
- 3- Determinación de los medios y recursos que existen para atacar los problemas identificados, así como los tiempos para hacerlo.
- 4- Generación de una estrategia para atacar el problema, que incluya mezcla de recursos, participación de otras dependencias (SEDESOL, SE, INIFAP, FIRA, Fundación Produce, etc.).

El diseño por fuerza deberá contemplar los recursos que se destinarán, las metas a cubrir en el corto, mediano y largo plazo, los actores participantes con las responsabilidades y compromisos de cada uno.

La planeación de los programas de Fomento Ganadero en el Estado de Veracruz no debe seguirse concretando únicamente al llenado de los anexos técnicos, éste debe ser enriquecido con los otros programas de subsidios y apoyos que existen para el sector agropecuario. Debe formarse un pool de subsidios y, en forma coordinada y atendiendo la estrategia planteada,

generar un proceso de derrama de recursos bien organizado, bien canalizado y con una meta clara de lo que se pretende obtener.

Si el diseño, la planeación y la operación de los programas de la Alianza deben estar a cargo del Estado, de la misma manera la evaluación debe estar a cargo del Estado desde el diseño, la elaboración de instrumentos acordes con sus necesidades y con el tipo de análisis que los funcionarios y operadores requieran para utilizarlas realmente como herramientas para la toma de decisiones; mas aun, se propone que existan mecanismos de seguimiento a los proyectos más que de evaluación una vez que han sido utilizados, deben medirse directamente en campo los efectos de las inversiones (recuperación de tierras, incremento en rendimientos, integración a cadenas, etc.) y no dejar a la percepción de los beneficiarios los efectos de los apoyos de la Alianza.

Se recomienda revisar para el caso de los componentes relacionados con capitalización y cambio tecnológico (sementales, infraestructura, ollas de agua) se revisen los criterios usados hasta la fecha para la selección de beneficiarios, pues se observa que este tipo de bienes se concentran en su mayoría en productores capitalizados. Si realmente el objetivo es capitalizar unidades de producción que se encuentran descapitalizadas necesariamente deben proponerse paralelamente mecanismos de financiamiento que coadyuven las inversiones a realizarse y sin las cuales el acceso de los productores de bajos ingresos se ve limitado.

Fomentar la participación de los productores en las etapas posteriores a la producción primaria debe ser una de las prioridades dentro del sector agropecuario; sin embargo, esta participación debe estar fundamentada en estudios de viabilidad, diagnósticos, proyecciones financieras, conocimiento del mercado, etc. Todas estas herramientas deben dar certidumbre a las inversiones que se pretendan realizar, deben evitarse errores recurrentes como el de forzar los procesos agroindustriales cuando no se sabe con certeza si existen mercados de demandantes, además de las condiciones de la posible competencia y los costos de logística que pueda significar la distribución de los productos. Nuevamente, se hace énfasis en el esfuerzo coordinado que debe existir entre las diferentes instancias de apoyo al sector agropecuario.

La evaluación de impactos refleja que los productores mas afectados por la difícil situación del campo en cuanto a clima, bajos precios, libre mercado, competencia desleal, etc. son los productores pequeños y en desarrollo; sin embargo, la mayoría de los componentes de Fomento Ganadero se diseñaron para estratos del tipo III y IV debido a las aportaciones que les corresponden. El grueso de los productores de Fomento Ganadero en el Estado de Veracruz no accede a los apoyos de la Alianza, definitivamente la falta de bolsas grandes de recursos es una limitante, sin embargo, es recomendable que ante esta escasez de capital se diseñen programas que contemplen inversiones de beneficio grupal, tales como fondos de garantía para acceso al crédito, fortalecimiento de intermediarios financieros (SOFOL, Parafinancieras, Procreas, Cajas de ahorro, etc), conformación y fortalecimiento de integradoras comerciales.

Finalmente, como recomendación general, se hace énfasis en la importancia de definir por parte del Estado una estrategia clara sobre los problemas a resolver, los medios con que se cuenta o se espera contar, los plazos para conseguir las metas y los mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan fortalecerlos, ajustarlos, medirlos y replicarlos.

Capítulo 1

Introducción

1.1. Objetivo del capítulo

En este capítulo se definen de forma breve y clara los fundamentos de la evaluación del grupo de programas de Fomento Ganadero en el Estado de Veracruz; los objetivos, el enfoque y la metodología utilizada. Se hace énfasis en la importancia de la evaluación como herramienta de diseño, planeación y ajuste de los programas. Este capítulo constituye la base teórico-metodológica que sustenta a la evaluación.

1.2. Contenido del capítulo

1.2.1. Bases de la evaluación

Los artículos 63 y 64 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002 establecen que la Alianza para el Campo se sujetará a reglas de operación, con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo del 2002.

Sobre esa base, las reglas de operación de la Alianza para el Campo, representan el instrumento normativo que orienta la interacción de los tres niveles de gobierno y de la participación de los productores en los programas que la integran, atendiendo las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación dispone la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas de la Alianza para el Campo. En cumplimiento de ese mandato, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002 en su Capítulo 8, Apartado 8.2 establecen que la evaluación externa "...prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros. Información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisiones sobre los mismos...".

1.2.2. Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación de la Alianza para el Campo 2002 es:

- Aportar al gobierno federal y a los gobiernos de los estados elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que responda, en el marco de la Alianza para el Campo, a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta.

Particularmente la evaluación estatal tiene como objetivo:

- Analizar los procesos operativos y la gestión de la APC y determinar los resultados e impactos de los grupos de programas en el contexto del cumplimiento de sus objetivos, con el fin de brindar elementos de juicio a los actores estatales para la toma de decisiones en temas relacionados con la APC.

1.2.3. Enfoque de la evaluación

La evaluación de la Alianza para el Campo 2002 está orientada por los siguientes ejes:

- a) Utilidad y oportunidad de los resultados:** se plantea una evaluación orientada a brindar elementos de juicio oportunos a los tomadores de decisiones, de modo que sus resultados generen recomendaciones prácticas para incrementar la eficiencia operativa y los impactos de los recursos invertidos en el desarrollo de sus acciones.
- b) Evaluación de los procesos operativos 2002 y 2003:** la evaluación valora los procesos operativos de los ejercicios 2002 y en la medida de lo posible 2003, con el objetivo de lograr un análisis continuo de la gestión de la Alianza que permita la generación de recomendaciones oportunas. Parámetro Consultores, S. C. detectó cuáles fueron las debilidades y fortalezas prevalecientes en los procesos de la Alianza 2002, y de qué forma se corrigen o acentúan con la aplicación de las Reglas de Operación 2003.
- c) Evaluación de resultados e impactos 2000 y 2002:** Se analizaron los resultados e impactos de la APC 2002, en función de los objetivos de cada programa. Adicionalmente, a partir de una muestra no representativa de beneficiarios de APC 2000, se analizaron aspectos tales como la permanencia, funcionalidad, aprovechamiento e impactos más relevantes de las inversiones tres años después de haber sido realizadas, con el fin de establecer comparaciones de su desempeño en el tiempo.
- d) Análisis por grupos de programas:** la evaluación se realizó por grupo de programas que inciden sobre un mismo subsector productivo o área, con el fin de realizar un análisis integral de la congruencia de sus objetivos, sus sinergias y las posibles superposiciones entre programas. De esta manera, dentro el grupo de Fomento Ganadero para el Estado de Veracruz se analizaron:
 - Recuperación de Tierras de Pastoreo
 - Mejoramiento Genético
 - Programa Lechero
 - Programa Apícola
 - Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales

Por otra parte, se analizó también la complementariedad que se da entre los programas del grupo de Fomento Ganadero y los de Investigación y Transferencia de Tecnología, así como el de Salud Animal e Inocuidad Alimentaria, partiendo del hecho de que son programas transversales de la Alianza que deben atender todas las actividades del sector.

- e) Diagnóstico y análisis de correspondencia con la política agropecuaria y rural del Estado:** la evaluación incluyó también el desarrollo de un diagnóstico del subsector Ganadero que permitió identificar la correspondencia de las acciones del grupo de programas de Fomento Ganadero, con la problemática y el potencial de desarrollo de ese subsector. Este análisis permitió generar recomendaciones para mejorar la focalización de la población objetivo y del tipo de apoyos a otorgar, en la perspectiva de fomentar su

transformación productiva y mejorar su competitividad en un contexto de creciente apertura de mercados.

1.2.4. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información

Parámetro Consultores utilizó las siguientes fuentes de información:

a) Información documental referida al grupo de programas de Fomento Ganadero: anexo técnico, addendum, lista de beneficiarios, informes de avance y cierre, minutas de reuniones de los cuerpos colegiados (Comité Técnico Ganadero, Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos y Consejo Estatal Agropecuario), guía técnica, evaluaciones internas e informes de evaluaciones externas de años anteriores.

b) Información documental relacionada con el sector y los programas de Fomento Ganadero como son:

- Documentos de política sectorial a nivel general y en lo particular referidos al grupo de programas de Fomento Ganadero (planes y programas de desarrollo nacional, estatal y sectorial; diagnósticos, informes de gobierno, etc.).
- Estadísticas del sector en el Estado y en el ámbito nacional.

c) Beneficiarios 2002. Se aplicó una encuesta a 265 beneficiarios, distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 1.1 Distribución de la muestra.

Programas	Muestra
Recuperación de Tierras de Pastoreo	113
Mejoramiento Genético	47
Programa Lechero	29
Programa Apícola	25
DPAI	51

Fuente: Cálculo de muestra con base en la metodología de la FAO.

Esta información se utilizó como insumo para elaborar la tipología de productores que se incluye en el Capítulo 2 del informe y en el cálculo de los indicadores de impacto para diferentes categorías de análisis en el Capítulo 5.

d) Beneficiarios 2000. Se aplicó una encuesta a 53 beneficiarios 2000 equivalente al 20% de la muestra de beneficiarios 2002, y sirvió para desarrollar el apartado de sostenibilidad de las inversiones y otros indicadores de impacto incluidos en el capítulo 5.

e) Funcionarios y otros actores relacionados con los programas de Fomento Ganadero. Se aplicaron entrevistas a otros actores importantes relacionados con la operación de los programas (Funcionarios, representantes de organizaciones, proveedores, etc.). Esta información se utilizó como base para el desarrollo del Capítulo 4, y sirvió también para complementar el diagnóstico subsectorial.

Capítulo 2

Características del Grupo de Programas

2.1. Objetivo del capítulo

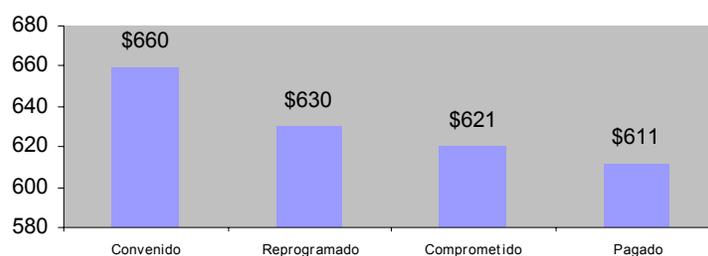
En este capítulo se aborda la participación del Estado de Veracruz respecto del presupuesto nacional, la importancia de Fomento Ganadero en el presupuesto global de la Alianza en el Estado, la distribución de los presupuestos por programa y componentes, así como la distribución regional de los apoyos.

2.2. La Alianza para el campo 2002 en el Estado de Veracruz

El presupuesto convenido de los programas federalizados⁵ a nivel nacional para el año 2002 ascendió a 5,258 millones de pesos, de los cuales Veracruz participó con el 5%⁶ del presupuesto total.

En el ejercicio de la Alianza para el Campo 2002 en el Estado de Veracruz⁷ se comprometieron 621 millones de pesos⁸, de los cuales el 36% correspondió a Fomento Agrícola, el 30% a Desarrollo Rural, el 12% a Fomento Ganadero, 11% a desarrollo de agrosistemas tropicales y subtropicales,⁹ 6% a salud animal, 4% a sanidad vegetal y 1% al sistema de información para el desarrollo rural sustentable. Al 28 de agosto del 2003 se tiene reportado un avance de pago del 98% respecto de lo comprometido, el principal retraso se da en los programas de Fomento Agrícola que reporta el 94% mientras que Fomento Ganadero y Desarrollo Rural reportan el 99 y 98%, respectivamente.

Figura 2.2.1. Avances del presupuesto total de APC 2002 en el Estado de Veracruz (millones de pesos).



Fuente: Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

El monto global comprometido se conforma de las aportaciones de productores con un 42%, 44% Gobierno Federal y 14% Gobierno del Estado.

⁵ Incluye únicamente aportaciones del gobierno federal y estatal.

⁶ Se refiere a montos convenidos.

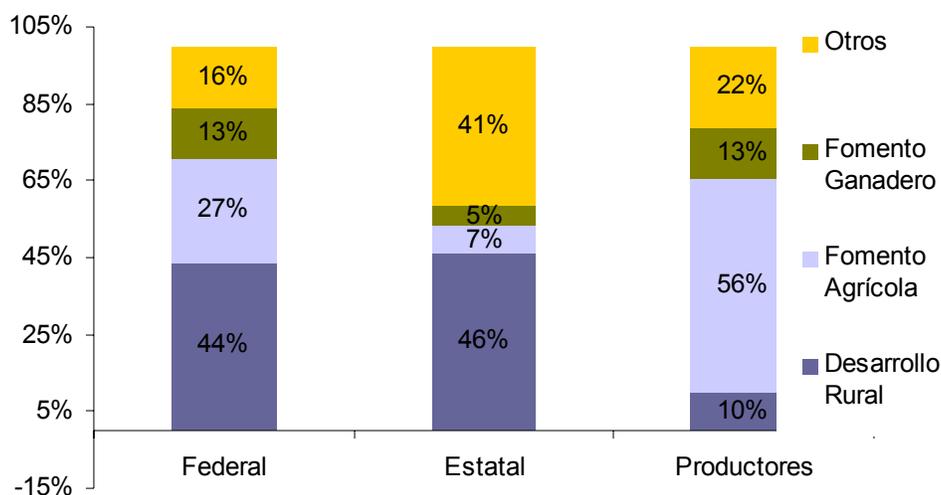
⁷ Se incluyen aportaciones del gobierno federal, estatal y de productores.

⁸ Ver cuadro completo en anexos.

⁹ Programa de ejecución nacional.

Los productores tienen aportaciones muy importantes en el programa de Fomento Agrícola, ya que ellos aportaron el 56%; por su parte, tanto el Gobierno del Estado como el Gobierno Federal canalizaron 46 y 44% de sus recursos, respectivamente, a los programas de Desarrollo Rural. Fomento Ganadero absorbe el 13% de los recursos del Gobierno Federal, el 5% del estatal y el 13% de los productores.

Figura 2.2.2. Distribución de los presupuestos federal, estatal y productores por tipo de programas



Fuente: Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

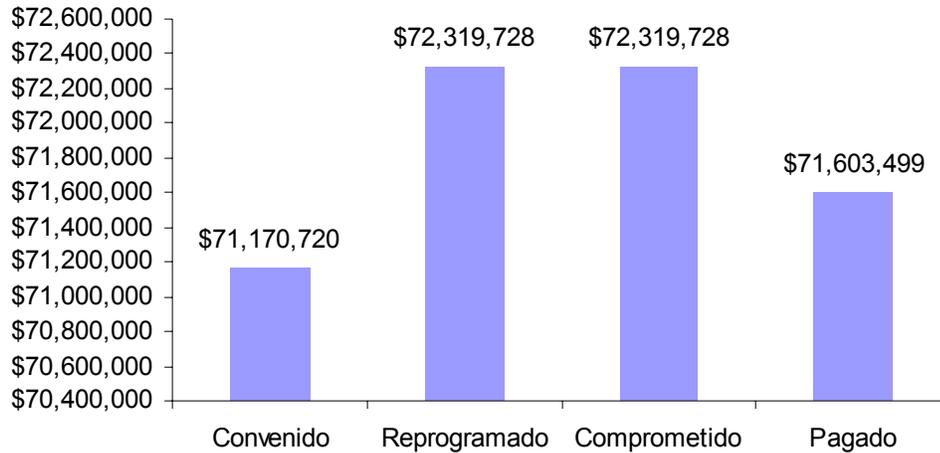
De acuerdo con las reglas de operación 2002, el diseño de todos los programas de la Alianza guarda congruencia y tienen complementariedad entre sí; sin embargo, en el proceso de planeación que correspondió al Estado de Veracruz no se apreciaron mecanismos que permitan traducir ese diseño (bien elaborado y plasmado en las reglas de operación) a la práctica, es decir, los diferentes grupos de programas: fomento ganadero, fomento agrícola, desarrollo rural, sanidades, transferencia, son planeados y operados de manera individual y no como un grupo o una estrategia integral de apoyos.

2.3. Fomento Ganadero 2002 en el Estado de Veracruz

A través de los programas de Fomento Ganadero se comprometieron 72.3 millones de pesos de los cuales se han pagado al 28 de agosto del 2003 el 99%.

El marginal retraso se explica, a juicio de los operadores, a solicitudes desistidas por parte de los beneficiarios debido a la extemporaneidad de la llegada de los apoyos.

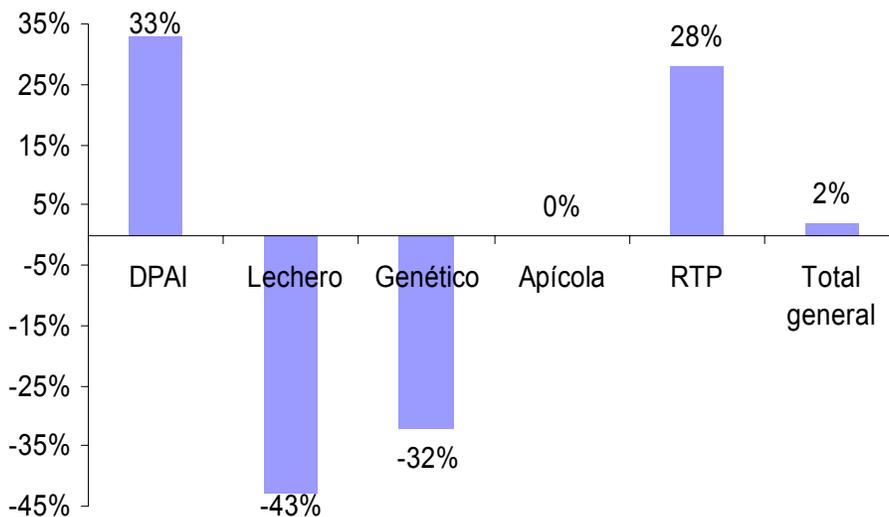
Figura 2.3.1. Avances del presupuesto de Fomento Ganadero 2002 en el Estado de Veracruz (pesos).



Fuente: Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

Respecto de los presupuestos convenidos y reprogramados en el programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales y Recuperación de Tierras de Pastoreo, se observaron incrementos del 33 y 28%, respectivamente; mientras que en Lechero y Mejoramiento Genético se registraron disminuciones del 43 y 32%, respectivamente, es decir, mientras algunos programas aumentaron sus metas otros las disminuyeron, observándose un incremento total del 2% únicamente.

Figura 2.3.2. Variación porcentual del presupuesto convenido vs el reprogramado por programa de Fomento Ganadero



Fuente: Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución

Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

En cifras, el DPAI pasó de 4 a 5.3 millones, Recuperación de Tierras de Pastoreo de 35 a 44.7 millones, Lechero convino 8.7 y reprogramó en 4.9 millones, Mejoramiento Genético pasó de 19 a 12.9 millones, el programa apícola se mantuvo sin cambios.

Cuadro 2.3.1 Evolución de los presupuestos de los programas de fomento ganadero (pesos).

Programas	Convenido	Reprogramado	Comprometido	Pagado
DPAI	\$4,000,000	\$5,302,000	\$5,302,000	\$5,278,600
Lechero	\$8,715,194	\$4,984,510	\$4,984,510	\$4,968,795
Genético	\$19,024,000	\$12,903,333	\$12,903,333	\$12,226,213
Apícola	\$4,355,364	\$4,355,364	\$4,355,364	\$4,355,364
RTP	\$35,076,162	\$44,774,521	\$44,774,521	\$44,774,528
Total general	\$71,170,720	\$72,319,728	\$72,319,728	\$71,603,499

Fuente: Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

Respecto de la mezcla de recursos, al gobierno federal le correspondió el 47.3% del convenido total con 33.7 millones de pesos, observando un incremento del 1.1% para la reprogramación, a diferencia del gobierno estatal que mantuvo sus cifras sin modificar en lo convenido, reprogramado y comprometido; los productores, por su parte, disminuyeron su participación en la reprogramación en 0.9% respecto de lo convenido.

Cuadro 2.3.2 Evolución de la mezcla de recursos en los programas de Fomento Ganadero (pesos).

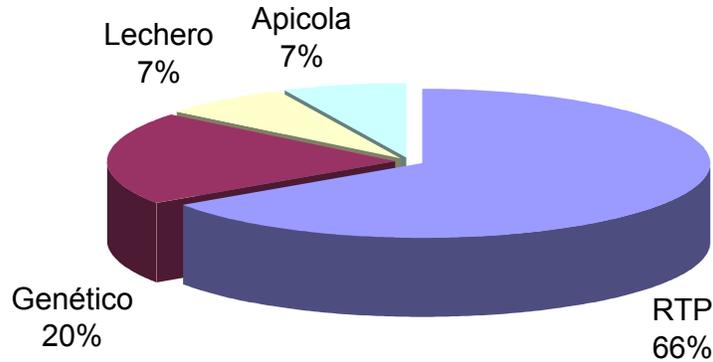
Aportaciones	Convenido	Reprogramado	Comprometido	Pagado
Federal	\$33,668,000	\$34,970,000	\$34,970,000	\$34,962,793
Estatal	\$4,523,000	\$4,523,000	\$4,523,000	\$4,498,789
Productores	\$32,979,720	\$32,826,728	\$32,826,728	\$32,141,917
Total	\$71,170,720	\$72,319,728	\$72,319,728	\$71,603,499

Fuente: Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Alianza se orienta a apoyar a cualquier tipo de productor de manera individual o grupal, que se dedique a actividades ganaderas, agrícolas o bien que desarrolle actividades productivas de cualquier índole en el medio rural, en el caso de Fomento Ganadero se apoyaron a productores pecuarios de la mayoría de los municipios con actividad pecuaria y de todos los estratos existentes.

Con base en las listas de beneficiarios proporcionadas por el CTEE los programas de fomento Ganadero se canalizaron a través de 4,740 proyectos, de los cuales 3,113 se desarrollaron en Recuperación de Tierras de Pastoreo, 953 Mejoramiento Genético, Lechero y Apícola 339 y 335, respectivamente.

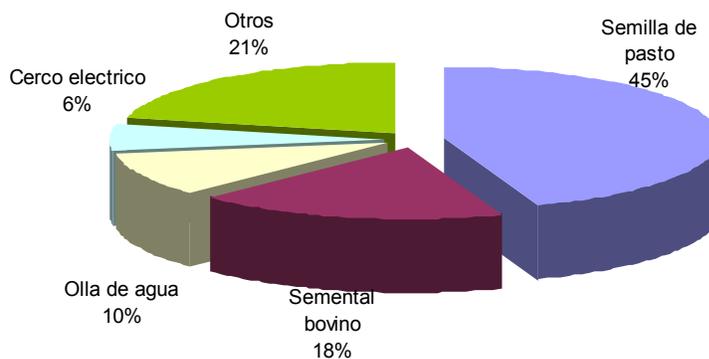
Figura 2.3.3 Participación porcentual por número de beneficiarios en los programas de Fomento Ganadero.



Fuente: Avance Físico de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

Los programas de Fomento Ganadero otorgaron 25 diferentes tipos de componentes, sin embargo, el 74% de los beneficiarios se concentró en 4 componentes, de los cuales la semilla de pasto fue el más utilizado con el 45% de los beneficiarios del grupo de programas, este componente se incluye en el programa de recuperación de tierras de pastoreo. Sementales bovinos fue otro de los componentes mas solicitados con un total de 738 beneficiarios, este componente se incluye en el programa de mejoramiento genético; ollas de agua y cercos eléctricos, que ocuparon en conjunto el 16% de los beneficiarios, son componentes que corresponden al programa de recuperación de tierras de pastoreo.

Figura 2.3.4 Participación porcentual de los principales componentes en los programas de Fomento Ganadero.



A nivel de programas, recuperación de tierras de pastoreo fue el que más beneficiarios tuvo, la mayoría (61%) con el componente de semilla de pasto, ollas de agua con el 14% y cercas eléctricas con el 8%. En este programa se aplicaron 11 componentes más, adicionales a los 6

que aparecen en el cuadro 2.3.3 y representan el 6% de los beneficiarios. Entre los otros componentes otorgados sobresalen las empacadoras, los molinos y los remolques¹⁰.

Cuadro 2.3.3 Tabla de componentes y número de proyectos otorgados en recuperación de tierras de pastoreo.

Componente	Beneficiarios	Porcentaje
Semilla de pasto	1,796	61.4%
Olla de agua	397	13.6%
Cerco eléctrico	243	8.3%
Picadora de forraje	157	5.4%
Bascula ganadera	87	3.0%
Papalote	59	2.0%
Otros	184	6.3%

Fuente: Base de datos de beneficiarios proporcionada por el CTEE.

Mejoramiento genético continuó con la política establecida históricamente de enfocarse a bovinos con los componentes de sementales y semen, que en conjunto representan el 88% de los beneficiarios del programa, sin embargo, también se dieron componentes relacionados con especies ovinas y caprinas.

Cuadro 2.3.4 Tabla de componentes y número de proyectos otorgados en mejoramiento genético.

Componente	Beneficiarios	Porcentaje
Semental bovino	738	81.5%
Semen bovino	64	7.1%
Termo	45	5.0%
Semental ovino	34	3.8%
Vientres ovinos	15	1.7%
Semental caprino	10	1.1%
Total	906	100.0%

Fuente: Base de datos de beneficiarios proporcionada por el CTEE.

El programa de fomento lechero canalizó sus recursos mediante el otorgamiento de los componentes de centros de acopio y establos.

Cuadro 2.3.5 Tabla de componentes y número de proyectos otorgados en el programa lechero.

Componente	Beneficiarios	Porcentaje
Centros de acopio	144	67.6%
Establos	69	32.4%
Total	213	23.5%

Fuente: Base de datos de beneficiarios proporcionada por el CTEE.

2.4 Cobertura geográfica de los apoyos 2002

¹⁰ La tabla completa aparece en los anexos.

De acuerdo con las listas de beneficiarios, los componentes se distribuyeron en 152 municipios distribuidos en todo lo largo del Estado, sin embargo, se observó que el 54% de los beneficiarios se concentró en 15 municipios.

Cuadro 2.4.1 Tabla de componentes y número de proyectos otorgados en el programa lechero.

Municipio	Beneficiarios	Porcentaje
San Juan Evangelista	218	5.4%
Tempoal	209	5.2%
Ozuluama	208	5.1%
J. Rodríguez Clara	205	5.1%
Jesús Carranza	187	4.6%
Minatitlán	159	3.9%
Sayula de Alemán	150	3.7%
Hidalgotitlan	148	3.7%
Playa Vicente	140	3.5%
Acayucan	135	3.3%
Tantoyuca	105	2.6%
Alto Lucero	88	2.2%
Las Choapas	84	2.1%
Pánuco	79	2.0%
Uxpanapa	68	1.7%
Otros	1,859	46.0%
Total	4,042	100%

Fuente: Base de datos de beneficiarios proporcionada por el CTEE.

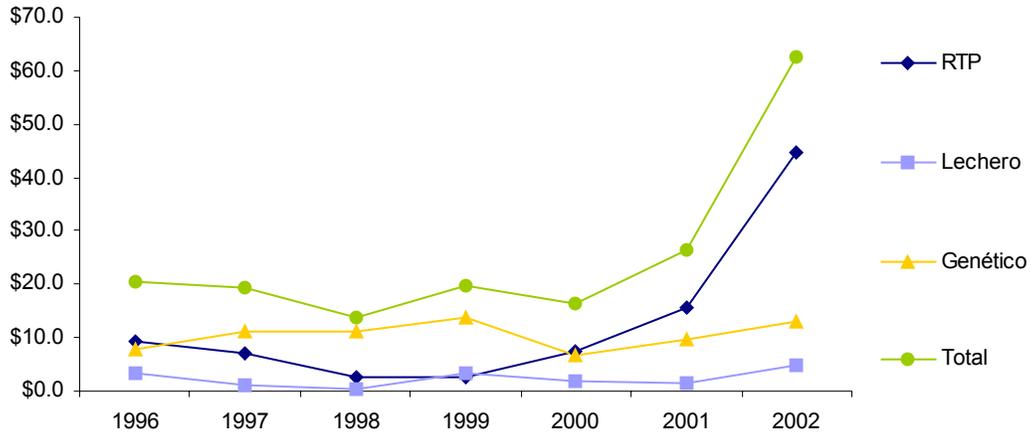
2.5 Evolución del grupo de programas 1996–2002

El programa de Fomento Ganadero de la APC ha derramado en el Estado de Veracruz, en 7 años de ejercicio, más de 89 millones de pesos en términos nominales, principalmente en los programas de recuperación de tierras de pastoreo y mejoramiento genético, y se calcula se han beneficiado más de 38 mil productores pecuarios.

Los presupuestos dedicados a los productores agropecuarios han oscilado entre 14 y 26 millones de pesos, hasta el ejercicio 2002 donde el presupuesto fue de más de 60 millones de pesos.

En términos generales, las participaciones de cada programa habían permanecido de manera estable, sin embargo, recuperación de tierras de pastoreo mostró un incremento exponencial en el 2002 al representar más del 70% del presupuesto de los programas de Fomento Ganadero, seguido por mejoramiento genético y el programa lechero.

Figura 2.5.1 Evolución presupuestal de los principales programas de fomento ganadero en Veracruz.

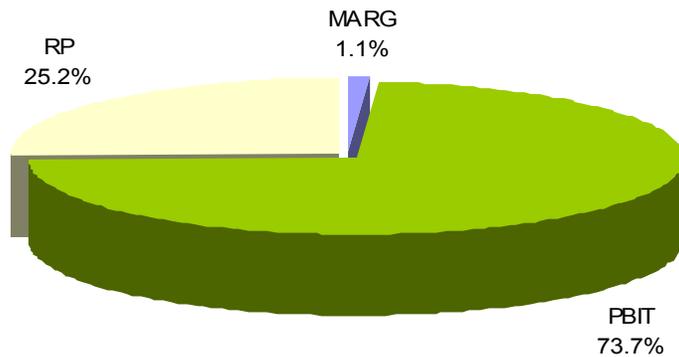


Fuente: Informes de evaluación 2001, e informe financiero del 28 de agosto del 2003.

2.6 Tipología de productores

La identificación de los tipos de productores a los que llegan los apoyos fue una prioridad de la presente evaluación, en términos generales y basándose en la tipología de la SAGARPA se observó que los apoyos se dirigen a los productores en transición y productores desarrollados y marginalmente a productores pequeños o marginados.

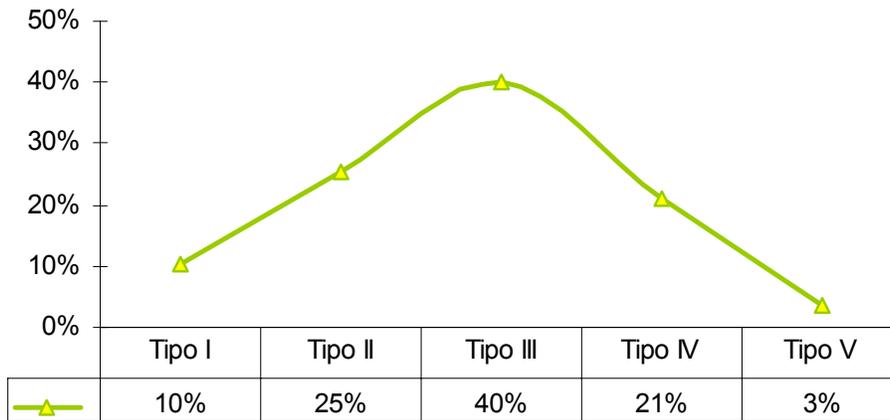
Figura 2.5.2 Distribución de los beneficiarios de la APC 2002 de Fomento Ganadero de acuerdo con la tipología de la SAGARPA.



Fuente: Lista de beneficiarios proporcionada por el CTEE.

Por otra parte, basándose en las encuestas a beneficiarios, la distribución global de los recursos se concentró en los tipos III (48%) y IV (27%), quienes en conjunto representan el 75% de los beneficiarios de Fomento Ganadero en el Estado de Veracruz. El estrato II absorbió el 18%, mientras que marginalmente el estrato I y V representaron el 3 y 5%, respectivamente.

Figura 2.5.3 Distribución de los beneficiarios de APC 2002 de Fomento Ganadero de acuerdo con la Tipología de la FAO.



Fuente: Encuestas a beneficiarios de la APC 2002 Fomento Ganadero.

Capítulo 3

Diagnóstico del subsector Ganadero

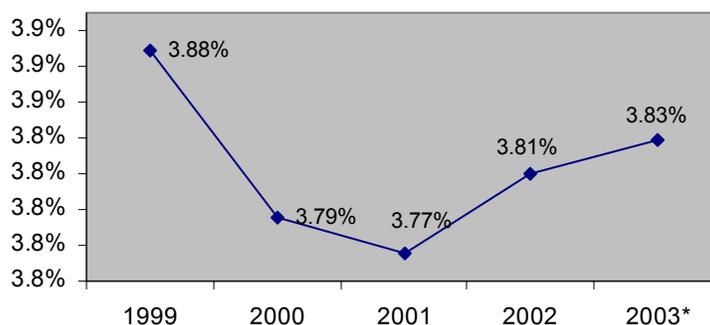
3.1. Objetivo del capítulo

En el presente capítulo se hace un diagnóstico de la situación actual y las oportunidades de las cadenas estratégicas del subsector ganadero que se han identificado previamente en el Estado. A partir de este diagnóstico, se evalúa más adelante su correspondencia con los objetivos, metas, presupuestos y acciones del grupo de programas de Fomento Ganadero.

3.2 Posición del Estado en la Economía Nacional

La conjugación de diversos factores regionales, nacionales e internacionales ha ejercido un efecto negativo en la contribución del Estado de Veracruz al PIB nacional. Para 1999 fue de 1,504 millones de pesos¹¹, de los cuales \$58 mil millones correspondieron al Estado de Veracruz, el cual ha contribuido en los últimos 4 años con poco más del 3.7% del PIB total nacional. Se ha observado una disminución de esta participación del 99 al 2001 repuntando en los últimos dos años, esto debido a que el Estado está sobre posicionado en actividades sobre las cuales los efectos de la apertura comercial y la desincorporación de las instancias de gobierno ha afectado seriamente, como son los casos de la agricultura, ganadería y la agroindustria.

Figura 3.2.1. Participación de Veracruz en el PIB Total Nacional.



FUENTE: INEGI. Sistema de cuentas Nacionales de México * Estimado.

La actividad agropecuaria nacional ha experimentado una disminución en la participación del PIB nacional, hasta 1997 se mantuvo con aportaciones superiores al 6%, para el 2001 representó el 5.8%. Esta caída se explica principalmente por dos razones: la primera es un aumento en el valor de las manufacturas y servicios, y la segunda una baja en los precios de los productos agropecuarios. El PIB agropecuario nacional del 2001 fue de 86 mil millones de

¹¹ BANXICO PIB Real, * Cifras preliminares.

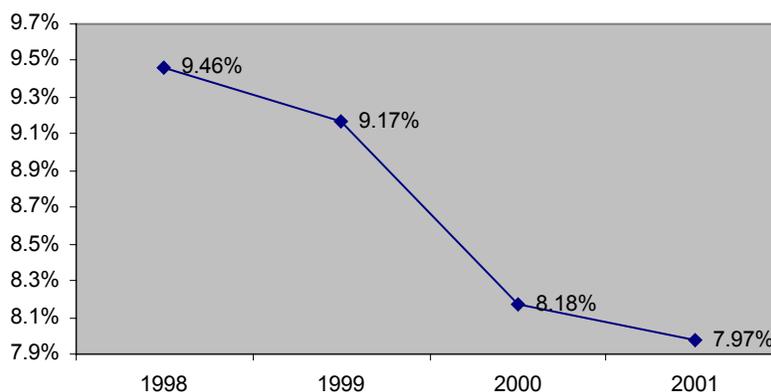
pesos, de los cuales Veracruz¹² aportó más de 6.8 mil millones de pesos (8% del total nacional agropecuario), manteniendo participaciones en los últimos años, siempre superiores al 7%.

3.3 Posición del sector agropecuario en el Estado

El sector agropecuario veracruzano generó en el 2001 el 8% de la producción estatal y tiene un gran efecto multiplicador sobre el resto de los sectores productivos. Es claro que la economía del medio rural depende en gran medida del sector agropecuario; esto la hace altamente vulnerable ante las decisiones gubernamentales que privilegian las decisiones de mercado y el fortalecimiento de otros sectores productivos, así como de los fenómenos climáticos.

En los últimos 4 años la participación del PIB agropecuario en el Estado se ha mostrado a la baja pasando de 9.5 en 1996 a poco menos de 8% en el 2001.

Figura 3.2.2 Participación del PIB Total Agropecuario en el PIB Total Estatal.



FUENTE: INEGI. Sistema de cuentas Nacionales de México.

En Veracruz, para el año de 1990, el 39% de la población estaba dedicada a la producción primaria; para el 2000 el 32% de la PEA se dedicaba a actividades primarias, preponderantemente agricultura, en segundo lugar ganadería, y en tercero pesca.

3.4 Posición del subsector pecuario en el Estado

Las unidades de producción rural en Veracruz tienen un promedio de 8.4 ha. El 53.3% de ellas se dedica a la agricultura, son ejidales y tienen el 41% de la superficie agrícola. Las UPR's dedicadas a la ganadería son el 53.4% del total, son ejidales y tienen el 32% del ganado bovino de la entidad.

Los productores veracruzanos mantienen su tradición agrícola con actividad ganadera asociada. El 25% de los productores tiene un perfil ganadero dominante y sólo el 0.2% de los productores se dedica a las actividades forestales.

¹² INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. "Producto Interno Bruto por Entidad Federativa".

El 28% de ellos está dedicado al cultivo de cafeto, caña de azúcar y cítricos. En el 65% de los predios ejidales se combina la siembra de maíz con la cría de ganado bovino. Veracruz dedica más del 31% de su superficie a la agricultura frente al 13% del porcentaje nacional. Cuenta con casi un 30% de pastizales naturales e inducidos o sembrados.

La producción pecuaria ha cobrado mucha importancia en los últimos 10 años, actualmente la entidad ocupa el primer lugar nacional en inventario de cabezas de ganado bovino, siendo el principal abastecedor de carne de bovino al mercado del Distrito Federal y su Zona Metropolitana; es también el sexto productor de leche en el país, con una aportación de 7.1% de la producción nacional, sexto lugar nacional en la producción de carne de porcinos con 76 mil toneladas; segundo lugar nacional en avicultura y tercer productor nacional de miel con 6.1 mil toneladas, mismas que constituyen el 10% de la producción nacional

3.4.1 Análisis de las principales cadenas pecuarias

El Estado de Veracruz es tierra de potencialidades pecuarias, distinguiéndose en la producción de ganado bovino para carne y con un buen potencial en las cuencas lecheras y apicultura, los sistemas producto seleccionados para desarrollar fueron bovino de leche y bovino de carne. Se analizan estos dos esquemas de producción bajo los diferentes eslabones que cumple cada uno.

- a) **Disponibilidad y acceso a insumos:** Los procesos productivos requieren diferentes tipos de insumos. En términos generales éstos se dividen en consumibles, de financiamiento y asistencia técnica.

Respecto de los consumibles en el Estado de Veracruz, se cuenta con un gran número proveedores de semillas, alimento balanceado, medicamentos, maquinaria, infraestructura tales como cercas, comederos, bebederos, etc. Si bien se concentran en Jalapa, Veracruz Poza Rica, Tuxpan, Coatzacoalcos, se estimó que existe un adecuado número de proveedores que permite a los productores tener varias opciones de compra, la problemática reside en todo caso en el restringido esquema de financiamiento de los proveedores que en los últimos años se ha reducido a niveles mínimos debido a los altos índices de cartera vencida. En el aspecto de financiamiento como insumo necesario para detonar la actividad Ganadera cada vez son menos y de difícil acceso, el financiamiento formal ha reducido sus niveles de operación limitándose a aquellos acreditados sin problemas en buró de crédito, las opciones actuales para acceder al financiamiento son: Banca comercial, principalmente Banco del Bajío, Banorte, Bital y hasta mediados del 2002 Banrural. Cabe mencionar, que más del 95% de los recursos que colocan estos bancos son fondeados con recursos de FIRA-Banco de México, también existen paraфинancieras, cajas de ahorro y agentes Procrea, sin embargo, la base acreditable es menor al 30% de los productores activos.

Respecto de la asistencia técnica vista como insumo para la producción, existe un buen número de despachos que brindan servicios relacionados con los aspectos productivos, de contabilidad y administrativos, no así en aspectos de comercialización, promoción, búsqueda de mercados, formación de proveedores, etc.

Cuadro 3.4.2. Características específicas por Cadena Insumos.

Bovino Carne	Bovino Leche
Facilidad de acceso a los insumos consumibles, poco o nulo uso de asistencia técnica en cuestiones administrativas y de comercialización, limitado uso de asistencia técnica en producción, difícil acceso al financiamiento por las vías formales.	Facilidad de acceso a insumos, incrementos en la compra de ordeñadoras y tanques enfriadores que les permitan generar un producto con cierto valor agregado, acceso a asistencia técnica en aspectos productivos y del manejo de leche

b) Producción:

Veracruz es el primer productor de bovinos de carne en el país, para el 2001 produjo 211 mil toneladas con un valor de mercado de 3,800 millones de pesos, se estima una población de más de 4 millones de cabezas incluyendo aquellas de doble propósito, es también el sexto productor en bovinos de leche; en el 2001 produjo 679 mil litros de leche con un valor de mercado de 1,697 millones de pesos, se estima una población de 60 mil cabezas, sin embargo, en 1995 esta población rebasaba las 150 mil cabezas.

Cuadro 3.4.3. Características específicas por Cadena Producción.

Bovino Carne	Bovino Leche
Los sistemas de producción se ubican principalmente en grandes extensiones de terreno con alimentos principalmente de forrajes, baja inversión en controles zoonosanitarios, generan novillos de 250 a 300 kilos que se finalizan cerca de las zonas de consumo en sistemas estabulados,	Sistemas de producción semi-intensivos, combinan praderas con estabulación, la alimentación se acompaña con dietas recomendadas por asesores técnicos, mediana y altamente tecnificados, se cuenta con ordeñadoras mecánicas en casi la totalidad de las explotaciones comerciales, así como enfriadores.

c) Transformación:

En términos generales la agroindustria relacionada con los productos pecuarios es limitada en el Estado.

Cuadro 3.4.4. Características específicas por Cadena Transformación.

Bovino Carne	Bovino Leche
No se identifican procesos de transformación en gran escala, el Estado se especializa en cierta manera en generar novillos cuyo destino es la engorda final en otros estados, incluso los Estados Unidos. Los rastros TIF atienden básicamente la demanda local de carne fresca.	Los procesos de industrialización son costosos; así mismo, el mercado de la leche y sus derivados es muy competido por empresas con mucha experiencia y bajos costos de producción, existen oportunidades de convertirse en proveedores que generen este insumo con valor agregado, con cierto contenido de grasa y/o proteína a cierta temperatura y a determinados volúmenes de tal forma que se puedan conseguir "premios" por parte de los grandes compradores.

d) Comercialización:

El mercado de productos pecuarios está en manos de intermediarios locales y regionales, los productores en su mayoría desconocen los mercados finales a donde llegan sus productos, desconocen también las tendencias de los mercados y por ende no pueden identificar las oportunidades que brinda la apertura comercial y los acuerdos que México a firmado con un considerable número de países.

Se carece de programas de trabajo, efectivos en la realidad, que permitan crear una mesa de negociaciones entre los gobiernos federal y estatal, las confederaciones ganaderas y las instituciones financieras, con la finalidad de establecer una adecuada planeación de la producción pecuaria que responda a las demandas del mercado, suprimiendo prácticas poco acordes con los conceptos de sustentabilidad, proporcionando estímulos y respaldo financiero a la producción orientada a la exportación y a la superación del déficit alimentario en México.

La baja de precios de los productos comercializados es, en parte, causa de la sobreoferta en el mercado, lo que se traduce en considerables decrementos en las utilidades. Las causas más importantes de la sobreoferta son: la alta tecnificación mediante la cual se logran grandes rendimientos y la apertura comercial del país con la firma de importantes tratados y acuerdos de libre comercio, lo que ha llevado a la saturación del mercado y al abaratamiento de los precios. Esta situación crea incertidumbre en los ingresos de los productores debido a los precios fluctuantes y poco rentables.

Cuadro 3.4.5. Características específicas por Cadena Comercialización y consumo.

Bovino Carne	Bovino Leche
Se comercializa principalmente con acopiadores locales quienes conocen la logística para acceder a los grandes mercados de consumo (D.F., Monterrey y Guadalajara) generalmente se comercializa con novillos de 250 a 300 kg que se llevan a engordar en las periferias de los centros mencionados, bajo sistemas estabulados e intensivos; en el Estado se vende en pie a precios muchas veces inferiores a los cotizados a nivel nacional.	Se comercializa con acopiadores locales, los productores desconocen el destino final de la producción, dado que es un producto altamente perecedero se requiere red de frío, los principales consumidores para los productores del Estado son plantas pasteurizadoras y marginalmente pequeñas agroindustrias locales, si bien el 80% de la producción se canaliza vía agroindustrias pasteurizadoras.

3.5. Análisis de correspondencia entre las condiciones del sector Ganadero y la Alianza para el Campo.

Este análisis se basa en los resultados obtenidos de la evaluación y del diagnóstico realizado, así mismo, se determinan las necesidades de cada estrato de productores y las soluciones que brindan los programas de Fomento Ganadero.

Cuadro 3.5.1. Productores clasificados por SAGARPA como PBI y por FAO como del tipo I y II.

Condiciones de producción	Apoyos de Alianza¹³
Descapitalizados, retraso en el nivel tecnológico, producción en praderas básicamente con pastos y sin acondicionadores	Principalmente semilla para establecimiento de

¹³ El detalle de componentes otorgados por tipo de productor se presenta ampliado en el capítulo 5.

y vitaminas, bajo o nulo uso de asistencia técnica en producción, administración y comercialización, sin acceso a sistemas formales de crédito, sin organización para compra la de insumos y comercializan sus productos con acopiadores locales de los cuales son altamente dependientes	praderas, semen para mejoramiento genético, concentran la mayor parte de los apoyos del programa de desarrollo de proyectos agropecuarios integrales, por cada peso que el gobierno aporta este tipo de productor aporta 1.
---	---

Como se puede apreciar, el principal factor no atendido para los productores de bajos ingresos es el acceso a programas donde se puedan capitalizar, esto se explica debido a que generalmente no tienen recursos para hacer las aportaciones necesarias, la falta de asesoría técnica, y acceso al financiamiento.

Cuadro 3.5.2. Productores clasificados por SAGARPA como productores en transición y por FAO como del tipo III.

Condiciones de producción	Apoyos de Alianza¹⁴
Productores comerciales con mediano nivel tecnológico, cuentan con maquinaria en funcionamiento y en muchos de los casos requieren ser repuestas, preponderantemente producen bovinos bajo regímenes extensivos y medianamente estabulado, acceso limitado al financiamiento formal, comercialización con acopiadores locales o regionales, desconocen el mercado y sus tendencias, con potencial para desarrollar su actividad si contaran con acceso al financiamiento y opciones mas rentables de comercialización, generalmente emprendedores y propensos a invertir.	Sementales, semen, ollas de agua e infraestructura. Por cada peso que aportó el gobierno este tipo de productores aporta de 2 a 3.

Este tipo de productores requiere impulso en cuestiones de capitalización, acceso al financiamiento y asesoría en conocimiento de mercados. La Alianza apoyó la adquisición de sementales e infraestructura.

Cuadro 3.5.3. Productores clasificados por SAGARPA como resto de productores y por FAO como del tipo IV y V.

Condiciones de producción	Apoyos de Alianza¹⁵
----------------------------------	---------------------------------------

¹⁴ El detalle de componentes otorgados por tipo de productor se presenta ampliado en el capítulo 5.

¹⁵ El detalle de componentes otorgados por tipo de productor se presenta ampliado en el capítulo 5

Capitalizados con infraestructura y equipos en buen estado, producen bajo sistemas de pastoreo intensivo y estabulado con dietas establecidas por asesores técnicos, producción en gran escala, acceso a financiamiento formal medianamente, poco conocimiento de las tendencias de los mercados de consumo, sin acceso directo a nuevas plazas de consumo, bajo apropiamiento de valor agregado en la cadena de distribución o transformación.	Sementales, infraestructura, por cada peso que aportó el gobierno este tipo de productores aporta 4.
---	--

3.6 Correspondencia entre problemática y programas

El diagnóstico del subsector Ganadero en el Estado de Veracruz permite ver que hay un potencial importante en la explotación de bovinos de carne, leche, especies de ovinos y caprinos, así como en la apicultura. Los factores de la producción permiten hasta cierto punto desarrollar cualquier actividad pecuaria, sin embargo, cualquier tipo de inversión que se pretenda hacer debe contemplar los siguientes aspectos:

1- El agua es un factor crítico y se espera que en los próximos años se agrave el acceso a este recurso, por lo que el uso óptimo es una de las prioridades que deben tener los productores agropecuarios, esto implica inversiones en sistemas de captación y riego donde las pérdidas por evaporación, filtración y desfogue sean mínimas, esto implica que estas inversiones no pueden realizarse en actividades con niveles de utilidad bajos o que dependan de subsidios para ser rentables como pueden ser las pequeñas explotaciones de subsistencia con hatos menores a 20 cabezas, deben ser modelos de explotación que permitan hacer las inversiones necesarias y garanticen el retorno de las mismas; además, que permitan la sustitución de los equipos e infraestructura con los propios recursos generados de la explotación. Los programas de Fomento Ganadero en el Estado han canalizado una importante derrama de recursos para incentivar a los productores la reposición y mantenimiento de praderas, mejoramiento genético, infraestructura más eficiente, sin embargo, en algunas ocasiones el alto costo de éstos deja por fuera a un gran número de productores pequeños, medianos y en desarrollo que no cuentan con los recursos para acceder a estas tecnologías, además de que están vinculados a sistemas de producción con bajas tasas de ganancia.

2- Otro aspecto crítico y latente en los productores es la falta de información de mercados, la mayoría produce sin tener claro cuáles son sus expectativas de venta en cuanto a destino, precio y utilidad. Hay una marcada desarticulación entre el productor y los consumidores finales, no precisamente del minorista sino de los grandes compradores (centrales de abasto, agroindustria, autoservicios), Fomento Ganadero no contempló componentes relacionados con este fundamental aspecto del proceso productivo, si bien existen otros programas y dependencias que contemplan apoyos para éste, no hay un proceso de planeación conjunta que permita vincular los diferentes componentes y cubrir de manera integral las necesidades más urgentes e importantes para los productores. Existen casos mas dramáticos donde los productores han pretendido incursionar con inversiones importantes en procesos agroindustriales (casos importantes de procesamiento de leche en Tabasco y Baja California donde las inversiones no han podido ser recuperadas) y de generación de valor agregado, pero se han hecho de la misma forma que la producción primaria, sin tener bien identificado el mercado potencial en cuanto a qué demanda, cómo lo demanda, en qué época del año, cuánto está dispuesto a pagar, cuánto cuesta y qué implica la logística de distribución, quién es y dónde está la competencia, qué ventajas y desventajas tiene sobre los productos propios, etc.

Esto ha ocasionado pérdidas importantes y desconfianza por parte de los productores, por parte del gobierno para seguir apoyando y por parte de la banca para seguir financiando al sector agroalimentario.

3- Tanto para mejorar la genética de los hatos, como para involucrar a los productores en etapas posteriores a la producción primaria y que se apropien del valor agregado y, por ende, de los márgenes de ganancia, es indispensable contar con un sistema financiero ágil, oportuno, rentable y principalmente accesible, la realidad es que menos del 30% de los productores tiene acceso al crédito formal, los que lo tienen son productores que no dependen de los subsidios directos del gobierno, aunque en la práctica son los que más los usan. Se observó una necesidad apremiante por parte de los productores por acceder a esquema de financiamiento que les permitan hacer las inversiones en mejoramiento genético, infraestructura, investigación de mercados, etc. Los componentes incluidos en Fomento Ganadero no contemplan el uso de los recursos como garantía para acceso a financiamiento, tampoco se incluye en el diseño y la planeación la existencia de los apoyos que se puedan obtener del FIRA, la nueva financiera rural, FIRCO, Bancomext, que cuentan con productos financieros que planeados de forma integral con los recursos de la Alianza, Progan, etc, permitirían plantear opciones de capitalización, cambio tecnológico, inversión, integración a redes de valor de una forma más organizada y, sobre todo, más rentable y con mayores posibilidades de éxito.

Capítulo 4

Evaluación de procesos

4.1 Objetivo del capítulo

En este capítulo se examinó el proceso operativo del grupo de programas de Fomento Ganadero en el Estado de Veracruz, se detectaron los problemas más relevantes y se proponen medidas concretas para mejorar la eficacia de su operación y el alcance de sus acciones.

Se identificaron cuatro etapas básicas dentro del proceso:

- 1- Diseño
- 2- Planeación
- 3- Operación
- 4- Evaluación

De manera transversal a las cuatro etapas se analizó el arreglo institucional en el que opera la Alianza en el Estado, esto es, instancias involucradas, acciones que realiza cada una, criterios para la toma de decisiones, etc.

Con la finalidad de establecer una base de análisis se formularon hipótesis para cada una de las etapas, en el desarrollo del capítulo se reúne información que las aprueba o rechaza y con base en los resultados se hacen recomendaciones que pudieran eficientizar el proceso de la Alianza en el Estado de Veracruz.

Hipótesis Planteadas

Diseño. H1: El diseño de los programas de Fomento Ganadero obedece a las percepciones de las oficinas centrales de la SAGARPA, y no se involucra a las estructuras estatales

H2: La publicación tardía de las Reglas de Operación genera una reacción en cadena que provoca que los tiempos para la planeación y operación se vean reducidos y se realicen con deficiencias repercutiendo al exceder los tiempos para los cierres.

H3: A nivel conceptual las reglas de operación atienden las necesidades más importantes de los productores Ganaderos, así mismo, guardan congruencia y complementariedad con los programas de desarrollo rural, ganaderos y transversales (Sanidad e inocuidad y transferencia de tecnología).

Planeación. H4: La planeación de los programas de fomento ganadero en el Estado de Veracruz se hace en un período de tiempo muy limitado y no se basa en diagnósticos de las capacidades productivas y oportunidades de mercado, se da preferencia al criterio de viabilidad para hacer las aportaciones que corresponden al beneficiario.

H5: En la planeación de los programas de Fomento Ganadero no se toma el grado de integración de los diferentes programas dentro de la Alianza y de otros que tienen relación con el sector.

H6: La planeación de los programas de Fomento Ganadero involucra de manera marginal a los operadores finales, DDR, CADER, desaprovechando conocimiento e información obtenida con base en la experiencia de estas instancias.

Arreglo institucional. H7: La Delegación de la SAGARPA en el Estado de Veracruz cumple la doble tarea de ser normativa y operativa de los programas de la Alianza para el Campo.

Operación. H8: El corto período de operación de la Alianza para el Campo, desde que se publican y promueven las reglas de operación y anexos técnicos hasta comprometer los recursos, provoca que se tomen decisiones erróneas en algunos casos sobre los beneficiarios, provocando un alto número de desistimientos y atrasando los cierres de los programas.

H9: La operación se inicia en CADER y DDR aun sin el conocimiento de las reglas de operación y los anexos técnicos del año en curso que normalmente llegan ya avanzado el proceso. Posteriormente, los cambios en las nuevas normas obligan a hacer adaptaciones y adecuaciones a las solicitudes de apoyo ya requisitadas con apego a las normas anteriores y a descalificar algunas otras solicitudes que quedan fuera de la nueva normatividad.

Seguimiento y evaluación. H10: Los procesos de evaluación son considerados por los operadores, instancias y funcionarios involucrados como trabajo adicional, con poca utilidad práctica y no cubren sus necesidades específicas de información.

H. General: Existe un distanciamiento entre lo que se diseña, lo que se planea y lo que se opera.

4.2. Contenido del capítulo

4.2.1 Diseño

El diseño de los programas de la Alianza para el Campo corresponde en gran medida a la SAGARPA a través de sus estructuras centrales. Se ha evolucionado de programas que definían perfectamente los componentes que se podían otorgar a programas que permite al Gobierno del Estado ajustarlos a sus necesidades. Se han establecido únicamente grandes líneas reflejadas en las reglas 2003 donde se establecen a la inversión rural, el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento de las organizaciones y el fortalecimiento de los niveles de sanidad e inocuidad, como los grandes rubros de acción que la SAGARPA determina como prioritarios y sobre los cuales el Gobierno del Estado debe trabajar de manera coordinada. En esta etapa, la participación del Gobierno del Estado es muy limitada ya que no existen estructuras, instrumentos o medios formales que involucren a los operadores estatales, el 100% de los funcionarios entrevistados comentó sobre la falta de vinculación en esta importante etapa de arranque.

Al realizarse esta etapa en los niveles centrales no se constató si se basan en diagnósticos o planes previamente analizados, lo que sí fue un hecho es que no se evalúan las necesidades específicas del Estado por razones obvias; ante ello, es difícil que en el diseño se hayan tomado en cuenta la existencia de programas estatales, más bien corresponde al Gobierno del Estado, en la etapa de planeación, seleccionar los programas y componentes que apoyen su estrategia definida para el sector ganadero. En el caso de Veracruz, una de las prioridades ha sido el suministro de forrajes para el ganado, por lo que el programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, antes llamado praderas, ha sido siempre de los más importantes tanto en

presupuestos como en número de beneficiarios. Se estimó que ha derramado en los últimos 7 años más de 89 millones de pesos, beneficiado a cerca de 12 mil productores y generado inversiones promedio de \$7,500 por beneficiario, sin embargo, este esfuerzo no se hizo basado en un plan estratégico de desarrollo que permitiera en primer lugar contar con una línea de base y en segundo con metas a cubrir en un período determinado, mas bien se generó cierta tradición por parte del gobierno y de los productores de solicitar componentes relacionados con la recuperación de tierras de pastoreo aunque no fueran precisamente de los componentes más urgentes para sus procesos productivos, igual suerte ocurre con los programas de mejoramiento genético y lechero, en el primer caso la adquisición de sementales y semen bovino ha sido una constante en toda la historia de la APC en el Estado, aunque recientemente han crecido cada vez más las solicitudes de sementales o vientres ovinos y caprinos, sin embargo, este proceso al igual que en el caso de RTP no está basado en un proceso premeditado de metas a conseguir en el mediano y largo plazo.

La priorización de proyectos sobre solicitudes a la demanda libre es otro aspecto que ha cobrado relevancia en el rediseño de la Alianza para el Campo, sin embargo, la mayoría de los productores desconocen la metodología para proponer un proyecto y la oferta de despachos especializados es poca y de difícil acceso para los productores. Es un hecho que esforzarse por asignarle el estatus de proyecto a cualquier inversión que se vaya a realizar desde compra de semilla de pasto, sementales, ollas de agua, obras de infraestructura, etc, genera certidumbre. Al haber evaluado por lo menos en el aspecto técnico financiero de los proyectos se puede determinar sobre bases más sólidas si es conveniente o no desarrollar el mencionado proyecto.

Conceptualmente existe congruencia entre los programas de Fomento Ganadero y los programas transversales, específicamente con el de salud animal ya que tiene como objetivo impulsar el control y erradicación de parásitos y/o enfermedades que afectan al ganado que son motivo de restricciones comerciales, a fin de facilitar a los productores la competitividad de sus productos en los mercados nacionales e internacionales, así como proteger los status sanitarios alcanzados, certificar la salud animal e inocuidad y, en general, la calidad agroalimentaria de los productos y subproductos animales del Estado e importados que tienen su destino el comercio nacional. Respecto de la transferencia de tecnología, en las reglas de operación se observa una perfecta complementariedad con Fomento Ganadero ya que se pretende poner al alcance de los productores tecnologías y conocimientos que les permita eficientizar su actividad y hacerla más rentable, sin embargo, el proceso de llevar esas tecnologías a los productores no ha tenido el impacto deseado en gran medida debido a los altos costos de producción y los bajos precios de los productos pecuarios en los mercados regionales.

Las reglas de operación de la Alianza para el Campo (que es el principal instrumento que refleja el diseño), representan el instrumento normativo que orienta la interacción de los tres niveles de gobierno y de la participación de los productores en los programas que la integran, atendiendo las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Las reglas establecen que los programas tendrán una aplicación de carácter nacional, regional y estatal, considerando la demarcación espacial de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) como base geográfica para la cobertura territorial de atención a los productores rurales, sin embargo, durante el ejercicio 2002 las Uniones Ganaderas fueron quienes operaron en mayor medida los recursos, generando a nivel de CADER y DDR cierta confusión al no saber quiénes estaban siendo beneficiados por los recursos de la Alianza.

Finalmente, como se ha mencionado, el arranque de la Alianza se da a partir de las reglas de operación. Para el 2002 se contó con reglas a partir del 15 de marzo del mismo año y para el

ejercicio 2003 las reglas estuvieron disponibles a partir del 25 de julio del mismo año. Estos "atrasos" provocan que los tiempos de operación sean reducidos y se repercute en la calidad de la selección de beneficiarios, en la cobertura de objetivos y términos generales en lo que se espera de la derrama de recursos de la Alianza en el medio rural veracruzano.

4.2.2. Planeación y Normatividad

Veracruz es un Estado que basa una buena parte de su economía en el sector agropecuario, por lo que una de las prioridades del Gobierno Estatal y Federal es canalizar buena parte de los recursos tanto físicos como humanos a la atención de esta importante rama de la economía, para ello existen los programas de la Alianza, Comisión Nacional del Agua, ASERCA, FIRA, FIRCO, entre otros. El subsector pecuario si bien no es de los más importantes en la economía estatal, sí representa una opción de ingreso adicional para la mayoría de los productores del medio rural, para el 2002 fomento agrícola absorbió el 36% de los recursos federalizados más un 11% de recursos de ejecución nacional con el programa de desarrollo de agrosistemas tropicales y subtropicales, esto es, 47% de los recursos fueron para el subsector agrícola, mientras que el subsector ganadero contó solamente con el 12% de los recursos totales estatales de la APC. Esto, permite dimensionar la importancia que tiene el subsector pecuario para el Estado.

Cuadro 4.2.1. Montos y porcentajes comprometidos en la APC 2002 en el Estado de Veracruz por grupo de programas.

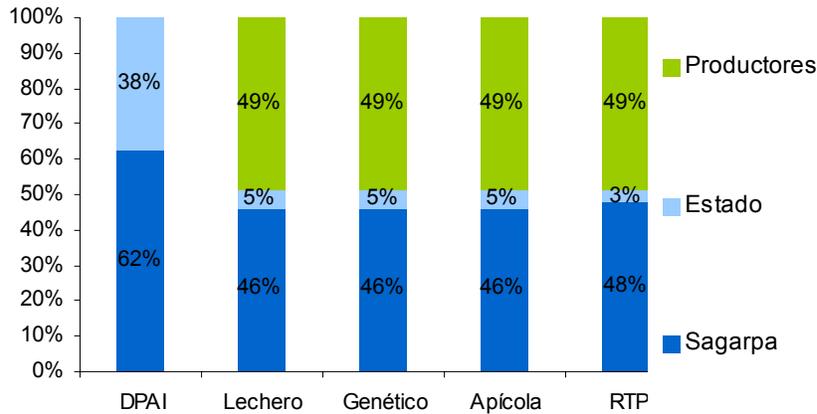
Programas	Monto	Porcentaje
Fomento Agrícola	\$226,378,935	36%
Desarrollo Rural	\$184,937,200	30%
Fomento Ganadero	\$72,319,728	12%
Desarrollo de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales	\$71,105,147	11%
Salud Animal	\$36,381,000	6%
Sanidad Vegetal	\$25,500,000	4%
Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	\$3,936,000	1%
Total general	\$620,558,010	100%

Fuente: Avance físico financiero del 28 de agosto del 2003.

Hacia el interior del grupo de programas, uno de los criterios más importantes donde se reflejan los esfuerzos de planeación es la distribución presupuestal. Para el caso particular de Fomento Ganadero, se comprometieron 72.3 Millones de pesos entre aportaciones combinadas del gobierno federal, estatal y productores; los programas que se ejercieron fueron por orden de importancia presupuestal: Recuperación de tierras de pastoreo con 44.8 millones, Mejoramiento genético 12.9 millones, DPAI 5.3 millones, programa lechero 4.9 millones y programa apícola 4.4 millones

A nivel presupuestal, en todos los programas exceptuando al DPAI, los productores participan con el 49% de los recursos, el gobierno federal entre el 46 y 48% y el gobierno estatal entre el 3 y 5%; para el caso del DPAI las aportaciones corresponden en 38% estatal, 62% federal.

Figura 4.2.1 Distribución de los recursos de la SAGARPA, Gobierno del Estado y Productores.

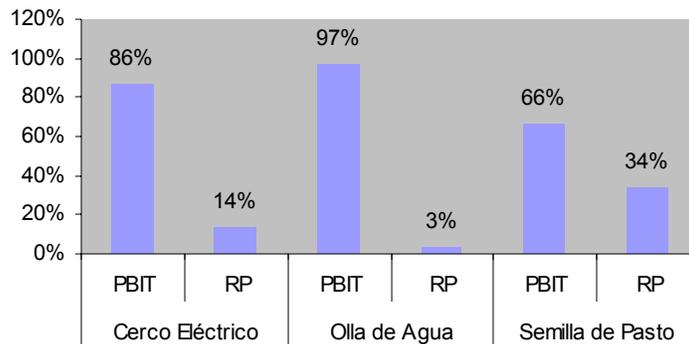


Fuente: Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

Este ejercicio de planeación de los programas por distribución de recursos es la base de la planeación en el Estado, al parecer no se identificaron esfuerzos adicionales a la presupuestación tendientes a determinar las regiones, los componentes y los tipos de productores a apoyar.

Para el caso de RTP se programaron básicamente tres componentes: semillas de pasto, ollas de agua y cercas (representan más del 90% de los productores), en estos componentes son beneficiados principalmente los productores clasificados por la SAGARPA como PBIT (productores de bajos ingresos en transición) y de manera marginal a mediana los productores tipificados como RP (resto de productores).

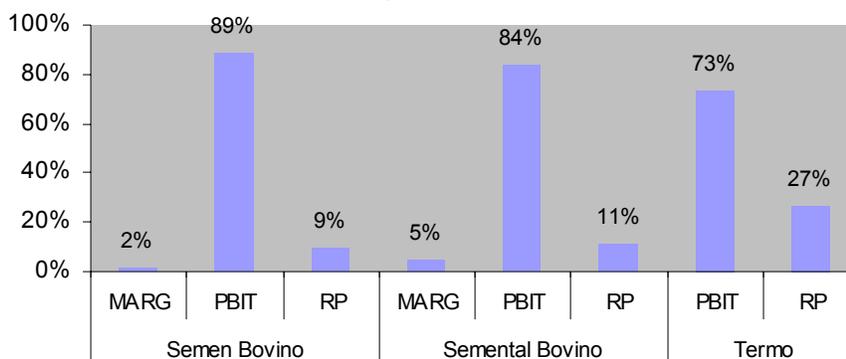
Figura 4.2.2 Distribución de los principales componentes del programa RTP por tipo de productor .



Fuente: Lista de beneficiarios proporcionada por el CTEE.

En el caso de mejoramiento genético los componentes de semental de bovino, semen bovino y termos representaron el 93.5% de los beneficiarios.

Figura 4.2.3. Distribución de los principales componentes del programa RTP por tipo de productor.



Fuente: Lista de beneficiarios proporcionada por el CTEE.

La distribución de estos componentes se concentró de la misma manera en productores del tipo PBIT, sin embargo, se observó a diferencia del programa de RTP la participación de productores marginados en sementales bovinos y semen bovino.

Este ejercicio sobre algunos de los componentes más importantes de los programas de Fomento Ganadero, permite encontrar cierta dirección en la planeación al dirigir apoyos a estratos con posibilidades de hacer sus aportaciones correspondientes y con cierto nivel de producción comercial, así mismo, contempla la integración de pequeños productores mediante el apoyo en mejoramiento genético de sus hatos que les permita acceder a mejores niveles de producción.

A nivel de operadores de los programas jefes de DDR y CADERS se enfatizó la baja participación que tienen al momento de la planeación, ya que esta actividad se lleva a cabo desde la Delegación y la Secretaría Agropecuaria del Estado, aunque también se enfatizó por parte de ellos el buen grado de comunicación entre estas estructuras operativas y la Delegación, lo que permite que las necesidades y prioridades de cada zona geográfica sean tomadas en cuenta al momento de planear la ejecución de los programas. Los mecanismos de planeación consisten en reuniones periódicas entre las diferentes instancias donde se plantean las necesidades de cada participante.

Respecto de la interrelación del programa de Fomento Ganadero con los programas transversales en la etapa de planeación, se encontró información asimétrica, es decir, no existe un proceso intermedio que permita determinar el grado de interrelación de Fomento Ganadero con el resto de los programas de la Alianza, en el caso de otros programas de fomento la falta de información es aun más asimétrica ya que la mecánica operativa y los tiempos son diferentes. Un productor promedio recibe en el año los siguientes apoyos:

- Progan (apoyo por cabeza)
- Alianza para el campo (apoyo por componente).

Adicionalmente tiene acceso a:

- Apoyos de salud animal.

- Subsidio en diesel.
- Subsidio en energía eléctrica.
- Programa de empleo temporal.

Y, además, puede acceder a apoyos de:

- FIRA (acceso a crédito preferencial, reembolsos de asistencia técnica, capacitación, entre otros).
- Apoyos de promoción (ASERCA, para incentivar la comercialización e integración a mercados).

Además, de que una buena parte de los productores entrevistados manifestó tener apoyos de Procampo debido a que también desarrollan actividades agrícolas.

En términos generales, la oferta de subsidios es amplia y diversificada por lo que el análisis de éstos debe ser obligatorio en el proceso de planeación, a juicio de los operadores esta importante etapa no se cubre ya que los tiempos efectivos para planear son limitados, dado que la etapa previa que es el diseño reflejado en la publicación de las reglas de operación se termina con retrasos, posteriormente hay que firmar los anexos técnicos que desde el punto de vista operativo es resultado de la planeación.

4.2.3 Arreglo institucional

Con la renovación de los convenios signados por el Ejecutivo Federal a través de la SAGARPA y el Gobierno del Estado, se ratifica la operación de los programas de la Alianza para el Campo por el ejecutivo estatal, si bien los DDR y CADERS siguen reportando directamente a la Delegación se han observado esfuerzos importantes por compartir en esta etapa del proceso de federalización la responsabilidad entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal a través de la Delegación de la SAGARPA en el Estado, con lo que se fortalece el federalismo.

A nivel nacional, la SAGARPA funge como instancia normativa correspondiéndole, entre otras atribuciones, establecer la normatividad general de los programas de la Alianza para el Campo, así como la específica en convenios y anexos técnicos; definir la distribución de recursos federales a las entidades federativas considerando los esquemas de ejecución federalizada y de ejecución nacional de los programas, así como determinar los mecanismos de información y sistemas de control y seguimiento del ejercicio del gasto gubernamental y de beneficiarios, considerando avances de resultados mensuales, trimestrales y anuales, conforme a las guías normativas que se emitieron.

Asimismo, fungieron como instancias normativas de nivel nacional el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), el Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) y Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

Los órganos internos de Control del gobierno estatal, de la SAGARPA, SENASICA, SIAP y ASERCA, así como de BANRURAL, como fiduciarios del fideicomiso estatal de distribución de fondos de la Alianza para el Campo, tuvieron la facultad de realizar auditorías y revisiones para efecto de evaluar avances y resultados y verificar el buen uso de los recursos gubernamentales autorizados para la instrumentación de los programas de la Alianza.

A nivel estatal, el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable determinó y coordinó las políticas, estrategias y programas de desarrollo agropecuario y rural en Veracruz; definió las prioridades en la distribución de los recursos presupuestales sin tener un diagnóstico de las necesidades de cada región, estrato de productores y planes de corto, mediano y largo plazo; la estrategia, al parecer, se fundamenta en dar continuidad a los programas que de alguna manera han generado demanda histórica en el Estado como el caso de semilla en RTP y sementales o semen en mejoramiento genético, más que en un esfuerzo ordenado de planeación basado en un diagnóstico y la participación de todas las instancias vinculadas con el sector.

Una de las deficiencias más persistentes durante la operación 2002 vinculadas con el arreglo institucional fue la falta de información hacia las áreas operativas (CADER y DDR) quienes una vez que turnan las solicitudes de apoyo al Comité Técnico Ganadero desconocieron la viabilidad de las solicitudes y las fechas en que fueron autorizadas o rechazadas, así como la evolución en el FIVERFAP y después en el Fiduciario (Banrural); es decir, desconocían si las solicitudes fueron autorizadas y liberadas y si el Banco había ya pagado o tenía los cheques a disposición de los beneficiarios.

4.2.4. Operación

La operación de los programas arranca formalmente una vez que se han publicado las reglas de operación y se han firmado los anexos técnicos donde se determinan los componentes, los montos y el número de beneficiarios que tendrán acceso a los beneficios, a partir de ahí se inicia la promoción y se abren las ventanillas a la recepción de solicitudes de apoyo. Sin embargo, en la práctica, en CADER's y DDR's se opera aun sin el conocimiento de las Reglas de Operación y los contenidos de los anexos técnicos, es decir, se reciben solicitudes con base en los programas y componentes de los ejercicios previos. Si bien esta información no se sistematiza, sí significa un costo y trabajo adicional tanto para el productor como para la estructura operativa, ya que se da atención a los beneficiarios. Este proceso de anticipación obedece a la intensa presión que ejercen los productores hacia los programas de subsidios cuyos recursos son limitados.

En el 2002 los anexos técnicos se firmaron durante el mes de junio y por regla de operación se estableció como cierre de los programas el 30 de noviembre del 2002, fecha para la cual se expidió el documento que contiene los formatos de metas alcanzadas, avance físico y de recursos pagados, así como la relación de beneficiarios por tipo de productor y las actas del Comité Técnico del Fideicomiso en donde se acuerda que todos los recursos han sido comprometidos y los tiempos de cumplimiento para el pago de los apoyos que no deberían haber excedido al mes de abril del 2003. Sin embargo, al 28 de agosto del 2003 no se ha podido cerrar el ejercicio 2002 llevando un avance de poco más de 99%.

A juicio de los operadores, las causas del atraso en los cierres obedece principalmente a desistimientos por parte de los productores lo cual se constató en las entrevistas a beneficiarios (5% de los entrevistados) fortaleciendo la hipótesis de que la selección de beneficiarios en muchos casos no fue la apropiada ya que en los programas de inversión la falta de recursos para hacer las aportaciones correspondientes a los beneficiarios fue una constante, por un lado es la mala selección y por otra parte aun más importante es la falta de programas paralelos de financiamiento que apoyen a productores de bajos ingresos con proyectos viables para dar las aportaciones que les corresponden. Otro factor que incide en los desistimientos es el atraso en la entrega de los apoyos; es decir, un productor requiere la semilla de pasto para sembrarla en

el mes de mayo y los apoyos se liberaron hasta septiembre y octubre, cuando el productor utilizó ya los recursos que había destinado para dar su aportación en otro bien o en otros insumos.

Los proveedores en el Estado han jugado un rol principal en el Estado de Veracruz, ya que han fungido como promotores de la mayoría de los programas ganaderos llegando en algunos casos como en el componente de semilla donde distribuyeron este insumo a beneficiarios potenciales aun sin haber salido como beneficiarios de los recursos de la APC, lo que ocasiona un costo financiero adicional en el producto que al final es absorbido por todos los compradores bajo el apoyo de la Alianza.

Algunos funcionarios estatales como federales en el Estado, coinciden en que la entrega de los apoyos generalmente se da fuera del ciclo del cultivo para el caso de pastos y de los ciclos reproductivos en el caso de mejoramiento genético, que es cuando más se requieren. El ciclo de operación fiscal no se ajusta al ciclo biológico de las actividades agropecuarias.

La operativa de los programas benefició principalmente a productores de los estratos III y IV, medianamente a los del tipo III y marginalmente a productores de los estratos I y V.

4.2.5 Seguimiento y evaluación

El proceso de seguimiento de la Alianza se lleva a cabo a través de informes programáticos presupuestarios, en primer lugar se presentan informes mensuales a la SAGARPA conforme a los lineamientos establecidos por ella misma y consisten en formatos donde se expone el avance de las metas físicas y financieras, lo programado, reprogramado, comprometido, radicado y pagado, este formato se hace de dos formas: primero en hojas de cálculo de excel y posteriormente a través del SISER, lo que implica un doble proceso de captura. Esta situación obedece a que a nivel nacional no todos los estados cuentan con el sistema en funcionamiento y ante la necesidad de contar con informes nacionales por parte de la SAGARPA se sigue llevando el control a través de excel. En segundo lugar, se establecen las evaluaciones internas de resultados cada tres meses, que se hacen a partir de que se radican los recursos federales al fideicomiso estatal de distribución de fondos, se establecen los avances del ejercicio presupuestal y de metas y se plantean los acuerdos para su agilización y se analizan en las sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso, sin embargo, estas evaluaciones internas no fueron de fácil localización.

Otro aspecto concerniente al seguimiento es el desarrollo informático representado por el SISER, el cual ha evolucionado de forma positiva durante el último año; anteriormente se apreciaba como deficiente por parte de los operadores, en aspectos de diseño y logística, y actualmente es valorado como una herramienta de gran utilidad para la operación de los programas en el Estado, así como para la elaboración de reportes por parte de las oficinas centrales de la SAGARPA. Si bien se estimó que en el 2002 se operó sólo un 40% a través del sistema debido a que muchas de las solicitudes fueron ingresadas a través de las Uniones Ganadera quienes no contaron con el sistema, y a su vez éstas fueron remitidas directamente a la COTEGAN.

Es un hecho que los mecanismos de seguimiento se concentran en la medición de los avances financieros y físicos, así como en solucionar los problemas que han generado atraso en las metas, principalmente desistimientos por parte de los productores.

Respecto de las evaluaciones externas que se realizan al término del ejercicio por organismos externos, éstas no se han convertido aun en herramientas utilizadas en el diseño y planeación de los programas de los siguientes ejercicios. Si bien los funcionarios declararon en su mayoría que eran de buena calidad, la realidad es que éstas son realizadas y difundidas en momentos en que el ejercicio siguiente está en pleno proceso; por otra parte, la metodología planteada está diseñada para un proceso nacional y a juicio de los entrevistados no se atienden las necesidades particulares que el Estado requiere para hacer ajustes a sus programas, se coincidió en la necesidad de generar instrumentos diseñados específicamente para recabar información concerniente al Estado y al sector ganadero con sus particularidades por DDR o región.

4.3. Cambios relevantes en los procesos 2003

Dentro de los aspectos más relevantes del ejercicio de la Alianza 2003, se observó un acentuado atraso en la publicación de las reglas de operación ya que éstas fueron emitidas hasta el 25 de julio del 2003, en los últimos años las reglas habían sido publicadas antes del 30 de marzo del año correspondiente al ejercicio. Sin embargo, se observaron aspectos muy positivos en el contenido de las nuevas reglas de operación, ya que sigue el proceso de evolución hacia reglas más genéricas que brindan mayor oportunidad al Estado de adecuarlas a sus necesidades y prioridades específicas, en este contexto el programa para el 2003 se orienta a cumplir el mandato establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable, y armonizar las acciones del Gobierno Federal como lo marca el Programa Especial Concurrente.

Con el objeto de eficientizar el uso de los recursos y hacer más eficiente su operación, los programas de Fomento Ganadero 2003 contemplan dos subprogramas que son Desarrollo Ganadero y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, que se operan en las modalidades de Ejecución Federalizada y de Ejecución Nacional, dirigidos a impulsar la capitalización e integración del productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas a través de incentivar acciones para la rehabilitación de las tierras de pastoreo y el mejoramiento genético, así como la incorporación de infraestructura, maquinaria y equipo para la producción primaria, para el acopio y la transformación de productos pecuarios, el desarrollo de proyectos agropecuarios integrales, mediante la capacitación y asistencia técnica a productores.

Uno de los aspectos más sobresalientes es la claridad de la necesidad que existe de vincular a los productores en los aspectos postproducción y generación de valor agregado, es un planteamiento muy acorde a las necesidades reales de la mayoría de los productores, sin embargo se corre el riesgo de seguir destinando componentes hacia los procesos productivos únicamente (semilla, sementales, cercas, etc) y no se desarrollen o utilicen componentes relacionados con aspectos de transformación o investigación de mercados.

4.4. Conclusiones y recomendaciones del capítulo

El diseño de los programas de Fomento Ganadero reflejado en las reglas de operación se define principalmente en las oficinas centrales de la SAGARPA con poca o nula participación

del Estado, sin embargo, se puede observar que para el 2003 las reglas proponen líneas de desarrollo genéricas para el caso de los programas de Fomento Ganadero y corresponde al Estado ajustarlas a sus necesidades específicas con base en los diagnósticos, estratificación de productores y principalmente a la estrategia que el Estado plantee implementar para resolver los problemas identificados.

Se recomienda, en conjunto con los demás estados de la Federación, proponer mecanismos que permitan que las experiencias de los operadores estatales sean tomadas en cuenta al momento de diseñar los nuevos programas, mejor aun sería establecer líneas generales de apoyo en los conceptos de: Inversión, Financiamiento, Asesoría técnica y Apoyo comercial y debería corresponder al Estado diseñar los programas mas adecuados para resolver su problemática, dichos programas deben tener una línea de base previamente establecida, que permita tener dimensionado el tamaño de los problemas, el tamaño de los recursos (humanos y económicos) que se destinaran a resolverlo, los tiempos que se proponen para resolverlo y los mecanismos de evaluación, seguimiento y ajuste en el corto, mediano y largo plazo.

Es un hecho que la publicación tardía de las reglas de operación afecta las demás etapas del proceso de los programas de la Alianza, generando problemas como desistimientos, flujo intermitente de los recursos, insatisfacción de los beneficiarios y de los funcionarios que dan atención en las ventanillas, ante este panorama es viable proponer el diseño de reglas de operación generales en las líneas ya mencionadas que permitan a los estados diseñar programas propios a nivel estatal, además estas líneas deben de tener carácter multianual, así mismo el flujo de los recursos hacia los proyectos productivos que se pretendan apoyar, esto no será posible hasta que exista una estrategia nacional clara sobre cómo atender las necesidades del sector, dicha estrategia deberá por fuerza estar basada en el conocimiento previo de las necesidades estatales.

Conceptualmente las reglas de operación atienden la mayoría de las necesidades de los productores ganaderos: asistencia técnica, organización, capitalización, aspectos postproducción, además los programas transversales cubren los aspectos de salud y disponibilidad de tecnología para incrementar la productividad en el campo, sin embargo, en la práctica los programas no son tan efectivos como se plantea en las reglas; en primer lugar está el alto número de demandantes y lo limitado de los recursos; en segundo lugar la discriminación que sufren los productores de bajo desarrollo para acceder a los programas de capitalización (adquisición de sementales, infraestructura y sistemas de procesamiento) debido a la falta de recursos para hacer sus aportaciones y la falta también de mecanismos paralelos de financiamiento que les permitieran hacerlas y en tercer lugar la falta de una visión completa del conjunto del subsector Ganadero que se obtiene con los diagnósticos productivos, de comercialización, de tipología de productores, de existencia de programas de otras instancias de gobierno e instituciones de potencialidades no explotadas, entre otras, que realmente permitan al Estado definir el tipo y tamaño de problemas a resolver y las herramientas con las que cuenta para hacerlo, los tiempos y las demás instituciones que pueden fortalecer la estrategia definida. La recomendación general para el diseño y la planeación de los programas de Fomento Ganadero es hacer esa línea de partida, definir la estrategia y compartir responsabilidades con cada organismo, instancia o dependencia involucrada en el subsector Ganadero en el Estado.

Desde el punto de vista de autoridades locales, los lineamientos y la normatividad generada centralmente, en muchos aspectos obstaculiza el cumplimiento de actividades definidas localmente como prioritarias, aunque existen los mecanismos para ajustar las reglas a las necesidades particulares del Estado, estos mecanismos son tardados a diferencia de las

necesidades de los productores que requieren resolverse en la mayoría de los casos de manera rápida y oportuna.

La planeación del Programa obedece principalmente a la atención a la demanda de apoyos y se toma muy poco en cuenta las oportunidades que pudieran existir para productos con potencial de integración a mercados mas rentables; como segundo criterio prevalece el diagnóstico de acuerdo con el potencial productivo de la zona, es decir, si la región es apta para producir ovinos de carne, se apoya el mejoramiento genético e infraestructura necesaria para su explotación, independientemente si al momento de producirlo va a tener opciones rentables de comercialización. La falta de diagnósticos recientes que contemplen la vocación productiva, la comercialización y las necesidades de financiamiento agravan la falta de planeación estratégica sobre los recursos de los programas de Fomento Ganadero. Las necesidades de los productores son muchas y muy variadas, sin embargo, seguir ofreciendo componentes como sementales y semilla de pasto no resuelven los problemas de fondo de los productores máxime cuando los beneficiarios de este tipo de componente son productores que ya tienen sementales o praderas, además que sus inversiones no dependen de los apoyos de la Alianza, se recomienda revisar los procedimientos de planeación que deben estar en plena armonía con la estrategia que el Estado defina para apoyar a sus productores, si realmente el objetivo es capitalizar unidades de producción que se encuentran descapitalizadas necesariamente deben proponerse paralelamente mecanismos de financiamiento que coadyuven las inversiones a realizarse y sin las cuales el acceso de los productores de bajos ingresos se vería limitado. La planeación debe contemplar tres aspectos fundamentales:

- 1- Vinculación con otros programas de subsidios en el Estado, componentes que ofrecen, época en que fluyen, estratos a los que van dirigidos y condiciones para acceder a ellos.
- 2- Existencia de diagnósticos que determinen los aspectos productivos, necesidades de financiamiento, tipología de productores y principalmente información de mercados que den mayor garantía al éxito de los proyectos.
- 3- Contar con una línea de base que determine la magnitud de los problemas a resolver y los medios con los que se cuenta para resolverlos, así como los tiempos para hacerlo.

En la operación existe una desarticulación entre los programas de Fomento Ganadero y otros programas de otras instituciones, tal es el caso del FIRA donde se pueden obtener financiamientos con tasas subsidiadas y apoyos para asesoría e investigación de mercados, pudiendo estructurarse de esta manera proyectos más sólidos y con el capital necesario para ser exitosos, por lo que se deben involucrar a las instituciones financieras en los proyectos apoyados por la Alianza, es decir, la base de datos de productores beneficiados es una base de sujetos de crédito para la banca de desarrollo que puede identificar.

En la medida de que los criterios de identificación de actividades prioritarias y potenciales no esté plenamente acotada se seguirán apoyando especies y sistemas de producción con bajas posibilidades de éxito. La planeación de los programas se hace al margen de una tipificación de productores y diagnósticos regionales actualizados e integrales que aborden desde temas productivos, organizativos, administrativos, financieros y de comercialización. Por otra parte, no existen líneas de base que permitan dimensionar el tamaño de los problemas a resolver y con base en eso establecer las estrategias y metas a corto, mediano y largo plazo. Ante esto, surge nuevamente la recomendación de diagnosticar y ubicar la actividad en el contexto en el que se encuentra, para a partir de ahí establecer los medios que podrán mejorar las condiciones de los productores pecuarios.

En gran medida los problemas identificados en las etapas de diseño, planeación y operación están vinculados con la falta de herramientas que apoyen cada actividad (diagnósticos, tipología de productores, programas adicionales, etc), así como en lo limitado de los tiempos que se utiliza en cada actividad. Se recomienda establecer programas multianuales con metas medibles a corto, mediano y largo plazo; de esta manera los procesos de diseño y planeación estarían sujetos únicamente a ajustes anuales que permitirían dejar mayor tiempo a la operación y seguimiento de los programas.

Es prioritario que una parte de los recursos se destine a la búsqueda y conocimiento de los mercados de consumo, de tal manera que se puedan identificar aquellos nichos donde los productores pecuarios de Veracruz tengan ventajas competitivas sobre otros productores del país o del mundo y puedan diseñarse de esa manera componentes de capitalización enfocados a prepararlos para acceder a esos mercados previamente localizados y analizados.

El proceso de evaluación ha tenido mejoras muy importantes en los últimos años, las evaluaciones han evolucionado de un requisito administrativo a herramientas para la toma de decisiones, sin embargo, se aprecian aun serias deficiencias en cuanto al contenido que se expone en cada una de ellas ya que están basadas en las percepciones de los beneficiarios y no existe un método cuantitativo que permita medir en términos reales el impacto que generan las inversiones de la Alianza; por otra parte, se basan en un diseño pensado a nivel nacional y para todos los programas.

Si el diseño, la planeación y la operación de los programas de la Alianza deben estar a cargo del Estado, de la misma manera la evaluación debe estar a cargo del Estado desde el diseño, la elaboración de instrumentos acordes a sus necesidades y con el tipo de análisis que los funcionarios y operadores requieran para utilizarlas realmente como herramientas para la toma de decisiones, más aun se propone que existan mecanismos de seguimiento a los proyectos más que de evaluación una vez que han sido utilizados, deben medirse directamente en campo los efectos de las inversiones (incremento de rendimientos, incremento de superficies, integración a cadenas, apropiación del valor agregado, etc.) y no dejar a la percepción de los beneficiarios los efectos de los apoyos de la Alianza.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

5.1 Objetivo del capítulo

En este capítulo se midieron e interpretaron los resultados e indicadores de impacto del grupo de programas de Fomento Ganadero en el contexto del cumplimiento de sus objetivos.

5.2 Contenido del capítulo

En primer lugar se hizo una tipología¹⁶ de productores donde se agruparon en estratos homogéneos, esta tipología muestra una identificación socioeconómica de los productores rurales que reciben los apoyos de la Alianza para el Campo, las variables que se incluyeron para determinar los tipos de productores fueron: Escolaridad, superficie, valor de los activos y orientación del mercado, de tal forma que un productor del tipo I es un productor con un bajo nivel de estudios, hatos pequeños, pocos activos y con una baja orientación al mercado, la escala va hasta productores del tipo V que representan a productores con alto grado de desarrollo y capitalización.

5.3 Resultados de la operación de la Alianza

Se parte del análisis de los impactos, con comentarios sobre la distribución de los programas por proyecto y componente. De esta manera, se puede apreciar la estrategia utilizada en la distribución de los recursos.¹⁷

Los estratos que atendieron cada uno de los proyectos evaluados están claramente identificados, mejoramiento genético canaliza los apoyos en más del 84% a los estratos III y IV, recuperación de tierras de pastoreo canalizó el 81% a los estratos inferiores al tipo III, principalmente con el componente de semilla de pasto para rehabilitación de praderas en donde las aportaciones del gobierno¹⁸ son en promedio de \$6,500 por beneficiario y las aportaciones de los productores son similares; a diferencia del componente de sementales del programa de mejoramiento genético donde las inversiones se enfocan en los estratos IV y V dado que las aportaciones del gobierno ascienden en promedio a \$7,150 y la de los productores a \$28,600, esto es, por cada peso de aportación del gobierno el productor aporta 4 pesos.

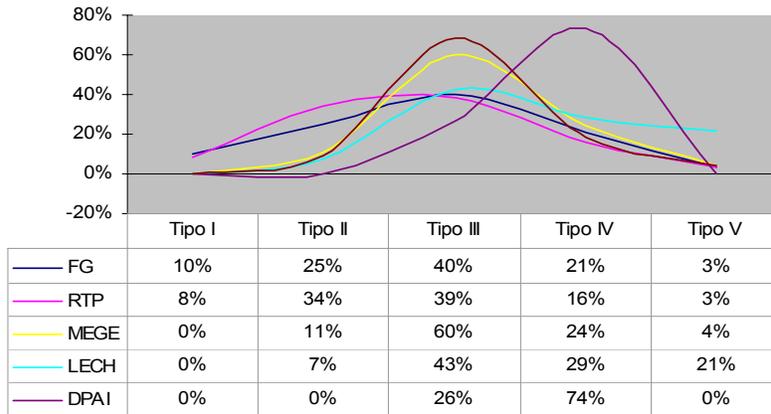
En general, el grupo de Fomento Ganadero distribuye sus apoyos principalmente en los tipos III y IV.

¹⁶ Los detalles de la tipología se presentan en el anexo 1 de este documento.

¹⁷ Todas las graficas y datos manejados en este capítulo corresponden a la información obtenida de las encuestas a beneficiarios de alianza para el campo en los programas de fomento Ganadero de los ejercicios 2000 y 2002.

¹⁸ Incluye aportación federal y estatal.

Figura 5.3.1 Tipo de productor atendido por Programa.



Fuente: Encuestas a beneficiarios de los programas de fomento ganadero de APC 2002 en el Estado de Veracruz.

Con base en la encuesta aplicada se generaron una serie de indicadores que permiten cuantificar la percepción de los productores sobre los programas de la Alianza para el Campo y de manera indirecta se miden los impactos que las inversiones de los programas generaron.

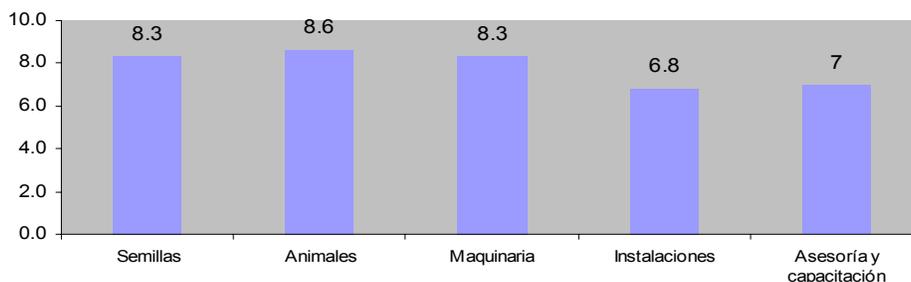
5.3.1 Satisfacción con el apoyo

Se refiere al reconocimiento por parte del beneficiario de su satisfacción con el bien o servicio recibido como apoyo. Esta satisfacción se encuentra relacionada con la recepción completa y oportuna del apoyo, así como con la calidad del mismo.

Del total de la muestra 2002 (265 beneficiarios), el 92.8% de los beneficiarios de los programas de Fomento Ganadero manifestó haber recibido el apoyo, los porcentajes más bajos se encontraron en mejoramiento genético con el 85% de recepción del apoyo y recuperación de tierras con el 87%, del total general el 58% lo recibió de manera oportuna, es decir, fue utilizado en el ciclo y la actividad para la que se solicitó.

Respecto de la calidad de los apoyos los componentes fueron calificados de manera satisfactoria a buena en el caso de animales que es donde se incluyen sementales, vientres, colmenas. Se calificó con 8.6, mientras que la asesoría técnica y la capacitación alcanzó una calificación de 7.

Figura 5.3.2 Calificación otorgada por los beneficiarios a los componentes recibidos.



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2000 y 2002.

5.3.2 Difusión del Programa

Con este indicador se evalúa cuáles fueron los mecanismos más comunes mediante los cuales los beneficiarios se enteraron del Programa.

El 46% manifestó haberse enterado por medio de las organizaciones de productores, el 34% a través de reuniones con funcionarios, 23% a través de compañeros, en este indicador se aceptaron respuestas múltiples por parte de los productores, de esta forma hubo quienes escogieron más de una opción por la que se enteraron de los apoyos de la Alianza para el Campo.

En el caso del estrato de productores tipo I, los productores se enteraron principalmente por dos vías: compañeros y representantes de organizaciones lo que evidencia la falta de gestión y vinculación por parte de este tipo de productores, a diferencia de los demás estratos donde las opciones estuvieron dispersas entre todas las demás opciones.

Cuadro 5.3.2.1 Opciones mediante las cuales los beneficiarios se enteraron de los programas de la APC.

Respuestas	Frecuencia (%)
A través de representantes de organizaciones	45.7
A través de reuniones con funcionarios	34.3
A través de compañeros	22.9
A través de las ventanillas receptoras de solicitudes	17.7
Mediante la visita de técnicos del programa	11.4
Por medio de comunicación masiva: radio, televisión, periódico	2.9
Mediante carteles o folletos	1.7
Por medio de los proveedores	1.7

Fuente: Entrevistas a beneficiarios 2000 y 2002.

5.3.3 Gestión del apoyo

Se refiere a los aspectos relacionados con el trámite y recepción del apoyo o componente solicitado por el beneficiario.

La no recepción del apoyo por el 10% de beneficiarios que así lo manifestaron se explicó principalmente por las siguientes razones:

Cuadro 5.3.3.1 Opciones mediante las cuales los beneficiarios se enteraron de los programas de APC.

Respuestas	Frecuencia
Desconoce la causa por la que no lo ha recibido	34 %
Presentó solicitud pero no ha recibido aun aviso de asignación	6 %
Por incumplimiento del proveedor	12 %
Presentó solicitud, recibió aviso de asignación y aportó su parte correspondiente pero aun no recibe el apoyo	12%

Fuente: Entrevistas a beneficiarios 2000 y 2002.

Es importante resaltar que un alto porcentaje (casi el 36%) dijo no saber la causa por la que no fue beneficiado, es decir, no se les notificaron los motivos.

Los programas donde se concentraron los beneficiarios que no recibieron los apoyos fueron desarrollo de proyectos agropecuarios integrales y recuperación de tierras de pastoreo.

5.3.3.1 Calidad del trámite

Mediante este subindicador se evalúa el grado de complejidad del trámite (acopio de documentación y llenado de solicitud); el grado del servicio recibido por parte del personal de ventanilla (asesoría brindada y disponibilidad del personal); así como la prontitud en la entrega de los apoyos o componentes solicitados.

Cuadro 5.3.3.2 Percepción de los beneficiarios sobre los aspectos del trámite.

Descripción	Frecuencia de Respuestas		
	Fácil	Regular	Complicado
Acopio de la documentación requerida	55%	40%	5%
Llenado de la solicitud	57%	38%	5%
Elaboración del proyecto	69%	31%	0%

Descripción	Frecuencia de Respuestas		
	Excelente	Regular	Malo
Asesoría del personal en la gestión de la solicitud	42%	55%	3%
Disponibilidad del personal de ventanilla	43 %	54%	3%

Actividad	Frecuencia de Respuestas		
	Rápido	Regular	Tardado
Llenado de la solicitud	39%	57%	4%
Tiempo de espera en ventanilla	47%	51%	2%
Elaboración del proyecto	70 %	30%	0%
Tiempo de espera entre la solicitud y la entrega	38%	48%	14%

Fuente: Entrevistas a beneficiarios 2000 y 2002.

En promedio, las respuestas para las diferentes etapas del proceso fue de excelente 51%, 45% regular y 4% deficiente.

El tiempo de espera entre la solicitud y la entrega del apoyo fue de los conceptos más calificados como deficientes, se observaron casos donde los procesos de entrega recepción se estuvieron llevando al cabo durante el mes de mayo del 2003.

5.3.3.2 Selección del proveedor

Mediante este subindicador se evalúa cómo se dio la selección del proveedor de los insumos, productos o servicios apoyados por el Programa.

En este caso, las respuestas para el grupo de Fomento Ganadero se concentraron en un 52% en el propio beneficiario o algún otro miembro de la familia, y 19% la organización a la que pertenece.

Sin embargo, para el caso del DPAI la organización influyó en casi el 50% de los casos.

5.3.3.3 Razones para la selección del proveedor

Mediante este subindicador se evalúa cuáles fueron las razones para la selección del proveedor de los insumos, productos o servicios apoyados por el Programa.

El 36% seleccionó al proveedor por la calidad del bien o servicio, el 11% a la cercanía del lugar y el 17% a mejor precio.

5.3.3.4 Servicios adicionales del proveedor

Mediante este subindicador se evalúa cuáles fueron los servicios adicionales que prestó el proveedor de los insumos, productos o servicios apoyados por el Programa.

El 57% de los beneficiarios manifestó no haber recibido algún tipo de servicio adicional por parte del proveedor, en el caso de los que sí recibieron algo la asesoría y la gestión son los más relevantes.

Cuadro 5.3.3.3 Servicios adicionales de los proveedores.

Servicios adicionales	Frecuencia
Asesoría y/o capacitación	31 %
Elaboración y/o gestión de la solicitud	10 %
Crédito sobre su aportación	3.6 %
Elaboración del proyecto productivo	12 %
Ninguno	57 %

Fuente: Entrevistas a beneficiarios 2000 y 2002.

5.3.4 Permanencia del apoyo

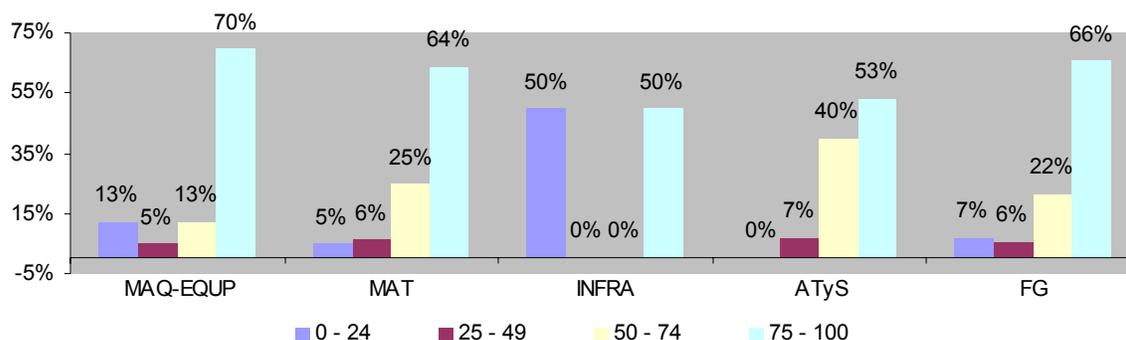
5.3.4.1 Situación actual del apoyo y nivel de uso

Mediante este subindicador se evalúa si el apoyo o componente otorgado por el Programa permanece en poder del beneficiario.

Como se menciona en el capítulo 1, la evaluación de impactos se hizo tanto a beneficiarios 2002 como 2000, para el caso del indicador de permanencia toma especial interés observar el comportamiento para los que fueron beneficiados en el ejercicio del 2000.

De los beneficiarios que recibieron el apoyo en el ejercicio 2002, el 90% conserva aun el apoyo, de éstos, el 88% lo tiene actualmente en funcionamiento en los rangos que se muestran en la siguiente gráfica:

Figura 5.3.4 Rangos de uso de los apoyos otorgados en APC 2002.



Fuente: Encuestas a beneficiarios de los programas de Fomento Ganadero de APC 2000 y 2002 en el Estado de Veracruz.

Para Fomento Ganadero (FG) 66% usa el apoyo en un rango del 75 al 100%, el componente de Asistencia Técnica y Servicios (ATyS) sólo en un 53% usa el servicio entre el 75 y 100%.

Respecto del 2000, el 86% de los beneficiarios contestó que conservaban el apoyo y el mismo porcentaje que actualmente funcionaba, sin embargo, a diferencia del período 2002 un porcentaje del 30% lo usaban en los rangos del 25 al 49%.

5.3.5 Cambio Tecnológico

En el aspecto pecuario, el cambio tecnológico está caracterizado por innovaciones en el uso de mejor material genético, uso de semilla mejorada de pastos, infraestructura, adopción de prácticas técnicas de producción tendientes al rescate y conservación del medio ambiente, entre otras.

El componente de adquisición de sementales, semen, ollas de agua, entre otros que fortalecen el cambio tecnológico, fueron de los más otorgados en el ejercicio 2002.

Es importante mencionar que una de las prioridades durante el ejercicio del 2002 fue promover la mejora genética de los hatos tanto de bovinos, ovinos y caprinos, lo cual se obtuvo mediante la incorporación de componentes como sementales, vientres y semen.

Con base en los apoyos de la APC y de los programas de Fomento Ganadero, se estimó un incremento de los productores que mejoraran sus especies en un 20% para el caso de bovinos combinando los componentes de sementales y semen.

Tabla 5.3.5.1 Cambio tecnológico derivado de los componentes de mejoramiento genético.

Componente	Incremento de productores
Semental bovino	18.3%
Semen bovino	1.6%
Termo	1.1%
Semental ovino	0.8%
Vientres ovinos	0.4%
Semental caprino	0.2%

Fuente: Encuestas a beneficiarios de los programas de Fomento Ganadero de la APC 2000 y 2002 en el Estado de Veracruz.

5.3.6 Capitalización de la unidad productiva

Mediante este indicador se evalúa si en presencia del Programa se da un proceso de capitalización o no de la unidad de producción rural. Las formas de capitalización que aquí se consideran son la posesión en la UPR de maquinaria, vehículos y equipo; ganado; plantaciones o cultivos perennes; y construcciones o instalaciones.

Históricamente en Veracruz los programas de la APC se han enfocado a la adquisición de sementales, infraestructura tales como corrales, bolsas de agua, papalotes, molinos, entre otros.

Una de las características más importantes de los apoyos dirigidos a capitalizar a los productores es que generan importantes inversiones adicionales por parte de los productores, así pues, se tiene que en el caso de adquisición de sementales los productores invirtieron 4 pesos por cada peso de aportación gubernamental; en el caso de infraestructura bajo el componente de sistemas de energía renovables las proporciones fueron de 1 a 1, ya que las participaciones combinadas de gobierno sumaron 60 mil pesos y las del productor fueron por el mismo monto.

En Fomento Ganadero, el indicador de capitalización tuvo un valor de 2.6%, es decir, las Unidades de Producción crecieron en sus activos en esa proporción como efecto de los apoyos de la Alianza.

Un efecto claro que se puede apreciar es que en los productores del tipo I, cualquier apoyo desde semilla para pasto, incrementa en buena medida su índice de capitalización ya que sus activos son menores a 5 mil pesos, a diferencia de un productor del tipo V donde sus activos valen más de 500 mil pesos y la adquisición de un bien de 5 mil significa el 1% de capitalización de su unidad productiva.

Con base en este indicador puede deducirse que los apoyos importantes en cuanto a valor están llegando a manos de los más capitalizados.

5.3.7 Desarrollo de capacidades

Este indicador mide la incidencia del Programa en el desarrollo, por parte del productor, de capacidades tanto gerenciales como de gestión y de innovación tecnológica. El uso de registros productivos y de registros contables o la identificación de actividades productivas alternativas en presencia del Programa constituyen aproximaciones sobre el desarrollo de capacidades

gerenciales. Por su parte, la búsqueda de información, en presencia del Programa, relacionada con los insumos que utiliza el productor y los productos y servicios que genera así como el conocimiento y acceso a programas concurrentes representan aproximaciones del desarrollo de capacidades de gestión. Finalmente, la actitud ante la innovación representada por la búsqueda, el conocimiento y la aplicación de técnicas alternativas en presencia del Programa constituye una aproximación del desarrollo de capacidades de innovación tecnológica.

Las adecuadas técnicas administrativas son fundamentales en la rentabilidad de las actividades agropecuarias, para evaluar este aspecto se midió la variación en el desarrollo de capacidades administrativas tomando en cuenta aspectos como registro de cuentas, registros productivos, otras actividades administrativas e incursión en una nueva actividad.

El desarrollo de capacidades de gestión es un factor muy importante que determina en gran medida la permanencia de los productores en su actividad, para medir la variación del desarrollo de capacidades de gestión se tomaron en cuenta aspectos tales como información de mercado para venta de productos y compra de insumos, gestión de recursos complementarios ante otras instancias y programas, gestión de financiamiento, búsqueda y aplicación de información técnica que eficiente la actividad y formación de grupos para resolver problemas comunes; los resultados obtenidos muestran que los programas de Fomento Ganadero de la APC en Veracruz están mas enfocados a la capitalización de las UPR, y se toma muy poco en cuenta el desarrollo de habilidades administrativas, gerenciales, de negociación, gestión, etc.

En el caso de Fomento Ganadero los programas de recuperación de tierras de pastoreo, lechero, genético, apícola tienen impactos marginales en el desarrollo de capacidades, el índice oscila entre 0.07 y 0.01 debido a que estos programas no contemplaron componentes que fortalezcan las capacidades de los productores, sin embargo, el programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales se diseñó precisamente para satisfacer esas necesidades persistentes en las unidades de producción pecuarias, para los beneficiarios de este programa, el índice de desarrollo en las capacidades de innovación fue de 0.1, el índice de desarrollo en las capacidades administrativas de 0.2, el índice de desarrollo en las capacidades de gestión de 0.15, generándose un índice general de desarrollo en las capacidades de 0.13; tomando en cuenta que el índice da un valor de 1 cuando hay un alto impacto; la percepción de los beneficiarios respecto de su desarrollo de capacidades es bajo como efecto del programa DPAI.

5.3.8 Conversión Productiva

Este indicador evalúa la incidencia de los Programas sobre la conversión o diversificación de las unidades de producción rural, entendida ésta como el cambio entre actividades o bien como la recomposición sistema producto explotado dentro de la misma actividad Ganadera.

No se observaron variaciones importantes en este componente, lo que significa que los que recibieron los apoyos son productores con experiencia tanto en la actividad pecuaria como en la especie explotada, esto tiene bastante lógica ya que las Uniones Ganaderas fueron las principales promotoras y gestoras de los apoyos durante el 2002 por lo que para acceder a los apoyos había que ser agremiado lo que significa experiencia en la actividad.

5.3.9 Cadenas de valor

Este indicador mide el impacto de los Programas de Fomento Ganadero en el desarrollo de mercados relevantes para las actividades agropecuarias o el grado de integración de estas cadenas de valor de los diferentes bienes y servicios producidos por la unidad de producción. En cuanto al grado de integración, se valoran los enlaces hacia atrás en cuanto a acceso y existencia de insumos y servicios, hacia adelante, se contemplan los eslabones de distribución, transformación y destino final de las ventas.

En cuanto al acceso a insumos, se observó que existe gran cantidad de proveedores principalmente para el caso de insumos (semilla, alimentos, medicamentos, etc.), para el caso de proveedores de servicios existe una oferta considerable, sin embargo, los productores enfatizaron sobre falta de especialización y despachos con portafolios amplios de servicios, es decir, que ofrezcan servicios integrales y acordes con las necesidades y problemática del sector en el Estado, con énfasis en aspectos comerciales, logística, financiamiento y administración.

Los productores del tipo I y II que en su mayoría se concentran en comunidades rurales de difícil acceso, fue donde se observó en cierta medida falta de oferta de proveedores de bienes lo que ocasiona que los existentes manejen precios altos; para el caso de proveedores de servicios se observó una presencia casi nula.

Respecto de la integración hacia la distribución y comercialización en el caso de bovinos de carne, el 100% de los productores vende la producción a intermediarios locales y regionales, no habiendo diferenciación de un estrato a otro, los productores de leche y miel comercializan con acopiadores locales y no someten los productos a procesos de transformación.

Ningún productor entrevistado manifestó haber exportado o estar exportando como efecto de los apoyos recibidos de la Alianza.

Generalmente, no se hacen contratos de compra venta previos a la producción.

5.3.10 Desarrollo de Organizaciones

Los Programas son evaluados también en cuanto al impacto de éste en el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de productores en torno a las actividades económicas. La proporción de población beneficiaria que pertenece a una organización fue de 67%.

La variación de los productores a organizarse es creciente, se observó una clara tendencia a que los productores abandonen las organizaciones gremiales y busquen consolidar grupos más pequeños y homogéneos, generalmente dentro de las familias y conformando SPR con un enfoque más empresarial, sin embargo, conservan vínculos con las organizaciones tradicionales (Uniones) dada la alta influencia que tienen éstas para ejercer presión sobre las decisiones de los diferentes niveles de gobierno.

Las expectativas que tienen al formar grupos para la producción son: facilitar el acceso al crédito, organizarse para vender y obtener subsidios por parte del gobierno.

El programa de Fomento Ganadero en el Estado de Veracruz contempló componentes dirigidos a fortalecer capacidades organizativas y de gestión por parte de los productores a través del programa DPAI, sin embargo, los efectos de éste no son percibidos aun por parte de los beneficiarios.

5.4. Conclusiones y Recomendaciones

5.4.1 Conclusiones

El proyecto de mejoramiento genético que es por definición el que está dirigido a la capitalización de las Unidades de Producción Rural atendió preponderantemente a productores con alto grado de desarrollo y con capacidad económica para hacer las aportaciones adicionales requeridas que oscilan entre los \$35 y \$50mil pesos, sin embargo, en un alto porcentaje estos apoyos no hacen la diferencia al momento de que el productor toma la decisión sobre adquirir o no el semental.

El proyecto de recuperación de tierras de pastoreo dio componentes para capitalización a través del componente de sistemas de energía renovables, se concentraron al igual que en el proyecto de tecnificación de la producción en productores del tipo IV y V, nuevamente los más desarrollados; en contraste, el componente de semilla de pasto que se dirigió a productores de los estratos I, II y III. En este tipo de componentes los apoyos combinados de gobierno son en promedio de \$6,500 por beneficiario, contra aportaciones del mismo gobierno de hasta \$70,000 por beneficiario para la adquisición de los sistemas de energía renovables.

En términos globales, los apoyos fueron dirigidos a productores de los estratos III y IV, sin embargo, también llegaron en buen volumen a los del tipo II, la diferencia se aprecia en el tipo de componentes con el que son beneficiados, fue una tendencia en la muestra que los programas de Fomento Ganadero en Veracruz atienden principalmente a estratos de productores considerados como desarrollados con componentes donde las aportaciones de los productores son mayores como es el caso de sementales, sistemas de energía, entre otros, y en los estratos I y II se apoye con semen y semilla de pasto debido a que en este tipo de componentes las aportaciones de los beneficiarios son menores y en proporciones de 1 a 1.

Los programas y proyectos sí están incidiendo en el cambio tecnológico de los productores, principalmente en lo relacionado con mejoramiento genético, si bien los beneficiarios de este tipo de apoyos son mayoritariamente productores con altos grados de desarrollo que no determinan sus inversiones con base en los subsidios que puedan recibir, sino más bien a la rentabilidad de los proyectos en que se involucran, por su parte los pequeños productores son marginalmente beneficiados debido a que no cuentan con los recursos para hacer las aportaciones adicionales requeridas, la misma situación se replica en el caso del proyecto de recuperación de tierras de pastoreo donde se apoya con recursos para infraestructura a los estratos mas privilegiados..

Desde que se implementó la Alianza en el Estado de Veracruz se han utilizado los subsidios como una herramienta importante en la capitalización de las unidades de producción rural, para el 2002 no fue la excepción, todos los programas contemplaron componentes de capitalización (sementales, infraestructura, equipos, instalaciones), sin embargo, al igual que en los ejercicios anteriores los componentes de capitalización están llegando a productores ya capitalizados con mediano y alto grado de desarrollo.

Los programas implementados no contemplaron componentes relacionados con el desarrollo de capacidades de los productores, integración a las cadenas productivas y desarrollo organizacional, siendo en este tipo de aspectos donde se observaron deficiencias que impiden que los productores hagan más rentable su actividad, aspectos como información de mercados antes de sembrar y cosechar, acceso a financiamiento, administración de recursos, apoyo en

logística de distribución, identificación de oportunidades de inversión en los eslabones posteriores a la producción primaria, son algunos de los aspectos que deben considerarse en la actividad agropecuaria, con el fin de involucrarse en proyectos de inversión que garanticen posibilidades de éxito y desarrollo regional. El programa de desarrollo de proyectos agropecuarios integrales es medianamente percibido por los productores como un instrumento que les permita desarrollar capacidades relacionadas con la organización, gestión, integración, etc.

La participación de los productores en los eslabones posteriores a la producción es prácticamente nula, en la mayoría de los casos se vende a intermediarios y desconocen el destino final de la producción; los productores de leche y miel participan marginalmente en los procesos de generación de valor agregado, en menor grado venden a agroindustrias y detallistas, la generación de valor agregado se concentra en procesos de filtración, y enfriamiento, en ningún caso participan en procesos de transformación de los productos, así mismo, desconocen las tendencias del mercado de consumo lo que impide tengan una visión de mediano y largo plazo sobre su actividad.

5.4.2 Recomendaciones

Si la estrategia básica por parte del gobierno federal y estatal en Veracruz es coadyuvar la capitalización de las unidades de producción rural deben diseñarse programas y componentes para que los apoyos lleguen a productores de los estratos I, II y III, una de las principales limitantes fue la falta de recursos para las aportaciones adicionales, por lo que se deben incluir esquemas de financiamiento paralelos que fortalezcan las inversiones a realizarse.

Las inversiones del tipo que sean deben estar sustentadas en proyectos integrales que contemplen todas las necesidades que tendrán los productores: Asesoría técnica, financiamiento, aspectos comerciales, etc. Es conveniente que en los estratos I y II se hagan esfuerzos por fortalecer sus capacidades organizativas, administrativas y de gestión.

Los apoyos de sementales e infraestructura deben otorgarse preferentemente a productores que no tengan ese tipo de bienes, ya que fue evidente durante la evaluación que los que accedieron durante el 2002 a este tipo de apoyos fueron productores que poseen uno o mas sementales o equipos e infraestructura, y los apoyos de la Alianza para el Campo no son fundamentales para detonar las inversiones, es decir, con apoyo o sin él los beneficiarios hubieran hecho las inversiones. Es imprescindible que se contemple el monto de las inversiones adicionales ya que en los estratos de pequeños productores la falta de los recursos puede ser motivo de desistimientos.

La problemática que ocasionan los sistemas de producción extensivos en praderas tiende a agravarse, en la evaluación fue evidente el desconocimiento por parte de los productores en técnicas para la recuperación y el buen uso de los terrenos.

Fomentar la participación de los productores en las etapas posteriores a la producción primaria debe ser una de las prioridades dentro del sector agropecuario, sin embargo, esta participación debe estar fundamentada en estudios de viabilidad, diagnósticos, proyecciones financieras, conocimiento del mercado, etc. Todas las herramientas que den certidumbre a las inversiones que se pretendan realizar, deben evitarse errores recurrentes como el de forzar los procesos agroindustriales cuando no se sabe con certeza si existen mercados de demandantes, además de las condiciones de la posible competencia y los costos de logística que pueda significar la

distribución de los productos. En muchos casos, una mala estimación de los flujos de capital ha provocado crisis irreversibles en empresas de productores agropecuarios que han pretendido participar integrándose en eslabones de la cadena de transformación y distribución.

La medición de los impactos y resultados que los apoyos de la Alianza para el Campo está generando en el medio rural veracruzano debe ser una prioridad dentro del ejercicio 2003, sin embargo, esta medición no debe sustentarse únicamente en las percepciones de los productores, deben establecerse mecanismos de evaluación que permitan medir de manera objetiva y cuantitativa el impacto que se está generando, para esto, es imprescindible que cada proyecto apoyado sea medido, con base en el objetivo que tiene. Si, por ejemplo, mejoramiento genético pretende incrementar los rendimientos en canal de las diferentes especies debe medirse con las técnicas adecuadas esos incrementos generados por la mejora de las razas.

Es necesario establecer una línea de base que permita dimensionar el tamaño de la problemática de los productores pecuarios en diferentes aspectos y en las diferentes regiones productivas, para el caso de recuperación de tierras de pastoreo es necesario dimensionar el tamaño del problema a resolver, es decir, cuánta superficie es necesaria reponer o reacondicionar en el Estado; en mejoramiento genético se debe generar un censo de sementales que permita medir el grado de utilización de cada uno y determinar si es conveniente seguir apoyando con este tipo de componentes.

Capítulo 6

Conclusiones y Recomendaciones

En este capítulo se expone de manera breve los hallazgos más importantes de la presente evaluación y se proponen algunas alternativas tendientes a mejorar la operación y los impactos de Alianza en el Estado de Veracruz.

6.1. Conclusiones

6.1.1 Principales resultados de la evaluación de procesos

El diseño de los programas de Fomento Ganadero reflejado en las reglas de operación 2003 refleja un acentuado proceso evolutivo al proponer líneas de desarrollo genéricas que brindan la posibilidad al Estado de diseñar componentes acordes con sus necesidades; sin embargo, también se observó que el diseño de los programas no parte de una línea de base que permita en primer lugar identificar los problemas, la magnitud de los mismos y con base en eso diseñar los programas, proyectos y componentes; una de las omisiones más críticas en el proceso de diseño de la Alianza es la falta del establecimiento de tiempos, es decir, metas a cubrir. Esta medición de tiempos no se refiere a comprometer recursos o cerrar los programas a cierta fecha, se deben establecer plazos y metas que permitan medir el impacto de los recursos derramados en el sector y ver la incidencia de éstos en la disminución de los problemas para los que los programas fueron creados, así mismo, el diseño se basa en un presupuesto anual que generalmente es limitado y muy por debajo en comparación con la magnitud de los problemas que se pretenden resolver.

La planeación de la Alianza generalmente se limita a la generación del anexo técnico, donde se refleja en cifras cuáles son los programas, componentes, metas propuestas y población a beneficiar, se basa fundamentalmente en los anexos técnicos de años anteriores incrementando los recursos y población a beneficiar. No fue una práctica común el concensar con los programas transversales (salud animal y transferencia de tecnología) una estrategia común de planeación que pudiera estar basada en diagnósticos que cuantifiquen el tamaño de los problemas, tipología de productores, proyecciones financieras que permitan tener claro la cantidad de recursos necesarios para solventar de manera conjunta lo que se ha identificado como amenaza para el sector en el Estado, la misma situación ocurre con otros programas o proyectos de subsidios al sector pecuario del Estado, ya que no se identificaron esfuerzos coordinados para planear con otras dependencias u organismos, siendo que un productor promedio recibe en el año los siguientes apoyos: Progan (apoyo por cabeza); Alianza (apoyo por componente), Programa de empleo temporal, subsidio de diesel, subsidio de energía eléctrica, además de otros como pueden ser reembolsos de asistencia técnica, capacitación, apoyos para promoción, comercialización e integración de grupos, etc. Además, la mayor parte desempeña actividades agrícolas por lo que acceden a apoyos de Procampo y apoyos a la comercialización. La oferta de subsidios es amplia y diversa y sin embargo es difícil saber si los apoyos llegan a los estratos prioritarios y si éstos cumplen los objetivos para los que fueron creados.

Las necesidades de los productores pecuarios son muchas y muy variadas según el tipo de productor, la región, el giro, etc. y el seguir canalizando componentes como semilla de pasto o sementales no resuelve los problemas de fondo de los productores, más aun cuando los beneficiarios de este tipo de bienes son productores que ya tienen sementales y que sus inversiones no dependen de la Alianza. Se observó que los productores que tienen mayor acceso a los subsidios importantes son los productores del tipo III y IV, ésto debido a que los productores del tipo I y II están limitados para hacer las aportaciones que les corresponden, además no tienen acceso a capital de trabajo (financiamiento), sus costos de producción son altos, son productores bajo sistemas extensivos con hatos pequeños, muy poca asistencia técnica en aspectos de nutrición y manejo. Se está acentuando la concentración de los medios de producción en grupos o individuos que tienen acceso a la información (subsidios existentes, cómo acceder, información de mercados, etc).

La operación de los programas está delimitada por tres momentos muy importantes: 1) Publicación de reglas de operación y anexos técnicos (para el 2002 fue el 25 de junio), 2) Fecha límite para comprometer recursos (30 de noviembre), y 3) Fecha límite para cerrar los programas (30 de abril de 2003); en realidad el ejercicio de la Alianza de recibir, analizar y seleccionar proyectos se da en 5 meses, sin una estrategia bien definida sobre los estratos o tipos de productores a beneficiar, los problemas a resolver, la vinculación con otros programas. Uno de los principales criterios fue la disponibilidad de recursos en ese momento para hacer las aportaciones que le corresponden a los productores.

En gran medida los problemas identificados en las etapas de diseño, planeación y operación están vinculados con la falta de herramientas que apoyen cada actividad (diagnósticos, tipología, conocimiento de otros programas, acceso a financiamiento, etc), así como en lo limitado de los tiempos que se utilizan en cada actividad, además la imposibilidad de generar planes o proyectos multianuales.

La evaluación de la Alianza se ha mantenido en un proceso evolutivo constante, han pasado de ser un requisito administrativo a herramientas para la toma de decisiones; sin embargo, se aprecian aun deficiencias en cuanto al contenido que se expone en cada una de ellas ya que están basadas en las percepciones de los beneficiarios y no existe un método cuantitativo que permita medir en términos reales el impacto que generan las inversiones de la Alianza.

6.1.2. Principales resultados de la evaluación de impactos

Los estratos que atendieron cada uno de los proyectos evaluados están claramente identificados, mientras mejoramiento genético canaliza los apoyos en más del 84% a los estratos III y IV, recuperación de tierras de pastoreo canalizó el 81% a los estratos inferiores al tipo III, principalmente con el componente de semilla de pasto para rehabilitación de praderas en donde las aportaciones del gobierno¹⁹ son en promedio de \$6,500 por beneficiario y las aportaciones de los productores son similares; a diferencia del componente de sementales del programa de mejoramiento genético donde las inversiones se enfocan en los estratos IV y V dado que las aportaciones del gobierno ascienden en promedio a \$7,150 y la de los productores a \$28,600, esto es, por cada peso de aportación del gobierno el productor aporta 4 pesos.

En general, el grupo de Fomento Ganadero distribuye sus apoyos principalmente en los tipos III y IV.

¹⁹ Incluye aportación federal y estatal.

El proyecto de mejoramiento genético que es por definición el que está dirigido a la capitalización de las Unidades de Producción Rural atendió preponderantemente a productores con alto grado de desarrollo y con capacidad económica para hacer las aportaciones adicionales requeridas que oscilan entre los \$35 y \$50mil pesos, sin embargo, en un alto porcentaje estos apoyos no hacen la diferencia al momento de que el productor toma la decisión sobre adquirir o no el semental.

El proyecto de recuperación de tierras de pastoreo dio componentes para capitalización a través del componente de sistemas de energía renovables se concentraron al igual que en el proyecto de tecnificación de la producción en productores del tipo IV y V, nuevamente los más desarrollados, en contraste el componente de semilla de pasto que se dirigió a productores de los estratos I, II y III, en este tipo de componentes los apoyos combinados de gobierno son en promedio de \$6,500 pesos por beneficiario, contra aportaciones del mismo gobierno de hasta \$70,000 pesos por beneficiario para la adquisición de los sistemas de energía renovables.

En términos globales, los apoyos fueron dirigidos a productores de los estratos III y IV, sin embargo, también llegaron en buen volumen a los del tipo II, la diferencia se aprecia en el tipo de componentes con el que son beneficiados, fue una tendencia en la muestra que los programas de Fomento Ganadero en Veracruz atienden principalmente a estratos de productores considerados como desarrollados con componentes donde las aportaciones de los productores son mayores como es el caso de sementales, sistemas de energía, entre otros, y en los estratos I y II se apoye con semen y semilla de pasto debido a que en este tipo de componentes las aportaciones de los beneficiarios son menores y en proporciones de 1 a 1.

Los programas y proyectos sí están incidiendo en el cambio tecnológico de los productores, principalmente en lo relacionado con mejoramiento genético, si bien los beneficiarios de este tipo de apoyos son mayoritariamente productores con altos grados de desarrollo que no determinan sus inversiones con base en los subsidios que puedan recibir, sino más bien a la rentabilidad de los proyectos en que se involucran, por su parte los pequeños productores son marginalmente beneficiados debido a que no cuentan con los recursos para hacer las aportaciones adicionales requeridas, la misma situación se replica en el caso del proyecto de recuperación de tierras de pastoreo donde se apoya con recursos para infraestructura a los estratos mas privilegiados.

Desde que se implementó la Alianza en el Estado de Veracruz, se han utilizado los subsidios como una herramienta importante en la capitalización de las unidades de producción rural, para el 2002 no fue la excepción, todos los programas contemplaron componentes de capitalización (sementales, infraestructura, equipos, instalaciones), sin embargo, al igual que en los ejercicios anteriores los componentes de capitalización están llegando a productores ya capitalizados con mediano y alto grado de desarrollo.

Los programas implementados no contemplaron componentes relacionados con el desarrollo de capacidades de los productores, integración a las cadenas productivas y desarrollo organizacional, siendo en este tipo de aspectos donde se observaron deficiencias que impiden que los productores hagan más rentable su actividad; aspectos como información de mercados antes de sembrar y cosechar, acceso a financiamiento, administración de recursos, apoyo en logística de distribución, identificación de oportunidades de inversión en los eslabones posteriores a la producción primaria, son algunos de los aspectos que deben considerarse en la actividad agropecuaria, con el fin de involucrarse en proyectos de inversión que garanticen posibilidades de éxito y desarrollo regional. El programa de desarrollo de proyectos agropecuarios integrales es medianamente percibido por los productores como un instrumento

que les permita desarrollar capacidades relacionadas con la organización, gestión, integración, etc.

La participación de los productores en los eslabones posteriores a la producción es prácticamente nula, en la mayoría de los casos se vende a intermediarios y desconocen el destino final de la producción, los productores de leche y miel participan marginalmente en procesos de generación de valor agregado, en menor grado venden a agroindustrias y detallistas, la generación de valor agregado se concentra en procesos de filtración, y enfriamiento, en ningún caso participan en procesos de transformación de los productos, así mismo, desconocen las tendencias del mercado de consumo lo que impide tengan una visión de mediano y largo plazo sobre su actividad.

6.1.3 Correspondencia entre problemática y programas

El diagnóstico del subsector Ganadero en el Estado de Veracruz permite ver que hay un potencial importante en la explotación de bovinos de carne, leche, especies de ovinos y caprinos, así como en la apicultura. Los factores de la producción permiten hasta cierto punto desarrollar cualquier actividad pecuaria, sin embargo, cualquier tipo de inversión que se pretenda hacer debe contemplar los siguientes aspectos:

1- El agua es un factor crítico y se espera que en los próximos años se agrave el acceso a este recurso, por lo que el uso óptimo es una de las prioridades que deben tener los productores agropecuarios, esto implica inversiones en sistemas de captación y riego donde las pérdidas por evaporación, filtración y desfogue sean mínimas, esto implica que estas inversiones no pueden realizarse en actividades con niveles de utilidad bajos o que dependan de subsidios para ser rentables como pueden ser las pequeñas explotaciones de subsistencia con hatos menores a 20 cabezas, deben ser modelos de explotación que permitan hacer las inversiones necesarias y garanticen el retorno de las mismas; además, que permitan la sustitución de los equipos e infraestructura con los propios recursos generados de la explotación. Los programas de Fomento Ganadero en el Estado han canalizado una importante derrama de recursos para incentivar a los productores la reposición y mantenimiento de praderas, mejoramiento genético, infraestructura más eficientes, sin embargo, en algunas ocasiones el alto costo de éstos deja por fuera a un gran número de productores pequeños, medianos y en desarrollo que no cuentan con los recursos para acceder a estas tecnologías, además de que están vinculados a sistemas de producción con bajas tasas de ganancia.

2- Otro aspecto crítico y latente en los productores es la falta de información de mercados, la mayoría producen sin tener claro cuáles son sus expectativas de venta en cuanto a destino, precio y utilidad. Hay una marcada desarticulación entre el productor y los consumidores finales, no precisamente del minorista sino de los grandes compradores (centrales de abasto, agroindustria, autoservicios), Fomento Ganadero no contempló componentes relacionados con este fundamental aspecto del proceso productivo, si bien existen otros programas y dependencias que contemplan apoyos para éste, no hay un proceso de planeación conjunta que permita vincular los diferentes componentes y cubrir de manera integral las necesidades más urgentes e importantes para los productores. Existen casos más dramáticos donde los productores han pretendido incursionar con inversiones importantes en procesos agroindustriales (casos importantes de procesamiento de leche en Tabasco y Baja California donde las inversiones no han podido ser recuperadas) y de generación de valor agregado, pero se han hecho de la misma forma que la producción primaria, sin tener bien identificado el mercado potencial en cuanto a qué demanda, cómo lo demanda, en qué época del año, cuánto está dispuesto a pagar, cuánto cuesta y qué implica la logística de distribución, quién es y

dónde está la competencia, qué ventajas y desventajas tiene sobre los productos propios, etc. Esto ha ocasionado pérdidas importantes y desconfianza por parte de los productores, por parte del gobierno para seguir apoyando y por parte de la banca para seguir financiando al sector agroalimentario.

3- Tanto para mejorar la genética de los hatos, como para involucrar a los productores en etapas posteriores a la producción primaria y que se apropien del valor agregado y por ende de los márgenes de ganancia, es indispensable contar con un sistema financiero, ágil, oportuno, rentable y principalmente accesible, la realidad es que menos del 30% de los productores tienen acceso al crédito formal, los que lo tienen son productores que no dependen de los subsidios directos del gobierno, aunque en la práctica son los que más los usan. Se observó una necesidad apremiante por parte de los productores por acceder a esquemas de financiamiento que les permitan hacer las inversiones en mejoramiento genético, infraestructura, investigación de mercados, etc. Los componentes incluidos en Fomento Ganadero no contemplan el uso de los recursos como garantía para el acceso a financiamiento, tampoco se incluye en el diseño y la planeación la existencia de los apoyos que se puedan obtener de FIRA, la nueva financiera rural, FIRCO, Bancomext, que cuentan con productos financieros que planeados de forma integral con los recursos de la Alianza, Progan, etc, permitirían plantear opciones de capitalización, cambio tecnológico, inversión, integración a redes de valor de una forma más organizada y, sobre todo, más rentable y con mayores posibilidades de éxito.

6.2. Recomendaciones

Se debe seguir fortaleciendo el hecho de que la SAGARPA funcione como instancia normativa de la Alianza, coadyuvando al desarrollo regional a través de sus programas de ejecución nacional, los cuales deben estar diseñados para atender cuestiones generales, tales como investigación de mercados, financiamiento, promoción, etc.; aspectos globales que beneficien al sector pecuario nacional y no en particular a ciertos grupos con capacidad de presión y negociación en los altos niveles de decisión. A nivel estatal, es urgente que se tomen iniciativas respecto a diseñar programas con componentes de acuerdo con las necesidades más importantes de los productores pecuarios. Se propone que se desarrolle en las siguientes etapas:

- 1- Diagnóstico actualizado de la actividad pecuaria en el Estado que permita tener identificadas las regiones, los productos, los mercados actuales, los mercados potenciales con su análisis de costo beneficio y los tipo de productores con los conceptos más importantes y necesarios de apoyar en cada estrato.
- 2- Se debe establecer una línea de base con los principales problemas identificados, donde se exponga la magnitud del problema.
- 3- Determinación de los medios y recursos que existen para atacar los problemas identificados, así como los tiempos para hacerlo.
- 4- Generación de una estrategia para atacar el problema, que incluya mezcla de recursos, participación de otras dependencias (SEDESOL, SE, INIFAP, FIRA, etc).

El diseño necesariamente deberá contemplar los recursos que se destinarán, las metas a cubrir en el corto, mediano y largo plazo, los actores participantes con las responsabilidades y compromisos de cada uno.

La planeación de los programas de Fomento Ganadero en Veracruz no debe seguirse concretando al llenado de los anexos técnicos teniendo como base las programaciones anteriores. El proceso de planeación debe ser enriquecido con los otros programas de subsidios y apoyos que existen para el sector agropecuario, iniciando hacia el interior con los programas transversales, los de fomento agrícola y de desarrollo rural, y fortaleciéndose con los ya mencionados programas de Progan, Apoyos a la comercialización, etc. Debe formarse un pool de subsidios y en forma coordinada y atendiendo la estrategia planteada generar un proceso de derrama de recursos bien organizado, bien canalizado y con una meta clara de lo que se pretende obtener.

Los limitados tiempos para operación y comprometer los recursos pueden ser ampliados si se contara con planes y presupuestos multianuales, esto sería posible si el diseño recayera en el Estado y no estuviera supeditado a la publicación de las reglas de operación, esto permitiría establecer un proceso continuo de validación y apoyo de proyectos; por supuesto se deben diseñar los mecanismos de control, seguimiento y cumplimiento de metas.

Si el diseño, la planeación y la operación de los programas de la Alianza deben estar a cargo del Estado, de la misma manera la evaluación debe estar a cargo del Estado desde el diseño, la elaboración de instrumentos acordes con sus necesidades y con el tipo de análisis que los funcionarios y operadores requieran para utilizarlas realmente como herramientas para la toma de decisiones, más aun se propone que existan mecanismos de seguimiento a los proyectos más que de evaluación una vez que han sido utilizados, deben medirse directamente en campo los efectos de las inversiones (incrementos de la producción, reposición de praderas, integración a mercados, etc.), y no dejar solamente a la percepción de los beneficiarios los efectos de los apoyos de la Alianza. Sin duda la existencia de un organismo normativo como la FAO es indispensable para poder generar evaluaciones con sustento metodológico y heterogeneidad, el papel de este organismo puede ser el de desarrollar capacidades estatales para la evaluación y el seguimiento de los apoyos dirigidos al medio rural, independientemente del programa que se trate.

Se recomienda revisar para el caso de los componentes relacionados con capitalización y cambio tecnológico (sementales e infraestructura en general) se revisen los criterios usados hasta la fecha para la selección de beneficiarios, pues se observó que este tipo de bienes se concentran en su mayoría en productores capitalizados, si realmente el objetivo es capitalizar unidades de producción que se encuentran descapitalizadas necesariamente deben proponerse paralelamente mecanismos de financiamiento que coadyuven las inversiones a realizarse y sin las cuales el acceso de los productores de bajos ingresos se ve limitado. Evidentemente existe una tradición en el Estado por otorgar sementales, sin embargo, se debe enfatizar y promover entre los beneficiarios la variedad de otros componentes que pueden ser adquiridos con recursos de la Alianza.

Fomentar la participación de los productores en las etapas posteriores a la producción primaria debe ser una de las prioridades dentro del sector agropecuario, sin embargo, esta participación debe estar fundamentada en estudios de viabilidad, diagnósticos, proyecciones financieras, conocimiento del mercado, etc., esto es, todas las herramientas que den certidumbre a las inversiones que se pretendan realizar; deben evitarse errores recurrentes como el de forzar los procesos agroindustriales cuando no se sabe con certeza si existen mercados de demandantes,

además de las condiciones de la posible competencia y los costos de logística que pueda significar la distribución de los productos. En muchos casos, una mala estimación de los flujos de capital ha provocado crisis irreversibles en empresas de productores agropecuarios que han pretendido participar integrándose en eslabones de la cadena de transformación y distribución, nuevamente se hace énfasis en el esfuerzo coordinado que debe existir entre las diferentes instancias de apoyo al sector agropecuario.

La medición de los impactos y resultados que los apoyos de la Alianza para el Campo están generando en el medio rural veracruzano debe ser una prioridad dentro del ejercicio 2003, sin embargo, esta medición no debe sustentarse únicamente en las percepciones de los productores, deben implementarse mecanismos de evaluación que permitan medir de manera objetiva y cuantitativa el impacto que se está generando, para esto, es imprescindible que cada proyecto apoyado sea medido bajo aspectos técnicos productivos acordes con los objetivos para los que fueron diseñados.

Finalmente, como recomendación general se hace énfasis en la importancia de definir por parte del Estado una estrategia clara sobre los problemas a resolver, los medios con que se cuenta o se espera contar, los plazos para conseguir las metas y los mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan fortalecerlos, ajustarlos, medirlos y replicarlos.

Bibliografía

FAO 2003. Guía para la elaboración de Informe Estatal de Evaluación de los Programas de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo 2002.

Gobierno del Estado de Veracruz. Página web www.veracruz.gob.mx

INEGI 2000. Censo de población y vivienda.

INEGI. Sistema de cuentas Nacionales de México.

SAGARPA. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001–2006.

SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.

SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003.

SAGARPA, Delegación del Estado de Veracruz. Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza Contigo 2002, Informe del 28 de agosto del 2003.

Anexos

Anexo 1

MUESTRA 2002

j	FOMENTO GANADERO	nj(final)
1	Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo	113.39
2	Programa de Mejoramiento Genético	47.18
3	Programa Lechero	28.79
4	Programa Apícola	24.98
5	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales	51.08
6	Fomento Avícola y Porcícola	-
7	Programa de Apoyo a Productores de leche de Bajos Ingresos	-
	TOTAL DE BENEFICIARIOS EN FOMENTO GANADERO	265

PROGRAMA LECHERO
R. DE TIERRAS
MEJORAMIENTO GENÉTICO

MUNICIPIOS	17
LOCALIDADES	22

1.- MUESTRA 2002 PROGRAMA LECHERO.

PROGRAMA LECHERO		
MUNICIPIO	LOCALIDAD	ENCS
ISLA	ISLA	2
JALTIPAN	JÁLTIPAN	2
JUAN RODRÍGUEZ CLARA	JUAN RODRÍGUEZ CLARA	5
NAOLINCO	NAOLINCO	5
OZULUAMA	OZULUAMA	4
OZULUAMA	EL MIRADOR	3
RAFAEL LUCIO	RAFAEL LUCIO	3
RAFAEL LUCIO	TEAPAN	3
TANTOYUCA	TANTOYUCA	3
TUXPAM	TUXPAM	2
VERACRUZ	RIO BLANCO	1
TOTALES		33

2.- MUESTRA 2002 RECUPERACIÓN DE TIERRAS DE PASTOREO.

RECUPERACIÓN DE TIERRAS DE PASTOREO		
MUNICIPIO	LOCALIDAD	ENCS.
ACAYUCAN	ACAYUCAN	10
ALTO LUCERO	ALTO LUCERO	10
TUXPAN	TUXPAN	10
COATZACOALCOS	COATZACOALCOS	10
ISLA	ISLA	10
JUAN.RODRÍGUEZ. CLARA	JUAN.RODRÍGUEZ CLARA	10
JALTIPAN	JÁLTIPAN	10
LAS CHOAPAS	LAS CHOAPAS	10
MINATITAN	CÁNDIDO AGUILAR MINATITLÁN	10
OZULUAMA	OZULUAMA	10
SAN JUAN EVANGELISTA	SAN JUAN EVANGELISTA	10
TANTOYUCA	TANTOYUCA	10
TOTALES		120

3.- MUESTRA 2002 MEJORAMIENTO GENÉTICO.

MEJORAMIENTO GENÉTICO		
MUNICIPIO	LOCALIDAD	ENCS.
ALTO LUCERO	ALTO LUCERO	5
ISLA	ISLA	6
JALTIPAN	JÁLTIPAN	6
LAS CHOAPAS	LAS CHOAPAS	3
MINATITLÁN	MINATITLÁN	8
OZULUAMA	SAN ANTONIO	4
PANUCO	PÁNUCO	10
PEROTE	AGUA DE LOS PESCADOS	8
SAN JUAN EVANGELISTA	SAN JUAN EVANGELISTA	9
TANTOYUCAN	TANTOYUYCAN	10
TOTALES		69

4.- MUESTRA 2002 DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROYECTOS AGROPECUARIOS INTEGRALES.

MUNICIPIOS	27
LOCALIDADES	32

Anexo 2

Producción, valor, precio y lugar nacional de los productos pecuarios del Estado de Veracruz.

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^{p/}	2001 ^{e/}
Producción							
(toneladas)							
Bovinos-carne	209,262	168,894	186,899	184,243	197,811	202,673	211,244
Porcinos-carne	42,716	38,091	45,923	47,334	62,756	73,724	75,868
Ovinos-carne	1,557	1,720	2,079	2,101	2,155	3,134	5,271
Caprinos-carne	429	274	363	352	450	503	810
Caprinos-leche ^{1/}	340	311	348	438	726	834	1,297
Bovinos-leche ^{1/}	699,216	551,519	596,024	566,087	600,316	654,832	678,965
Aves-carne ^{2/}	208,357	146,216	157,356	162,970	170,494	176,000	181,299
Aves-huevo	16,334	15,423	15,896	18,259	18,853	19,859	21,948
Abejas miel	4,146	4,456	4,592	4,658	5,669	5,909	6,142
Valor de la producción							
(miles de pesos)							
Bovinos-carne	2,149,109	2,325,670	3,081,496	3,345,833	3,242,136	3,648,114	3,802,392
Porcinos-carne	438,769	535,559	771,847	763,481	1,026,071	1,363,894	1,403,558
Ovinos-carne	24,985	38,029	49,281	44,640	40,255	62,680	105,420
Caprinos-carne	5,674	4,381	6,602	9,764	7,857	9,959	16,200
Caprinos-leche	426	737	864	1,458	2,541	2,919	4,540
Bovinos-leche	943,716	1,356,737	1,554,027	1,488,869	1,494,790	1,637,080	1,697,413
Aves-carne	1,623,206	1,359,809	1,870,180	2,086,735	2,267,579	2,464,000	2,628,836
Aves-huevo	72,780	122,150	127,029	161,279	169,675	198,590	197,532
Abejas miel	36,829	95,626	107,752	61,617	65,194	67,954	61,420
Precio pesos por kilogramo o litro							
Bovinos-carne	10.27	13.77	16.49	18.16	16.39	18.00	18.00
Porcinos-carne	10.27	14.06	16.81	16.13	16.35	18.50	18.50
Ovinos-carne	16.05	22.11	23.70	21.25	18.68	20.00	20.00
Caprinos-carne	13.23	15.99	18.19	27.74	17.46	19.80	20.00
Caprinos-leche	1.25	2.37	2.48	3.33	3.50	3.50	3.50
Bovinos-leche	1.35	2.46	2.61	2.63	2.49	2.50	2.50
Aves-carne	7.79	9.30	11.89	12.80	13.30	14.00	14.50
Aves-huevo	4.46	7.92	7.99	8.83	9.00	10.00	9.00
Abejas miel	8.88	21.46	23.47	13.23	11.50	11.50	10.00
Lugar nacional							
Bovinos-carne	1°	2°	2°	2°	1°	1°	1°
Porcinos-carne	7°	7°	7°	7°	6°	6°	6°
Ovinos-carne	6°	5°	5°	5°	4°	3°	3°
Caprinos-carne	18°	21°	19°	19°	17°	17°	17°
Caprinos-leche	16°	17°	17°	17°	14°	14°	14°
Bovinos-leche	2°	6°	5°	6°	6°	6°	6°
Aves-carne	1°	3°	2°	3°	2°	2°	2°
Aves-huevo	12°	12°	12°	13°	13°	13°	13°
Abejas miel	3°	3°	3°	4°	3°	3°	3°

1/ Miles de litros.

2/ Incluye guajolotes.

p/ Cifras preliminares.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Sistema de Información Agroalimentaria, Forestal y Pesquera.

1995 - 1999 Anuarios Estadísticos de la Producción Pecuaria de los Estados Unidos Mexicanos, CEA - SAGAR.

2000 - 2001 SAGARPA, Delegación Estatal.

Anexo 3

Población y valor del sector pecuario del estado de Veracruz.

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^{p/}	2001 ^{e/}
Población							
(miles de cabezas)							
Bovino	4,762	4,568	4,136	4,191	4,031	4,002	4,125
Doble propósito	4,603	4,432	4,033	4,088	3,973	3,944	4,065
Leche	159	136	103	104	58	58	60
Porcino	1,266	1,110	1,071	1,040	1,153	1,175	1,188
Ovino	335	343	336	331	352	383	409
Caprino	202	121	123	113	124	132	200
Equino	329	385	355	398	409	363	411
Aves	28,130	22,681	18,473	21,046	21,106	21,445	23,942
Guajolotes	63	90	101	107	119	126	138
Abejas (colmenas)	134	147	147	154	166	176	176
Valor de la población							
(pesos por kilogramo en pie)							
Bovino							
Doble propósito	5.67	9.80	11.60	12.20	12.50	12.60	12.60
Leche	5.00	9.00	11.00	11.50	11.80	12.00	12.00
Porcino	5.66	9.63	12.41	12.00	12.10	14.00	14.00
Ovino	6.23	9.81	15.17	16.00	16.50	17.00	17.00
Caprino	6.38	6.33	10.60	15.00	15.50	16.50	16.50
Equino	3.75	4.75	5.75	6.75	7.00	8.00	8.00
Aves	5.50	7.54	8.83	9.00	9.50	9.80	9.80
Guajolotes	n.d.	n.d.	n.d.	11.00	12.00	13.00	13.00
Abejas	n.d.	n.d.	n.d.	500.00	500.00	500.00	500.00

p/ Cifras preliminares.

e/ Cifras estimadas.

n.d. No disponible.

Fuente: Centro de Estadísticas Agropecuarias (CEA - SAGAR), Sistema de Información Agropecuaria de Consulta 1980 - 1997; 1998 - 1999 Delegación Estatal SAG

SAGARPA, Delegación Estatal. Población Pecuaria 2000 - 2001.

Sistema de Información Agroalimentaria, Forestal y Pesquera.

Anexo 4

Montos y porcentajes comprometidos en la APC 2002 en el Estado de Veracruz por grupo de programas.

Programas	Monto	Porcentaje
Fomento Agrícola	\$226,378,935	36%
Desarrollo Rural	\$184,937,200	30%
Fomento Ganadero	\$72,319,728	12%
Desarrollo de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales	\$71,105,147	11%
Salud Animal	\$36,381,000	6%
Sanidad Vegetal	\$25,500,000	4%
Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	\$3,936,000	1%
Total general	\$620,558,010	100%

Anexo 5

Evolución de los presupuestos de los programas de fomento ganadero.

Programas	Convenido	Reprogramado	Comprometido	Pagado
DPAI	\$4,000,000	\$5,302,000	\$5,302,000	\$5,278,600
Lechero	\$8,715,194	\$4,984,510	\$4,984,510	\$4,968,795
Genético	\$19,024,000	\$12,903,333	\$12,903,333	\$12,226,213
Apícola	\$4,355,364	\$4,355,364	\$4,355,364	\$4,355,364
RTP	\$35,076,162	\$44,774,521	\$44,774,521	\$44,774,528
Total general	\$71,170,720	\$72,319,728	\$72,319,728	\$71,603,499

Anexo 6

Componentes otorgados y número de beneficiarios.

Componente	Programa	Beneficiarios	Porcentaje
Semilla de pasto	R. Tierras	1,796	44.4%
Semental bovino	Mejoramiento genético	738	18.3%
Olla de agua	R. Tierras	397	9.8%
Cerco eléctrico	R. Tierras	243	6.0%
Picadora de forraje	R. Tierras	157	3.9%
Centros de acopio	Lechero	144	3.6%
Bascula ganadera	R. Tierras	87	2.2%
Establos	Lechero	69	1.7%
Semen bovino	Mejoramiento genético	64	1.6%
Papalote	R. Tierras	59	1.5%
Termo	Mejoramiento genético	45	1.1%
Semental ovino	Mejoramiento genético	34	0.8%
Empacadora mf4550	R. Tierras	30	0.7%
Molino de martillos	R. Tierras	27	0.7%
Remolque	R. Tierras	23	0.6%
Bebedero con flotador	R. Tierras	19	0.5%
Sembradora-fertilizadora	R. Tierras	19	0.5%
Ensiladora	R. Tierras	18	0.4%
Sistema de emergía renovable	R. Tierras	17	0.4%
Vientres ovinos	Mejoramiento genético	15	0.4%
Cosechadora	R. Tierras	13	0.3%
Semental caprino	Mejoramiento genético	10	0.2%
Rastrillo hilerador	R. Tierras	8	0.2%
Chapeadora	R. Tierras	6	0.1%
Bebedero	R. Tierras	4	0.1%
Total general		4042	100.0%