

## Informe de Evaluación Estatal

## Programa de Fomento Ganadero



# Veracruz

Evaluación  
Alianza para el Campo 2007

Informe de Evaluación  
Estatad

Programa de Fomento Ganadero

**Veracruz**

## DIRECTORIO

### GOBIERNO DEL ESTADO DE

**Lic. Fidel Herrera Beltrán**  
Gobernador Constitucional del Estado

**Ing. Juan Humberto García Sánchez**  
Secretario de Desarrollo Agropecuario,  
Rural, Forestal y Alimentación

**Dr. Genaro Ruiz Arriaga**  
Subsecretario de Ganadería

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

**Ing. Alberto Cárdenas Jiménez**  
Secretario

**Dr. Everardo González Padilla**  
Coordinador General de Ganadería

**Lic. Juan Antonio González Hernández**  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

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

**MVZ. Arturo Enciso Serrano**  
Director de Servicios y Apoyos a la  
Producción

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

**Ing. Armando Arias Bejarano**  
Subdelegado Agropecuario

# COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

**Ing. Octavio Legarreta Guerrero**  
Presidente

**Ing. Juan Humberto García Sánchez**  
Representante del Gobierno del Estado

**Lic. Román Brito Gómez**  
Representante del Gobierno del Estado

**Lic. Bertha Hernández Rodríguez**  
Representante de los Productores

**Dr. Ponciano Pérez Hernández**  
Representante de Profesionistas y Académicos

**Dr. Gustavo Ortiz Cevallos**  
Representante de Profesionistas y Académicos

**Ing. Hilario Humberto Valenzuela Corrales**  
Coordinador Estatal de Evaluación

---

## Entidad Evaluadora Estatal

Estrategia Regional Consultores S.C.

**Mtro. Mario Alberto Laguna Martínez.**  
Responsable de la Evaluación

Apoyo Técnico:

**M.C. Reyna Ruth Hernández Pérez**  
**Ing. Fidel de los Santos Morales.**

## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO .....	I
ÍNDICE DE CUADROS .....	III
ÍNDICE DE FIGURAS .....	IV
SIGLAS.....	VII
PRESENTACIÓN .....	X
RESUMEN EJECUTIVO .....	1
PROYECTOS DE EJECUCIÓN NACIONAL .....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
<b>CAPITULO 1.....</b>	<b>14</b>
<b>CONTEXTO EN EL QUE OPERÓ EL PROGRAMA.....</b>	<b>14</b>
1.1.    CARACTERIZACIÓN DE LA GANADERÍA EN EL ESTADO .....	14
1.1.1 <i>Importancia de la Ganadería en la Economía Estatal</i> .....	14
1.1.2 <i>Estructura y Tendencias del Subsector Pecuario en la Entidad</i> .....	16
1.1.3 <i>Diagnóstico de la Infraestructura y Servicios de apoyo para la producción</i> .....	28
INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA.....	28
FINANCIAMIENTO Y SEGURO .....	29
INFRAESTRUCTURA PARA LA PRODUCCIÓN, SACRIFICIO Y ALMACENAMIENTO .....	30
1.2 PRINCIPALES FACTORES CONDICIONANTES DE LAS ACTIVIDADES APOYADAS.....	31
1.3 LA POLÍTICA DE DESARROLLO PECUARIO EN EL ESTADO. ....	33
<b>CAPITULO 2.....</b>	<b>37</b>
<b>EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA.....</b>	<b>37</b>
2.1 INSTRUMENTACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	37
2.2 ARREGLO INSTITUCIONAL. ....	39
2.3 ASIGNACIÓN DE RECURSOS. ....	41
2.4 PROCESOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA. ....	46
2.5 IMPULSO AL DESARROLLO DE CAPACIDADES.....	48
2.6 ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN DE CADENAS Y COMITÉS SISTEMA PRODUCTO. ....	50
<b>CAPITULO 3.....</b>	<b>53</b>
<b>PRINCIPALES RESULTADOS E IMPACTOS LOGRADOS POR EL PROGRAMA .....</b>	<b>53</b>
3.1 CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ATENDIDA.....	53
3.1.1 <i>Beneficiarios 2006</i> .....	53
3.1.2 <i>Beneficiarios 2007</i> .....	55
3.2 ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN Y COBERTURA DEL PROGRAMA .....	55
3.2.1 <i>Resultados en Beneficiarios 2006</i> .....	55
3.2.2 <i>Resultados en Beneficiarios 2007</i> .....	57
3.3 IMPACTOS DEL PROGRAMA.....	59
3.3.1 <i>Indicadores de Impacto de Primer Nivel (Ingreso y Empleo)</i> .....	59
3.3.2 <i>Indicadores de Impacto de Segundo Nivel (Capitalización y Cambio Tecnológico)</i> .....	63
3.4. VALORACIÓN DE CONJUNTO DE LOS IMPACTOS .....	66
<b>CAPITULO 4.....</b>	<b>69</b>

<b>PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>69</b>
4.1 DISEÑO DEL PROGRAMA .....	69
4.2 PROCESO DE PLANEACIÓN .....	70
4.3 ARREGLO INSTITUCIONAL .....	70
4.4 CIRCUITO OPERATIVO DEL PROGRAMA .....	71
4.5 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DE APOYOS .....	72
RESULTADOS E IMPACTOS DEL PROGRAMA FOMENTO GANADERO .....	73
4.7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA .....	74
<b>CAPITULO 5. ....</b>	<b>76</b>
PROYECTOS DE EJECUCIÓN NACIONAL BOVINOS-LECHE: CASO ILUSTRATIVO DE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS PROYECTOS FINANCIADOS EN ESTA MODALIDAD, EN LOS MUNICIPIOS DE JÁLTIPÁN Y OZULUAMA VERACRUZ.....	76
5.1. EL PROYECTO DE JÁLTIPAN .....	76
5.2. EL PROYECTO DE OZULUAMA.....	80
5.3. PERSPECTIVAS A FUTURO .....	84
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>86</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>88</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro 1 Subprogramas y componentes a evaluar del Programa Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo en el estado de Veracruz en 2007	11
Cuadro 2 Estructura de la producción orgánica en México durante el periodo 2004-2005	27
Cuadro 3 México, superficie de producción pecuaria orgánica por especie 2004-2005.	27
Cuadro 4 Crédito otorgado a la actividad ganadera en 2005-2006 por fuente de financiamiento y clase de crédito.	29
Cuadro 5 Distribución de la Inversión Acumulada del SSA 2003-2007 en el Estado de Veracruz (Miles de Pesos).	46
Cuadro 6 Fases del Circuito Operativo del PFG en el Estado de Veracruz	46
Cuadro 7 Duración y Monto de Contratos, Frecuencia y Oportunidad de Pago a Técnicos DPAI en el Estado de Veracruz durante el Periodo 2004-2007	49
Cuadro 8 Características del Nivel Económico de los beneficiarios del PFG 2006 entrevistados en el año 2007	54
Cuadro 9 Características de la Población Beneficiada por el PFG en el año 2007	55
Cuadro 10 Composición del Ingreso en las UPR 2006 apoyadas por el PFG (Datos Comparativos 2007-2008)	61
Cuadro 11 Cambios en el Ingreso de la UPR y de la Actividad Apoyada por el PFG en el periodo 2006-2008.	62
Cuadro 12 Composición del Empleo en las UPR y en la Actividad Apoyada Por el PFG antes y después de su intervención.	62
Cuadro 13 Empleos promedio generados por la Actividad Pecuaria Apoyada y por la UPR, antes y después de la intervención del PFG.	63

## ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 1. Porcentaje de participación al PIB Nacional y Estatal del Sector Agropecuario durante el periodo 2003-2006	14
Figura 2. Población Total, Población Económicamente Activa y Población ocupada en el Sector Primario en el Estado de Veracruz durante el periodo 2005-2007.	15
Figura 3. Valor de la Producción de los Productos Pecuarios en el Estado de Veracruz, durante el periodo 2003-2007	15
Figura 4. Tendencia de la Producción Nacional y Estatal del Sistema Bovinos Carne durante el periodo 2003-2007	17
Figura 5. Tendencia de Precios a nivel Nacional y Estatal de Carne Bovina durante el periodo 2003-2007	18
Figura 6. Tendencia de la Producción de Leche en el periodo 2003-2007	19
Figura 7. Producción Avícola para Carne (pollo) durante el periodo 2003-2007	19
Figura 8. Producción Estatal y Nacional de Ovinos-Carne en el periodo 2003-2007 (Toneladas)	21
Figura 9. Precio de Carne Ovina en comparación con la de Bovino, Cerdo y Aves de 2003 a 2007 en el Estado de Veracruz.	22
Figura 10. Producción Nacional y Estatal de Miel de Abeja durante el periodo 2003-2007	23
Figura 11. Precio de Miel de Abeja para Mercado Internacional en el periodo 2003-2007	24
Figura 12. Producción y Precio de Carne Porcina durante el periodo 2002-2007 en el Estado de Veracruz.	25
Figura 13. Arreglo Institucional para la Instrumentación del Programa Fomento Ganadero en el Estado de Veracruz.	40

Figura 14. Inversión Acumulada del Programa Alianza para el Campo durante el periodo 2003-2007 en Veracruz.	42
Figura 15. Tendencia de la Inversión realizada al Programa Fomento Ganadero según fuente de aportación durante el periodo 2003-2007 en Veracruz.	42
Figura 16. Distribución de Recursos Públicos del PFG por subprograma durante el periodo 2003-2007 en Veracruz	43
Figura 17. Porcentaje de solicitudes apoyadas del subprograma Desarrollo Ganadero con y sin proyecto durante el periodo 2004-2007 en Veracruz.	44
Figura 18. Inversión del SSA y el Programa APC durante el periodo 2003 a 2007 en Veracruz.	45
Figura 19. Calificación de la Calidad del Servicio proporcionado por los Promotores DPAI.	48
Figura 20. Productores que manifestaron conocimiento respecto al concepto de Comité Sistema Producto.	52
Figura 21. Promedio de Edad y Escolaridad de Beneficiarios 2006 del PFG según clasificación UA-FAO.	54
Figura 22. Inversión Financiada por el PFG para beneficiarios 2006 por tipo de productor según clasificación UA-FAO.	56
Figura 23. Inversiones Financiadas por el PFG en 2006 según especie (%)	56
Figura 24. Inversiones Financiadas por el PFG en 2006 según componente (%)	57
Figura 25. Inversión del Programa Fomento Ganadero 2007 por tipo de Productor, según clasificación definida en Reglas de Operación.	58
Figura 26. Inversión del Subprograma Desarrollo Ganadero 2007 por tipo de Componente en Ganadería Bovina	58
Figura 27. Composición del Ingreso Total de Beneficiarios 2006 antes y después de la intervención del Programa.	60
Figura 28. Promedio de capitalización de las UPR por tipo de productor según la clasificación UA-FAO, antes y después de la intervención del Programa.	64

Figura 29. Índice de Nivel Tecnológico en las UPR antes y después de la intervención del PFG.

65

## SIGLAS

<b>APC</b>	Alianza para el Campo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CADER</b>	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
<b>CEDRSSA</b>	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
<b>CMDR</b>	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CP</b>	Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas
<b>COPLADEVER</b>	Comité para la Planeación del Estado de Veracruz
<b>COTEGAN</b>	Comisión Técnica Ganadera
<b>CTEE</b>	Comité Técnico Estatal de Evaluación
<b>DDR</b>	Distrito de Desarrollo Rural
<b>DG</b>	Desarrollo Ganadero
<b>DPAI</b>	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
<b>EEE</b>	Entidad Evaluadora Estatal
<b>FAFEF</b>	Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FAPPA</b>	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios
<b>FIES</b>	Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados
<b>FIRA</b>	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
<b>FIVERFAP</b>	Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario

<b>FONAES</b>	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad
<b>FUNPROGAN</b>	Programa de Validación y Transferencia de Tecnologías Alternativas
<b>FUNPROVER</b>	Fundación Produce Veracruz
<b>FIVERVAP</b>	Fideicomiso Veracruzano para el Fomento Agropecuario
<b>GGAVATT</b>	Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>INIFAP</b>	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
<b>INVEDER</b>	Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural
<b>PBIT</b>	Productores de Bajos Ingresos en Transición
<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>PFG</b>	Programa de Fomento Ganadero
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PROGAN</b>	Programa Ganadero
<b>PROMUSAG</b>	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
<b>RO</b>	Reglas de Operación
<b>RP</b>	Resto de Productores
<b>SAGARPA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
<b>SEDARPA</b>	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SIA</b>	Subprograma de Inocuidad Alimentaria
<b>SINDER</b>	Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral
<b>SISER</b>	Sistema de Información para el Sector Rural

<b>SSA</b>	Subprograma de Sanidad Animal
<b>SIVAP</b>	Sistema Veracruzano de Autogestión Productiva
<b>UGR</b>	Unión Ganadera Regional.
<b>UPR</b>	Unidad de Producción Rural
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio

## PRESENTACIÓN

Con este documento la empresa Estrategia Regional Consultores S.C. entrega formalmente al Comité Técnico Estatal de Evaluación del Estado de Veracruz, el Informe Final de la Evaluación Externa del Programa de Fomento Ganadero de la Alianza Contigo en su ejercicio fiscal 2007.

Este informe expone los resultados del proceso de Evaluación Externa de dicho Programa, mismos que fueron obtenidos por la empresa Estrategia Regional Consultores S.C., quien asume la responsabilidad del contenido y calidad del presente documento, en virtud de que en su carácter de Entidad Evaluadora Estatal (EEE) fue la encargada de realizar la Evaluación del PFG 2007 con apego a los términos de referencia emitidos por el CTEE Veracruz para el desarrollo del mencionado Estudio.

Es importante hacer mención que el proceso de evaluación fue conducido por el CTEE quien se encargó de definir los programas de la APC sujetos de evaluación, llevar a cabo el proceso de selección de la EEE, revisar avances de evaluación, así como la revisión y dictamen del informe de Evaluación.

El presente informe tiene la finalidad de presentar a las instancias gubernamentales en sus diferentes niveles, a los productores y sociedad en general, una visión de los principales logros e impactos generados por el Programa Fomento Ganadero en la entidad Veracruzana, a fin de identificar las principales lecciones aprendidas a lo largo de los años de su operación; esto con la intención de orientar el diseño y/o ejecución de futuros programas, así como coadyuvar a mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos públicos y privados que se invierten en los mismos.

El documento está integrado como sigue: en primer lugar se describen las bases y objetivos de la evaluación, y la metodología utilizada, con la finalidad de contextualizar el estudio y dar a conocer el procedimiento mediante el cual se llegó a los resultados que se presentan. En seguida se realiza un análisis de las características del subsector Pecuario en el Estado de Veracruz, su importancia en la economía estatal, los principales factores condicionantes para su desarrollo y la política pecuaria que se ha implementado en los últimos años en la entidad.

Posteriormente se revisa la trayectoria del Programa desde su creación hasta el año 2007 abordando aspectos tales como la instrumentación del Diseño, el arreglo institucional, la asignación de recursos, el proceso operativo, el impulso al desarrollo de capacidades y la integración de los comités Sistema-Producto. Después se señalan los principales resultados e impactos del Programa en materia de ingreso y empleo, así como los logros en capitalización y nivel tecnológico; información que a diferencia de evaluaciones previas utilizó para su estimación el uso de una línea base. Este apartado no se aborda con una visión retrospectiva como es el caso de los capítulos previos, toda vez que en la evaluación 2006 se realizó dicho ejercicio, aquí se trató de valorar los impactos del programa en beneficiarios 2006 que fueron entrevistados en dos momentos en el tiempo (2007 y 2008), y realizar una sencilla caracterización de los beneficiarios 2007.

En seguida y con base a una revisión de evaluaciones previas, se identificaron las principales Lecciones Aprendidas a lo largo de la operación del Programa, para lo cual se trató de capturar aquellas que estuvieran relacionadas con aspectos tales como Diseño, Proceso de Planeación, Arreglo Institucional, Circuito Operativo, Cobertura y Focalización, Resultados e Impactos y Seguimiento y Evaluación; lo anterior con el fin de orientar el diseño y/o implementación de futuros programas que incidan en el sector.

Finalmente, se abordó el tema de los Proyectos financiados en la modalidad de Ejecución Nacional, para lo cual se describió a modo de caso ilustrativo, la situación que guardan dos proyectos que fueron autorizados al Sistema Producto Bovinos Leche en los municipios de Jáltipan y Ozuluama Veracruz.

## RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se presentan los resultados del proceso de Evaluación Externa del Programa de Fomento Ganadero de la APC 2007 en el Estado de Veracruz. La finalidad del mismo es comunicar a las instancias operativas del Programa los logros y limitantes que éste enfrentó para alcanzar los objetivos planteados por el mismo, el estudio se realizó bajo un enfoque retrospectivo considerando que 2007 fue el último año en que operó el Programa; por lo tanto se procuró extraer lecciones de la experiencia en su ejecución, a fin de brindar elementos para orientar la toma de decisiones en el futuro.

### **Contexto en el que operó el Programa.**

La ganadería es la actividad productiva con mayor presencia en el medio rural veracruzano, del territorio total del estado se destinan 3.7 millones de hectáreas a la ganadería (50.7% del territorio), este subsector contribuye con 54% del PIB agropecuario de la entidad veracruzana, y el valor de la producción para 2007 fue de 15,938.98 Millones de pesos cifra superior a la registrada en el 2003 que fue de 12,734.98 millones de pesos.

Se destaca que en Veracruz, 97.42% de los productores pecuarios de la entidad son de bajos ingresos.

La ganadería bovina ocupa 43% de la superficie del territorio, de la cual el 80% corresponde a la producción de doble propósito (carne y leche) y el 20% se dedica exclusivamente a la producción de leche.

Veracruz ocupa el primer lugar a nivel nacional en la producción de carne bovina, su producción se ha mantenido estable en los últimos cuatro años, su valor más alto lo alcanzó en el año 2006 con 230,558 toneladas. En cuanto al precio a nivel estatal, éste registró un incremento de 14.3% durante el periodo 2003-2006.

El sistema bovinos-leche, Veracruz ocupa el quinto lugar a nivel nacional como productor, siendo en la zona centro del estado donde se ubica la mayor proporción de unidades productivas especializadas en producción de leche. En la entidad veracruzana, la producción de leche registró un ligero decremento de 1.70% durante el periodo 2003-2007, mientras que el precio se ha incrementado en los últimos cinco años, pues mientras en 2003 fue de 2.33 pesos, para 2007 se elevó a 3.11 pesos.

Veracruz ocupa el primer lugar en producción de carne de pollo, con una producción mensual de 18 millones de pollo en pie; la mayor parte de la producción avícola se concentra en los Municipios de Las Choapas, Agua Dulce y Córdoba, con un inventario total de 9,903,795 cabezas que representa 36% del inventario estatal. Se destaca que la Entidad ha sido reconocida como libre de Newcastle y de salmonela, y recientemente obtuvo el reconocimiento como libre de influenza aviar; también recibió la certificación de la Federación Internacional de Epizootecias de la Organización Mundial de la Salud, como una región productora que cumple con los servicios sanitarios para la comercialización global del producto.

La producción de carne de ovino en Veracruz se ha mantenido en niveles estables durante los últimos cinco años (Figura 8), y la entidad ocupa el tercer lugar a nivel nacional como productor de carne ovina contribuyendo con 9.7% del total Nacional. Los municipios que aglutinan la mayor población de ovinos en la entidad son Las Choapas, Huayacocotla, Tierra Blanca, San Juan Evangelista, y Jesús Carranza que en conjunto concentran 23% del total estatal.

La producción de miel de abeja es una de las 3 actividades de exportación más importante del subsector pecuario estatal, exportándose casi 90% de la producción hacia el Continente Europeo. En la entidad existen aproximadamente 175 mil colmenas, operadas por 1,226 Apicultores, organizados en 37 Asociaciones Ganaderas Locales Especializadas en Apicultura y representados por un Consejo Estatal Apícola y un Comité Estatal Sistema Producto Apícola. Los municipios que concentran el mayor número de colmenas son Papantla, Alamo, Martínez de la Torre, Coatepec y Tuxpan que en conjunto representan 34% de la población total de colmenas en la entidad.

El Estado de Veracruz ocupa también el primer lugar en superficie de producción orgánica pecuaria con 4,062 ha que representan el 26.7% del total nacional y concentra el 32.6% de las unidades de producción.

Veracruz ocupa el segundo lugar a nivel nacional en cuanto a unidades de producción de miel orgánica, pues concentra 4 de las 24 organizaciones de apicultores orgánicos identificadas a nivel nacional. Estas cuatro organizaciones agrupan un total de 153 productores. La estructura de las unidades de producción consta de un inventario de 3,185 colmenas orgánicas que representan el 6.14% del total nacional, produce 143.3 toneladas de miel equivalente a 6.9% del total nacional, de las cuales el 85% se destina a la exportación.

Los factores condicionantes más importantes del sector pecuario en la entidad, se pueden clasificar en tres categorías:

Técnico-productivos:

- a) Asimetría en la tecnificación de las unidades de producción primaria
- b) Problemas en la Alimentación.
- c) Insuficiente infraestructura para el sacrificio, acopio, almacenamiento y procesamiento de los diversos productos pecuarios.
- d) Escasa Transferencia de Tecnología y Capacitación.
- e) Deficiente Implementación de un Esquema Integral Sanitario.

Socioeconómicos:

- f) La pulverización y dispersión de las unidades de producción.
- g) Escaso acceso al financiamiento.

Ecológicos:

- h) Fenómenos meteorológicos y degradación ambiental.

En Veracruz, la política de Desarrollo Agropecuario y específicamente la que se refiere al sector pecuario en la presente administración, ha sido definida con base en un diagnóstico del sector, mismo que se elaboró con los resultados de foros de consulta y

demandas realizadas por los productores pecuarios en toda la entidad veracruzana. Los principales resultados de dicho diagnóstico están contenidos en el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010. Las estrategias contenidas en dicho Programa definen la visión política del gobierno estatal, pero ha faltado instrumentarlas a través de un modelo de intervención formal sujeto a la rectoría del Estado.

Para el caso del subsector pecuario y en el contexto de la Alianza para el Campo, el Programa de Fomento Ganadero ha sido el principal instrumento de apoyo para los pequeños y medianos productores pecuarios veracruzanos.

### **Evaluación de la Gestión del Programa**

El Programa Fomentó ganadero contempló hasta 2006 la instrumentación de dos subprogramas: Desarrollo Ganadero (DG) y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), y en 2007 se incluyó el Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto Pecuarios, todos ellos en la modalidad de ejecución nacional y federalizada.

Referente a la población objetivo, los criterios de elegibilidad, el procedimiento operativo, las líneas de acción, los componentes de apoyo, las fuentes de inversión, así como el seguimiento y la evaluación; fueron elementos del diseño instrumentados con apego a las reglas de operación, pero el cumplir con la normatividad no significaba asegurar el logro de los objetivos. Evaluaciones previas señalaron la necesidad de establecer criterios claros y bien definidos para realizar una estratificación de productores, la necesidad de focalizar los apoyos con base en proyectos y tipo de productor, así como la inconveniencia del reembolso como mecanismo de financiamiento. De igual forma los conceptos de federalización y descentralización de funciones parecen ser un área de oportunidad que no se aprovecharon del todo.

La operación del Programa Fomento Ganadero quedó bajo la responsabilidad del Gobierno del Estado de conformidad con el arreglo institucional en el que concurrieron diversas instancias, cuyas atribuciones y responsabilidades estaban definidas en el artículo 5 de las reglas de operación de APC.

Las inversiones hechas al PFG durante el período 2003-2007 acumularon un total de 414.97 millones de pesos, de los cuales se destinó 89% al Subprograma de Desarrollo Ganadero, y 11% a Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).

De los recursos orientados a Desarrollo Ganadero el 98% se concentró en el fomento de actividades primarias y el 2% a actividades de postproducción; las principales cadenas productivas apoyadas en la entidad fueron Bovinos leche y cría (93.4%), Abejas-Miel (4.3%) y Ovinos-Carne (2.4%). Con los recursos aplicados en el Subprograma Desarrollo Ganadero, se atendieron 18,093 productores en el periodo 2003-2007, de los cuales 69% fueron de bajos ingresos en transición y 31% correspondieron a Resto de Productores.

Por su parte el Subprograma DPAI acumuló recursos por 45.97 millones de pesos durante el periodo 2003-2007, de los cuales 80% correspondió a recurso federal y 20% a recurso estatal. Con esta inversión se apoyaron un total de 6,785 productores en el mismo periodo, siendo 65% productores de bajos ingresos en transición y 35% de resto de

productores; la cifra total de productores apoyados por DPAI representa 0.01% del padrón de productores que tienen registrados las asociaciones ganaderas, lo cual pone en evidencia la gran tarea que debe realizarse en la entidad en materia de asistencia técnica y transferencia de tecnología.

Paralelamente y con el fin de garantizar la calidad de los servicios proporcionados por el DPAI, se elaboraron Planes de trabajo por zona de atención (norte, centro y sur), mismos que detallan objetivos, metas, mecanismos de seguimiento de promotores, un programa de recursos humanos, un programa de capacitación para promotores, el programa de difusión del programa, un cronograma de actividades, y evaluaciones anuales de los grupos atendidos.

Por otro lado y en lo que concierne a la asignación presupuestal del Subprograma de Salud Animal durante el periodo 2003-2007, se invirtieron un total de 231.9 millones de pesos. Con dicha inversión se apoyó el diagnóstico epidemiológico de la situación actual de las campañas a nivel estatal y regional (Fiebre Porcina Clásica, Enfermedad de Aujeszky, Tuberculosis Bovina, Brucelosis en Rumiantes, Influenza Aviar, Salmonelosis Aviar, Enfermedad de Newcastle, Rabia Paralítica Bovina, Garrapata *Boophilus* y Varroasis); así como la operación de las mismas, vigilancia epizootiológica, bioseguridad, laboratorio de diagnóstico en salud animal, inspección en rastros, verificación de la movilización pecuaria y atención a contingencias e indemnizaciones.

Por lo que hace al circuito operativo del Programa, éste se dividió en cinco fases, de las cuales la selección de solicitudes, la notificación de los dictámenes y la liberación del pago a los beneficiarios fueron las que presentaron problemas de eficiencia.

En cuanto a los avances en la integración de cadenas y en la constitución de los Comités Sistema-Producto, el proceso fue lento, ya que es hasta el año 2007 cuando se incluyó en el Anexo Técnico del PFG una línea de acción específica para promover la integración de estas figuras. A partir de entonces se comenzó con la definición e integración de los Comités Sistema Producto en la entidad, para lo cual y con base al consenso entre SAGARPA y SEDARPA se eligieron seis cadenas: Bovinos – Carne, Bovinos – Leche, Aves, Cerdos, Apícola, y Ovinos; constituyéndose los respectivos Comités Sistema Producto, que a la fecha han tenido un total de cuatro sesiones por comité y en septiembre de 2007 iniciaron la elaboración de sus Planes Rectores.

### **Principales Impactos del Programa**

La valoración de impactos del programa se realizó mediante el método de comparación de una línea base, esto con la finalidad de determinar los cambios ocurridos en las UPR de beneficiarios 2006 a quienes se entrevistó en dos momentos en el tiempo, visitados en el 2007 y nuevamente en 2008.

Los resultados mostraron un cambio positivo en el ingreso total promedio de los beneficiarios evaluados, equivalente a un incremento de 62.8%; cifra que tiene que contextualizarse, ya que no se consideran en este indicador los incrementos en los costos de producción, así como las variaciones por cambios en la escala de producción y/o el rendimiento.

En cuanto a la composición del Ingreso, llama la atención que a pesar de la intervención del Programa, las actividades pecuarias apoyadas hayan disminuido en 7.5% su

contribución al ingreso total de la UPR; hecho que sólo es posible entender en el marco de una estrategia de diversificación de la producción como respuesta a la incertidumbre económica que enfrenta el sector, pues se observan incrementos en la participación de otras actividades agrícolas y pecuarias primarias al ingreso total de la UPR.

En relación al empleo se observó un incremento de 3.4% en la ocupación de mano de obra familiar en las actividades apoyadas por el programa, sin embargo esto no significó generación de nuevos empleos, más bien tuvo que ver con desplazar mano de obra contratada en la actividad financiada, con la misma mano de obra familiar, y orientar la mano de obra contratada a otras actividades de la UPR; esta situación al igual que en el caso del indicador anterior, puede interpretarse como positiva si se valora en el contexto de una estrategia de diversificación de la producción, pues la intención de la misma es apuntalar la economía del productor y asegurar ingresos.

En cuanto al impacto del programa en los indicadores de segundo nivel (capitalización y nivel tecnológico), se registró un impacto negativo en el caso de capitalización, no obstante se considera que este resultado es un tanto impreciso, toda vez que para valorar los cambios en este indicador se debió conocer la situación inicial del productor para así indagar respecto a los cambios en este rubro, aunado a ello en las entrevistas de campo se observó que el productor es muy reservado para proporcionar información adicional que permita realizar un análisis más profundo.

En relación a nivel tecnológico, los cambios registrados en las UPR de los beneficiarios evaluados antes y después del apoyo otorgado por el PFG, fueron positivos; solo en el caso del nivel tecnológico en infraestructura se obtuvieron resultados negativos que no son imputables al programa. Por lo que se puede decir que el PFG impactó positivamente este indicador, cumpliendo así con uno de sus objetivos.

En lo que se refiere a la contribución del programa para combatir la problemática del subsector pecuario en la entidad, se observó que aún y cuando los componentes apoyados por el programa son congruentes con la política sectorial estatal, los indicadores mostraron que el impacto generado por el programa en las UPR fue limitado.

Lo antes planteado tiene sentido, si se considera que ya en evaluaciones previas se había señalado que hacían falta criterios formales para la focalización de apoyos, incrementar el financiamiento a proyectos y reducir la atención a la libre demanda, así como buscar la complementariedad entre subprogramas; aspectos en los que poco se avanzó y que se considera limitaron la creación de sinergias a nivel de proyectos locales, regionales o de cuencas que pudieran detonar el desarrollo de las diferentes ramas de producción.

Sin embargo, pese a las situaciones antes descritas, el PFG, fue una pieza fundamental para el desarrollo de las actividades pecuarias en la entidad.

### **Principales Lecciones Aprendidas**

A fin de cumplir con el enfoque retrospectivo de la Evaluación, se extrajeron las principales lecciones aprendidas de la experiencia en la ejecución del Programa Fomento Ganadero, mismas que se presentan en seguida:

### Diseño del Programa

- Existe un claro entendimiento conceptual de las políticas a aplicar en el sector ganadero, sin embargo esta visión se vio limitada al implementarse el programa.
- Los subprogramas Desarrollo Ganadero y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales podían complementarse, pero debido a problemas presupuestales no se aprovechó esta ventaja.

### Proceso de Planeación

- El Proceso de Planeación anual del Programa se enfocó a la definición de metas físicas y financieras y en cierta medida se vieron afectadas acciones de planeación orientadas al desempeño, resultados e impactos, derivado en gran medida por el retraso en la radicación de recursos.

### Arreglo Institucional

- El arreglo institucional fue de acuerdo a las disposiciones establecidas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, observándose la necesidad de una mayor participación de los actores involucrados en la instrumentación del programa en los órganos colegiados, principalmente de los productores.

### Circuito Operativo del Programa

- Los mecanismos de difusión del programa fueron oportunos, pero se observó que no fueron del todo suficientes para que el productor se apropiara del mismo
- Las instancias habilitadas como ventanillas decepcionaron en tiempo y forma las solicitudes, sin embargo debido a retrasos en la captura del SISER, el envío de dichas solicitudes se retrasó, por lo cual es importante instrumentar mecanismos más ágiles que reduzcan los tiempos de entrega a los órganos colegiados tomadores de decisiones en el programa.
- La duración de los procesos del Programa estuvo condicionada por desfases en la radicación de recursos, siendo esta un área de oportunidad para mejorar los esquemas operativos y de entrega de recursos a los beneficiarios de forma más oportuna.

### Cobertura y Focalización de Apoyos

- La cobertura del programa fue satisfactoria en términos de la normatividad.
- Se observó un importante esfuerzo para focalizar los apoyos del programa a través de Proyectos Integrales que dieran respuesta a las necesidades del sector en la entidad.

### Resultados e Impactos del Programa Fomento Ganadero

- Los datos obtenidos muestran que El subprograma Desarrollo Ganadero sí mostró resultados favorables en la población atendida y su impacto general fue positivo.

- El subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales también obtuvo resultados favorables entre los beneficiarios con impactos positivos.
- El subprograma de Fortalecimiento a los sistemas producto pecuario mostró avances pero con la información recabada aún no se puede hablar de impactos.
- En el desarrollo del programa se realizaron acciones encaminadas a mejorar sus resultados e impacto, con una visión propositiva de sus operadores en la entidad.

#### Seguimiento y Evaluación del Programa

- La evaluación externa debe entenderse como un proceso abierto, participativo, de reflexión crítica y comunicación, que permitió ir mejorando el programa; y cuya función es diferente a la del seguimiento interno.
- El enfoque del seguimiento del programa estuvo orientado a la eficiencia y eficacia física y financiera, lo cual es acorde a lo establecido en las reglas de operación.
- La evaluación anual del programa cumplió con las disposiciones técnicas y metodológicas diseñadas para tal fin, permitiendo incorporar en las evaluaciones estatales el estudio de temas de interés para el estado con la activa participación del CTEE

#### ***Proyectos de Ejecución Nacional***

En el ejercicio 2007 con recursos federales se apoyaron 21 proyectos integrales bajo el esquema de ejecución nacional del PFG, en este sentido, se revisaron como estudio de caso la situación que guardan dos de éstos proyectos, el primero ubicado en el Municipio de Jáltipan y el segundo en Ozuluama Veracruz y que corresponden al Sistema Producto Bovinos – Leche en la zona sur y norte del Estado.

Referente al proyecto de Ozuluama, éste se orienta a apoyar la fase de postproducción mediante el establecimiento de un Centro de Acopio de Leche, beneficiando a 103 productores socios de una cooperativa. La fase inicial del Proyecto consistente en la construcción de instalaciones, se llevó a cabo con recursos provenientes exclusivamente del Gobierno del Estado, la segunda etapa que incluye la adquisición de equipo, es donde se solicitaron recursos del PFG en la modalidad de Ejecución Nacional.

El equipo ya se adquirió y se está instalando para iniciar el funcionamiento del Centro; a través del cual se acopiara la leche de los socios, que será vendida de manera consolidada a Liconsa. Finalmente se espera que a corto plazo, los productores beneficiados con este proyecto:

- a) Reciban un mejor precio pagado por su producto.
- b) Los ingresos individuales se incrementen a consecuencia de las mejoras en el precio.
- c) Se generen nuevos empleos derivados de la operación del Centro de Acopio.

- d) Se capacite a socios y directivos, con el fin de mejorar sus habilidades técnicas y administrativas.
- e) Se registren avances en el proceso de consolidación organizativa.

Por su parte el proyecto de Jáltipan, está enfocado a la producción primaria mediante la adquisición de sementales, hembras y ordeñadoras. Con este proyecto se benefician 79 productores asociados en una empresa integradora. Cada socio trabaja de manera individual y los activos financiados por el programa son utilizados de la misma manera. La venta de los productos también se realiza en forma personal a queseros de la región.

Dado que este proyecto busca repoblar el hato ganadero, mejorar su calidad genética y perfeccionar la práctica de ordeña. Se espera que a mediano plazo los productores beneficiados con este proyecto:

- a) Tengan un mayor inventario ganadero
- b) Obtengan mayores rendimientos de leche por unidad animal, derivados de incorporar a sus hatos semovientes de mejor calidad genética, adquiridos gracias al financiamiento del Programa.
- c) Modernicen la técnica de ordeña, mecanizando el proceso y mejorando la higiene, logrando además reducir el tiempo ocupado en la actividad, ahorrar mano de obra y aligerar su carga de trabajo.

En ambos casos, un factor fundamental es la consolidación organizativa de los productores, con lo cual se garantiza la continuidad de los proyectos, y representa un importante esfuerzo para el impulso de proyectos integrales en el sector pecuario del estado, con la posibilidad de ser replicados en otras regiones.

## INTRODUCCIÓN

El Programa Alianza para el Campo ha sido uno de los principales instrumentos de política agropecuaria en México. Dicho programa, agrupa varios programas de apoyo para la adquisición de bienes de capital y el acceso a bienes públicos mediante un fondo de financiamiento constituido por aportaciones de los gobiernos federal, estatal, municipal y la aportación de los productores del sector rural. Ha operado durante 11 años, tiempo en el cual se fue transformando con la finalidad de mejorar su diseño y operación. Dentro de este esquema de intervención, el Programa de Fomento Ganadero (PFG) ha sido de gran importancia para impulsar la economía rural mediante el apoyo a las actividades pecuarias.

Dentro de las modificaciones que ha sufrido la Alianza, se menciona la realizada al capítulo 13 publicadas el 5 de marzo de 2007, donde al PFG se le confiere como objetivo el de apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios para la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo y acelerar la innovación tecnológica a nivel de las unidades de producción primaria; además de promover la inversión en proyectos económicos que otorguen valor agregado a la producción primaria, mediante el apoyo en infraestructura, maquinaria y equipo para el acopio y transformación de productos de origen pecuario, complementados con asistencia técnica, para lograr una mejor integración a las cadenas productivas.

Para lograr tal objetivo el programa contempla tres subprogramas que son: “Desarrollo Ganadero (DG)”, “Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI)” y Fortalecimiento de los Sistemas Producto Pecuarios. En el estado de Veracruz, la instrumentación de este programa se realizó bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca (SEDARPA) del gobierno del estado y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a través de la Delegación Estatal.

En este contexto, la realización de la evaluación externa del PFG permitirá conocer la trayectoria de la gestión del programa, así como sus resultados e impactos dentro del ámbito estatal. Para ello el presente estudio se realizó con apego a los términos de referencia emitidos por el Comité Técnico Estatal de Evaluación Veracruz para el ejercicio 2007.

### **Fundamentos y objetivos de la Evaluación**

Evaluar, en el sentido amplio del término se refiere a estimar el valor o la utilidad de algo. La evaluación lleva consigo un análisis sistemático y objetivo del desempeño, eficiencia y efectos de un programa o proyecto en relación con sus objetivos; su propósito final es extraer lecciones de la experiencia con objeto de ajustar la estrategia de intervención, de orientar otros proyectos en ejecución o mejorar el diseño de los que se desarrollaran a futuro.

En México la evaluación de los programas y proyectos ejecutados por las entidades de la administración pública, se ha establecido ya como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, y está contemplada en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007<sup>1</sup>, así como en las Reglas de Operación vigentes de la APC, que en su capítulo 10 artículo 27 establecen que: “los programas de la Alianza para el Campo deberán ser evaluados por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia, en las respectivas materias de los programas.”

Por su parte el Gobierno del Estado de Veracruz, publicó en la Gaceta Oficial del 11 de abril de 2008 el Acuerdo sobre Estrategias y Acciones que se propone cumplir para enfrentar la coyuntura económica. En dicho acuerdo se establece la instrumentación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Programas en operación y de Programas futuros, el cual contempla la presentación de informes periódicos de las tareas realizadas por las distintas dependencias, e instruye a la Contraloría General del Estado, a la Oficina del Programa de Gobierno y Consejería Jurídica y al Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Veracruz (COPLADEVER), a que coordinen la instrumentación de estas acciones, en cuya ejecución cada dependencia y entidad estatal trabajará y responderá, de acuerdo a sus propias atribuciones y ámbitos de competencia. Lo anterior confirma el interés del Gobierno estatal por eficientar el uso de recursos públicos, y asegura la colaboración de las Dependencias Estatales en las labores de Evaluación.

En el caso específico de la Evaluación del PFG en el Estado de Veracruz, se ha definido como objetivo general: “Obtener las lecciones aprendidas en torno al desempeño del Programa en la entidad, a partir de un análisis retrospectivo, con el fin de evitar la repetición de errores y construir una base con mejores prácticas que contribuyan a la implementación y operación de programas dirigidos al sector agropecuario y rural.”<sup>2</sup>

Específicamente, la presente evaluación pretende:

- Describir la trayectoria de la gestión del programa analizado, considerando la instrumentación de su diseño, el arreglo institucional, la asignación de recursos y sus procesos operativos, así como los principales obstáculos y las formas en que estos fueron resueltos, con el fin de sistematizar aprendizajes y definir las mejores prácticas para una operación eficiente y eficaz del PFG:
- Valorar la distribución de los recursos por tipo de beneficiario y su relación con respecto a los impactos generados por el Programa.
- Valorar el grado de avance en la solución de la problemática estatal.
- Identificar y analizar la contribución del Programa en la instrumentación de las líneas de política sectorial en el estado.
- Definir los factores clave para una gestión más eficiente y eficaz.
- Determinar la contribución de la Alianza al inventario productivo en la entidad.
- Identificar y analizar la sinergia del Programa con otros programas federales y estatales que hayan sido generadores de efectos multiplicadores en la generación de impactos.

---

1 Presupuesto de Egresos de la Federación Capítulo VII artículo 54 punto IV.

2 Términos de Referencia para la Evaluación Retrospectiva de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz. CTEE SAGARPA 2008.

## Programa, Subprograma y Componentes a Evaluar

La evaluación del PFG en la entidad comprende los subprogramas de Desarrollo Ganadero y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, toda vez que en el caso de los Sistema Producto Pecuario éstos están en proceso de consolidación. (Cuadro1).

**Cuadro1. Subprogramas y Componentes a Evaluar del Programa Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz 2007**

Subprogramas	Componentes
Desarrollo Ganadero	Proyectos Productivos
	Sementales
	Mejoramiento Genético
	Apicultura
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales	Contratación del Promotor de Desarrollo
	Contratación del Coordinador
	Actualización y giras de intercambio técnico y material didáctico para cada Promotor y Coordinador.

Fuente: Addendum al Anexo Técnico 2007 del PFG de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz.

## Enfoque y metodología de evaluación

Desde 1998 las Evaluaciones Externas del PFG habían sido orientadas metodológicamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) - México, y a nivel estatal han sido llevadas a cabo por diversas entidades evaluadoras. Dichas evaluaciones han centrado su atención en la evaluación del desempeño y la evaluación de impactos. En el año 2007 se da una transición del modelo de Evaluación orientado por FAO al modelo de Evaluación basado en la metodología del Marco Lógico adoptada por la SHCP, la SFP y el CONEVAL para todos los Programas Federales de la Administración Pública. En el Caso de los Programas del sector rural, se encargaron al BID (Banco Interamericano de Desarrollo) una serie de estudios previos para la implementación de dicho modelo.

En este marco de ideas, en marzo de 2007 los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, los cuales tienen por objetivo: "Regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores, y los sistemas de monitoreo de las entidades y dependencias federales".

Tomando en consideración lo anterior, en el Estado de Veracruz y específicamente para 2007, la Evaluación se realizó bajo un enfoque retrospectivo que considera un análisis cualitativo y cuantitativo. El primero trata de explicar el entorno en el que operó el PFG y la manera en que éste se implementó, el segundo, analiza la magnitud de los resultados e impactos de las inversiones apoyadas por el Programa a la luz de los objetivos del mismo.

En este contexto los ejes centrales de análisis de esta Evaluación son:

- a) Gestión y Procesos
- b) Resultados e Impactos
- c) Lecciones Aprendidas

La evaluación de Gestión y Procesos considera aspectos tales como la evolución del diseño del Programa durante el periodo 2003-2007, la evolución del proceso de asignación de recursos, progresos en la estrategia de la conformación y consolidación de los Comités Sistema-Producto, avances en el Circuito operativo del Programa y avances en el proceso de consolidación del Subprograma DPAI en el estado.

La evaluación de impactos contempla por un lado los resultados obtenidos para beneficiarios 2007 de los cuales sólo se realiza una sencilla caracterización, y por otro considera el calculo de indicadores de primero y segundo nivel para beneficiarios 2006 entrevistados en dos momentos en el tiempo (2007 y 2008), esto con la intención de poner en práctica el método de comparación de línea base y así determinar la magnitud y congruencia de los resultados obtenidos en relación a los objetivos planteados por el Programa.

Para la sistematización de lecciones aprendidas, se realizó un análisis retrospectivo con base en evaluaciones previas, y se identificaron las principales fortalezas y debilidades del programa, a fin de transformarlas en lecciones orientadoras para el diseño y/o ejecución de nuevos programas.

Finalmente se abordó el tema de los proyectos de ejecución nacional, a modo de caso ilustrativo para mostrar la situación que guardan en cuanto a proceso de gestión, apropiación, y avances en la ejecución.

El proceso de evaluación siguió el siguiente esquema metodológico: inició con la recopilación, sistematización y análisis de información estadística y técnica del sector pecuario, seguida por una fase de trabajo de campo consistente en la realización de encuestas a beneficiarios 2006 y 2007, así como a funcionarios y técnicos DPAI. Posteriormente se sistematizó la información captada en encuestas, misma que se utilizó para el cálculo de los indicadores de impacto de primer y segundo nivel, cuyo análisis tomó como referencia los resultados obtenidos para el año 2006, que es la línea base. Paralelamente se revisó la información física y financiera del Programa en Anexos Técnicos y Cierres de Ejercicio con la finalidad de realizar un análisis de la inversión y población atendida, así como de los resultados alcanzados en relación a los objetivos y metas. Con toda esta información se integró finalmente una valoración de conjunto de los resultados e impactos del PFG.

Se utilizó un diseño muestral estratificado simple, con el cual se determinó un tamaño de muestra de 32 para beneficiarios 2006 y de 53 para beneficiarios 2007.(Anexo 1) Adicionalmente se entrevistaron funcionarios directivos, funcionarios operativos, y promotores DPAI.

Los cuestionarios a beneficiarios que se utilizaron fueron los diseñados por FAO con algunas modificaciones realizadas a fin de incorporar información de interés para el Estado. Los resultados de dichas encuestas se capturaron en el Sistema Evaluación desarrollado por UA-FAO para su posterior análisis y cálculo de indicadores.

Para desarrollar el tema de los Proyectos de Ejecución Nacional se realizaron entrevistas a los directivos de las organizaciones financiadas, así como apreciaciones del equipo técnico captadas mediante observación directa.

# CAPITULO 1.

## Contexto en el que operó el Programa

En este apartado se realiza una caracterización del subsector pecuario en el Estado de Veracruz, y tiene por finalidad el reconocer las oportunidades y limitantes a las que se enfrentan los productores pecuarios de la entidad, así como el contexto estatal en el que ha operado el Programa de Fomento Ganadero. Se trata de valorar el grado de respuesta que ha ofrecido el Programa a la problemática del subsector, buscando identificar los principales factores condicionantes del mismo.

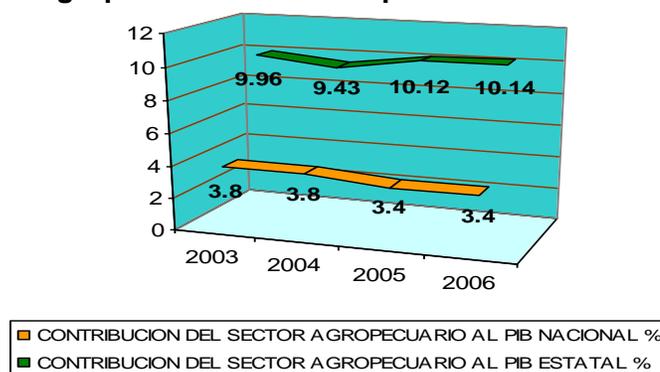
### 1.1. Caracterización de la ganadería en el estado.

#### 1.1.1 Importancia de la Ganadería en la Economía Estatal

El Estado de Veracruz se localiza en la parte central de la cuenca del Golfo de México, tiene una longitud de 745 km y una superficie 71,820 km<sup>2</sup> con lo que ocupa el décimo lugar en extensión territorial, y representa 3.7% del territorio nacional. Del territorio total del estado se destinan 3.7 millones de hectáreas a la ganadería (50.7% del territorio), 1.4 millones a la agricultura y 1.5 millones a actividades forestales.<sup>3</sup> Actualmente, la ganadería es la actividad productiva con mayor presencia en el medio rural veracruzano, pues se practica en casi todas las regiones ecológicas del Estado.

En términos de la economía nacional, Veracruz ocupa el sexto lugar al contribuir con 4.7% del Producto Interno Bruto Nacional en el año 2006.

**Figura 1. Porcentaje de participación al PIB Nacional y Estatal del Sector Agropecuario durante el periodo 2003-2006.**



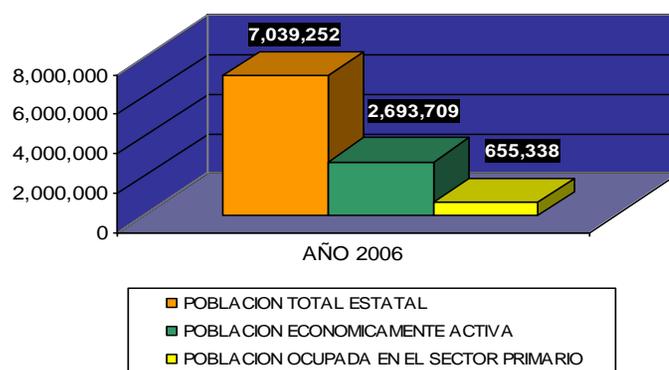
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, SAGARPA, Banco de México e INEGI, publicados en Crecimiento con Calidad.

<sup>3</sup> Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010. Gobierno del Estado de Veracruz.

En lo que respecta al sector agropecuario mexicano, éste ha mostrado una ligera tendencia a disminuir su participación en el PIB nacional, pasando de 3.8% en el 2003 a 3.4% para el año 2006. En el Estado de Veracruz, la tendencia del sector agropecuario en cuanto a su participación al PIB de la entidad durante el mismo periodo ha sido positiva, pues pasó de 9.96% a 10.14% (Figura 1).

La entidad Veracruzana registró en 2007 una población total de 7,234,563 habitantes de los cuales, 2,887,628 corresponden a la población económicamente activa (PEA) y de ésta, el 25.5% se encuentra ocupada en actividades del sector primario, tal y como se muestra en la Figura 2.

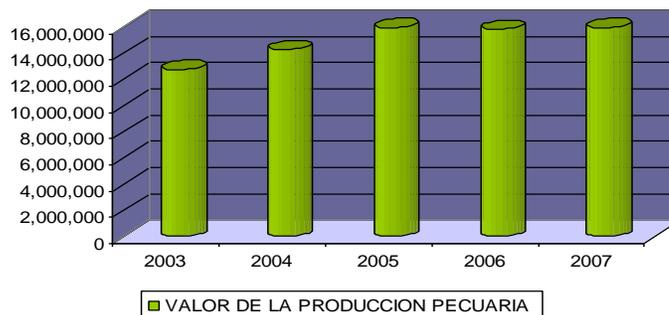
**Figura 2. Población Total, Población Económicamente Activa y Población ocupada en el sector primario en el Estado de Veracruz durante el periodo 2005-2006**



Fuente: Elaboración propia con información del Anuario Estadístico del Estado de Veracruz 2007. Gobierno del Estado de Veracruz.

Respecto al subsector pecuario en la entidad, este contribuye con 54% del PIB agropecuario de la entidad veracruzana, y el valor de la producción para 2007 fue de 15,938.98 Millones de pesos cifra superior a la registrada en el 2003 que fue de 12,734.98 millones de pesos, equivalente a un crecimiento de 20.1% (Figura 3).

**Figura 3. Valor de la Producción de los productos pecuarios en el estado de Veracruz durante el periodo 2003-2007 (Miles de pesos).**



Fuente: Elaboración propia con información del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán. Gobierno del Estado de Veracruz.

Los sistemas bovinos-carne, aves-carne, bovinos leche y porcinos-carne constituyen el 97% del valor total de la producción pecuaria en el Estado; ocupando a nivel nacional el

primero, quinto y sexto lugar respectivamente; en el caso del sistema Abejas-miel cuyo porcentaje de participación estatal es de sólo 0.72% del valor total de la producción pecuaria, es importante señalar que a nivel nacional Veracruz ocupa el quinto lugar como productor de miel.

Otro de los aspectos importantes a considerar al momento de contextualizar el sector pecuario veracruzano, es la estratificación de productores que lo integran. Al respecto, la Fundación Produce Veracruz (FUNPROVER) realizó en 2003 un “Estudio de clasificación de la actividad agropecuaria y modelo de estratificación de productores en Veracruz”, el cual indica que 97.42% de los productores pecuarios de la entidad son de bajos ingresos.

Esta situación es congruente con la que a nivel nacional reporta el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en su informe nacional anual 2007, mismo en el cual se señala que “... en México las actividades pecuarias se realizan en 109.8 millones de hectáreas, ubicándose el 28 por ciento en el trópico, 23 por ciento en la zona templada y el 49 por ciento en áreas desérticas o semidesérticas. La ganadería cuenta con **430 mil unidades** de producción **altamente competitivas** (aproximadamente 13% del total), dedicadas principalmente a la avicultura, porcicultura y a la producción de leche y carne de bovinos, con altos estándares de calidad e inocuidad, que les permiten satisfacer entre el 0 y el 96 por ciento del mercado nacional, según sea el producto de que se trate y acceder a mercados internacionales. Sin embargo, junto a ellas existe otro gran sector de aproximadamente **2.9 millones de unidades** de producción pecuaria **en traspatio o que practican la ganadería en forma extensiva con muy bajos niveles de tecnificación y precario acceso a los mercados.**”<sup>4</sup>

### ***1.1.2 Estructura y Tendencias del Subsector Pecuario en la Entidad***

En México la producción pecuaria ha registrado un crecimiento acelerado en las últimas dos décadas, con lo cual hoy se produce un 26 por ciento más de lo que se producía en promedio en el período de 1995-2000, y 62 por ciento más que a producción de principios de la década de los 90, destacando gran dinamismo en la avicultura. En el caso especial de la apicultura, ésta es una actividad a la que se dedican más de 40 mil productores en su mayoría de bajos ingresos; ya que en el ámbito mundial nuestro país ocupa el quinto lugar como productor y tercero como exportador de miel inocua y de alta calidad, generando un ingreso de divisas que supera los 50 millones de dólares anualmente.

A continuación se presenta de manera sintética la caracterización de los principales sistemas producto en la entidad.

#### **Bovinos Doble Propósito**

En México, la ganadería tropical aporta 20% de la leche y 40% de la carne consumida en el país. De esta cantidad, la mayor parte de leche y aproximadamente el 50% de la carne se producen por animales manejados bajo el sistema de doble propósito.

---

<sup>4</sup> La Contribución del IICA al Desarrollo de la Agricultura y las Comunidades Rurales en México. Informe Nacional anual 2007. IICA Representación México.

Este sistema de producción se localiza en las costas del Golfo de México y Océano Pacífico, área en la que se concentra 45% del ganado bovino y 80% del sistema de doble propósito, distribuido este último en los estados de Veracruz (38%), Las Huastecas (19%), Chiapas (16%) y Tabasco (8%).<sup>5</sup>

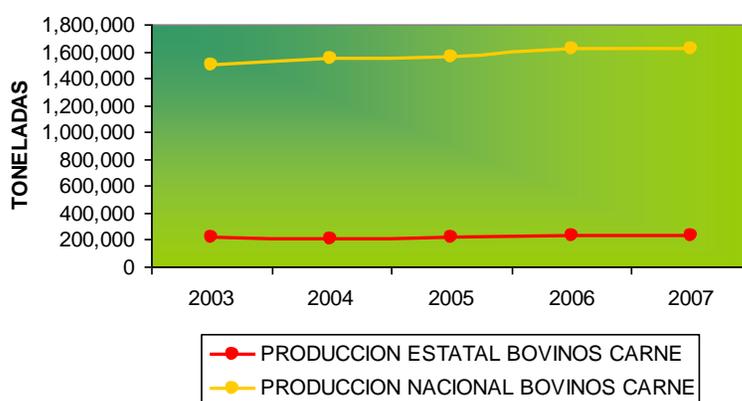
En Veracruz, la ganadería bovina ocupa 43% de la superficie del territorio, de la cual el 80% corresponde a la producción de doble propósito y el 20% se dedica exclusivamente a la producción de leche. El inventario ganadero en el Estado es de 4.2 millones de cabezas de ganado bovino, siendo 3.9 millones los que se manejan en el sistema de doble propósito, mientras que el restante es ganado lechero.

Los municipios con mayor población de ganado bovino de doble propósito son Minatitlán, Las Choapas y Playa Vicente, en el caso de ganado lechero son Xico, Naolinco y Chiconquiaco.<sup>6</sup>

El sistema doble propósito tiene dos objetivos fundamentales: la producción de leche, y la producción de carne. La producción de bovinos-carne tiene como base la cría de becerros para su venta al destete, ya que la etapa de finalización se realiza fuera de la entidad, principalmente en los estados del norte del país y Estados Unidos; las principales razas empleadas para la producción son Cebú y sus cruza con Suizo, Holstein y Simmental. La mayor parte de la alimentación del ganado es a libre pastoreo en praderas cultivadas de Zacate Estrella, Guinea, Pangola, Pará, Alemán, Insurgentes, Llanero, Tanzania y Señal con forrajes de apoyo como King Grass y Taiwán, pastoreo en gramas nativas, acahuales y el suministro de esquilmos y subproductos agrícolas.

La producción de bovinos-carne en el Estado, ha tenido un comportamiento regularmente estable en los últimos cuatro años, su valor más alto lo alcanzó en el año 2006 con 230,558 toneladas y el más bajo en 2004 con 206,156 toneladas. Por su parte la producción nacional de carne bovina registró un incremento de 6.7% en el periodo 2000-2006 (Figura 4).

**Figura 4. Tendencia de la Producción Nacional y Estatal del Sistema Bovinos-Carne durante el periodo 2003-2007**



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán

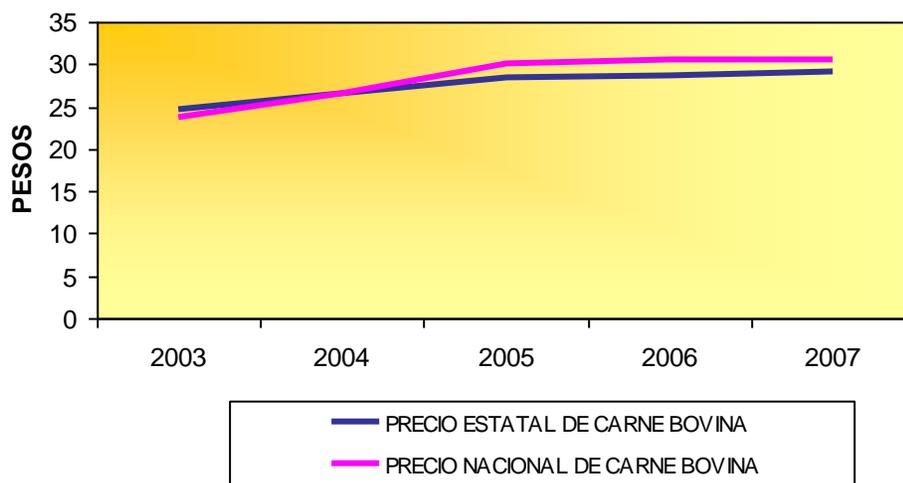
<sup>5</sup> "Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología de la Cadena de Bovinos de Doble Propósito en el Estado de Veracruz" FUNPROVER-COLPOS 2003.

<sup>6</sup> Anuario Estadístico Veracruz 2007. Gobierno del Estado de Veracruz.

y del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

En lo que se refiere al precio del producto durante el periodo 2003-2006, se observa un incremento de 14.3% en la entidad, el cual es inferior al registrado a nivel nacional que fue de 22.4% (Figura 5).

**Figura 5. Tendencia de Precios a nivel Nacional y Estatal de Carne Bovina durante el periodo 2003-2007**



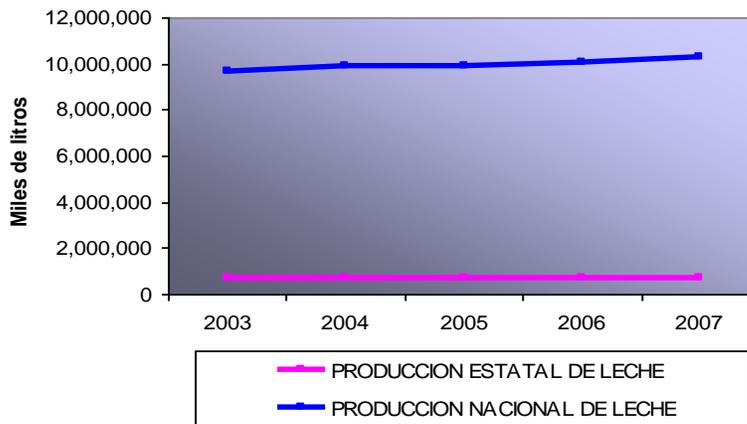
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán y del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

En cuanto al sistema bovinos-leche, ya se mencionó con anterioridad que del 43% del territorio estatal sólo 20% se dedica a la ganadería especializada en leche; las razas utilizadas en este sistema de producción son Holstein, Guernsey, Suizo Pardo y Jersey principalmente. Esta actividad se desarrolla primordialmente en la zona centro del estado y la fuente de alimentación del ganado es el pastoreo en praderas cultivadas con Zacate Estrella, Kikuyo, Rye Grass, Orchard, Gramas Nativas, Tréboles, y Veza de Invierno complementado con esquilmos y subproductos agrícolas.

En un estudio reciente realizado por investigadores del Colegio de Postgraduados en la región de la Cuenca del Papaloapan, se encontró que el promedio de unidades animales por rancho es de 62 a 63 cabezas, y en el 67.4% de los casos los ganaderos cuentan con ordeñas de más o menos 12 a 16 vientres en producción, con un rendimiento de 4.5 litros por vaca por día. De la producción obtenida en la región, el 74.6% se dedica a la venta de leche fresca, 23% a la elaboración de queso fresco y, 2.4% emplean su producción para autoconsumo.<sup>7</sup>

El Estado de Veracruz ocupa el quinto lugar a nivel nacional como productor de leche, la tendencia que ha mantenido la producción de leche en la entidad durante el periodo 2003-2007 registra un ligero decremento de 1.70%; mientras que a nivel nacional se observa un incremento de 6.13% durante el mismo periodo (Figura 6).

<sup>7</sup> Caracterización de la cadena agroalimentaria de ganadería bovina en la Región del Papaloapan, Veracruz Veracruz-Llave – México. Julio Vilaboa Arroniz (Programa en Agroecosistemas Tropicales. Colegio de Postgraduados), Pablo Díaz Rivera, Octavio Ruiz Rosado y Diego Esteban Platas Rosado (Profesores Investigadores). Colegio de Postgraduados, Campus Veracruz, México. 2008

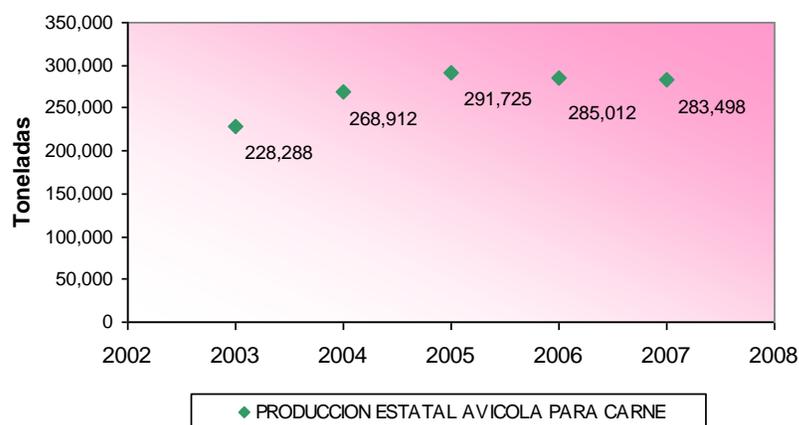
**Figura 6. Tendencia de la Producción de Leche en el periodo 2003-2007**

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán y del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

Respecto al precio del producto en la entidad, éste se ha incrementado en los últimos cinco años, pues mientras en 2003 fue de 2.33 pesos, para 2007 se elevó a 3.11 pesos; aunque el incremento (78 centavos) es minúsculo comparado con el incremento que han sufrido los forrajes e insumos pecuarios. Esta situación influye negativamente y de manera importante en la producción, y da como resultado menores ingresos al productor o incluso pérdidas.<sup>8</sup>

### Aves Carne

Veracruz ocupa el primer lugar en producción de carne de pollo, tiene una producción mensual de 18 millones de pollos en pie, y a pesar del encarecimiento de los insumos la actividad ha venido creciendo tal como lo demuestra el incremento en los niveles de producción de los últimos cinco años (Figura 7).

**Figura 7. Producción Avícola para carne (pollo) durante el periodo 2003- 2007**

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán y del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

<sup>8</sup> Apreciación derivada de comentarios de productores y captada durante los recorridos de campo.

Al respecto cabe señalar que al igual que la producción, el consumo de carne de pollo ha venido creciendo, y en 2003 se estimó que de cada 10 kg de carne consumida 4.2 kg fueron de pollo. Del total de aves que se producen en la entidad, se sacrifica alrededor del 80% para su venta en canal, el resto se vende en pie. La mayor parte de la producción avícola se concentra en los Municipios de Las Choapas, Agua Dulce y Córdoba, con un inventario total de 9'903,795 cabezas que representa 36% del inventario estatal.

En un comunicado el representante no gubernamental del Sistema Producto Avícola menciona que Veracruz ha sido reconocido como libre de Newcastle y de salmonela, y recientemente obtuvo el reconocimiento como libre de influenza aviar.<sup>9</sup> Así mismo, el presidente de la Unión Nacional de Avicultores reconoce el impacto positivo de estas declaratorias en la comercialización del producto Veracruzano, así como la importancia de la certificación al sector veracruzano por parte de la Federación Internacional de Epizootecias de la Organización Mundial de la Salud, con lo cual Veracruz figura entre las regiones productoras que cumplen con los servicios sanitarios para la comercialización global del productos.

Por su parte la Unión Nacional de Avicultores está promoviendo la exportación de pollo como una opción a la sobreoferta, y para ello se están acondicionando los rastros San Antonio en Fortín y Bachoco en Coatzacoalcos, esto con la finalidad de ser clasificados como de Tipo Inspección Federal (TIF) y así a través de éstos, procesar el pollo y enviarlo al mercado global.<sup>10</sup>

## **Ovinos Carne**

La población ovina del país atravesó por una etapa de estabilidad desde la década de los 80 y ésta persiste hasta el momento actual. El promedio nacional es de 6 millones de ovinos, y de éste el 75% se concentra en solo 10 estados, que son: México, Hidalgo, Veracruz, Puebla, Zacatecas, San Luis Potosí, Sinaloa, Oaxaca, Jalisco y Michoacán, siendo en la región Centro y Centro-Norte donde se ubica la mayor producción. Sin embargo, los estados pertenecientes al trópico están incrementando su producción en forma alentadora.

Los principales productores de carne de ovino son los Estados de México, Hidalgo, Veracruz, Puebla y Zacatecas que aportan el 52 % de la carne de ovino. Veracruz forma parte del grupo de estados ubicados en la zona sur-peninsular, región integrada por 8 estados, destacando: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Campeche y Yucatán, con el 21.9% del inventario nacional. En esta zona, predominan los sistemas de explotación extensivos y de subsistencia, los rebaños son mayoritariamente de las razas, Pelibuey y Blackbelly, las más adaptadas a las condiciones agroclimáticas prevaecientes, recientemente se han introducido nuevas razas, como la Katahdín y Dorper Sudafricana.

Las características de los rebaños y la forma en que son criados no difieren mucho de las otras zonas, es decir, con poca aplicación de tecnología. En general los hatos son chicos. La alimentación casi en su totalidad depende del consumo de pastos nativos y algunas

---

<sup>9</sup> El portal del avicultor. Rafael Reyes Buñuelos. Agosto 2008.

<sup>10</sup> Avicultores Veracruzanos exportarán pollo a Venezuela. Nota Informativa del Sol de Córdoba basada en una entrevista a Jaime Crivelli Espinoza presidente de la UNA.

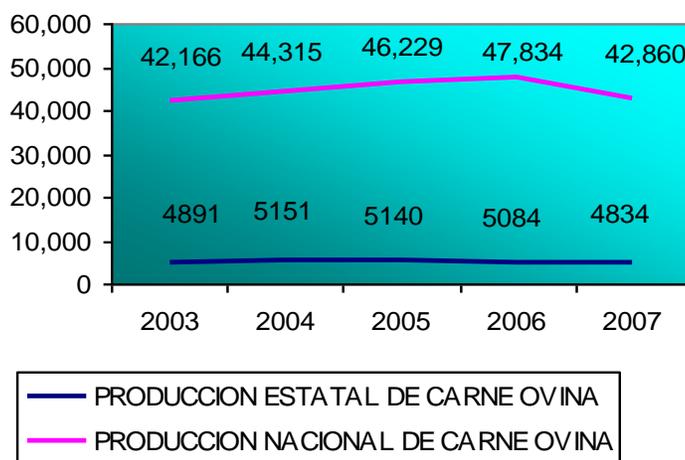
plantas apetecibles, estos sistemas de producción tienen las ventajas de requerir baja inversión en instalaciones, bajos costos de operación y mano de obra, utilización de excretas que naturalmente se integran al suelo donde pastorean, sin embargo se obtiene un bajo rendimiento en productividad.

El consumo de carne de ovino en México es mayoritariamente en barbacoa, forma en que se consume más del 95 % de la producción, la piel y la lana como subproductos han disminuido significativamente tanto porque la demanda ha bajado como por la dispersión de la oferta, cada uno de los productores o transformadores la comercializan en forma particular, aislada. Lo que limita el desarrollo de la industria secundaria.

En Veracruz, los sistemas de producción ovina funcionan de manera muy similar al de los bovinos, en el sentido de que la producción de corderos se hace en sistemas extensivos de bajos insumos, sin embargo a diferencia de la ganadería bovina, en la ovinocultura sí se completa la etapa de engorda tanto en corral como en pastoreo. Las razas más utilizadas en las unidades de producción del estado son Pelibuey, Dorper, Kathadin y Black belly.

La producción de carne de ovino en Veracruz se ha mantenido en niveles estables durante los últimos cinco años (Figura 8), y la entidad ocupa el tercer lugar a nivel nacional como productor de carne ovina contribuyendo con 9.7% del total Nacional. Los municipios que aglutinan la mayor población de ovinos en la entidad son Las Choapas, Huayacocotla, Tierra Blanca, San Juan Evangelista, y Jesús Carranza que en conjunto concentran 23% del total estatal.

**Figura 8. Producción Estatal y Nacional de Ovinos Carne en el periodo 2003-2007 (Toneladas)**



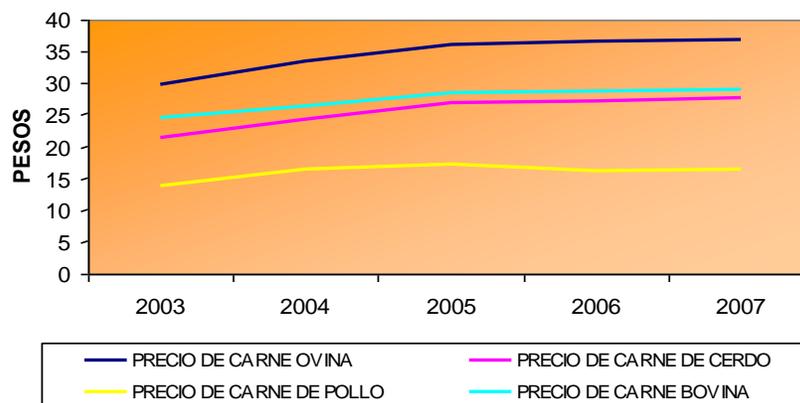
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán y del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

La demanda de carne ovina se encuentra insatisfecha, pues se estima que el consumo nacional aparente es de 86,564 toneladas de las cuales se importan 53,174 toneladas que significan el 61% de ese consumo. Las importaciones de ganado en pie para abasto y carne congelada, provienen en su mayoría de Australia, Nueva Zelanda y Estados

Unidos<sup>11</sup>, aunque se ha observado que el consumidor nacional prefiere carne fresca que congelada.

Debido al déficit de producción que existe, el precio de la carne de borrego se ha incrementado en los últimos años y está por encima del precio del bovino, cerdo y aves (Figura 9).

**Figura 9. Precio de carne ovina en comparación con la de bovino, cerdo, y aves de 2003 a 2007 en el Estado de Veracruz.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno del Lic. Fidel Herrera Beltrán. Gobierno del Estado de Veracruz.

## Abejas Miel

Durante años, la apicultura en México ha sido un complemento importante en los ingresos de muchas familias en el medio rural, su práctica data desde antes de la llegada de los españoles. La gran variedad florística y climática que caracteriza a nuestro país ha dado lugar a la conformación de 6 zonas apícolas que de acuerdo a las características néctar poliníferas de su flora, influyen en el aroma, sabor, color y grado de humedad de la miel. Dentro de las seis zonas que conforman la geografía nacional, Veracruz forma parte de la región Golfo, que en términos de superficie representa 10.65% de total.<sup>12</sup>

La apicultura, juega un papel importante en el sector ganadero nacional, pues representa la tercera actividad pecuaria generadora de divisas a nivel nacional, pues capta 48 millones de dólares correspondientes a la exportación de 56 mil 600 toneladas promedio de miel por año.

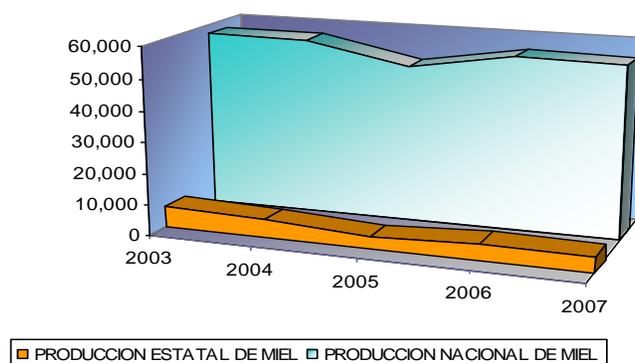
Los apicultores mexicanos, tienen ubicado a nuestro país como el quinto productor mundial de miel de abeja y en el tercer lugar como exportador, sólo después de China y Argentina, pero además, México es el productor de una de las mieles de mejor calidad y más cotizadas en el mundo.

<sup>11</sup> Bores Q.R.F. “La investigación pecuaria ante los retos y desafíos de la ovinocultura en México” INIFAP.

<sup>12</sup> Plan Rector Apícola Nacional. ONA

En Veracruz existen aproximadamente 175 mil colmenas, operadas por 1,226 Apicultores, organizados en 37 Asociaciones Ganaderas Locales Especializadas en Apicultura y representados por un Consejo Estatal Apícola y con un Comité Estatal Sistema Producto Apícola.<sup>13</sup> En la Entidad la producción de miel de abeja es una de las 3 actividades de exportación más importante del subsector pecuario, exportándose casi 90% de la producción estatal hacia el Continente Europeo. La producción de miel de abeja en los últimos cinco años ha sido casi constante, a excepción del año 2005 en el que se registro una baja sustancial de la producción en todo el país (Figura 10).

**Figura 10. Producción Nacional y Estatal de Miel de Abeja durante el periodo 2003-2007**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán y del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

En el estado de Veracruz, los municipios que concentran el mayor número de colmenas son Papantla, Alamo, Martínez de la Torre, Coatepec y Tuxpan que en conjunto representan 34% de la población total de colmenas en la entidad.

Respecto al precio de la miel para mercado externo, éste se rige por el precio internacional del producto, mismo que ha experimentado un ligero incremento durante el periodo 2003-2007 (Figura 11). Es importante hacer mención que en el caso del pequeño apicultor veracruzano (30 colmenas o menos), resulta más rentable vender su producción en el mercado interno local y regional, pues el precio que se paga por kilogramo de miel es de 40 pesos, mientras que el precio internacional en el año 2007 fue de 24.95 pesos.

<sup>13</sup> Nota Informativa del Delegado Estatal de la SAGARPA en Opción de Veracruz Virtual 2008.

**Figura 11. Precio de miel de abeja para mercado internacional en el periodo 2003-2007**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán y del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

## Porcinos Carne

En México, la porcicultura ocupa el tercer lugar en importancia por su aportación a la producción total de cárnicos, y aunque su participación en el Producto Interno Bruto es mínima (0.3%), su relevancia reside en que proporciona un conjunto de productos importantes en la dieta de la población y en que usa -en forma indirecta- grandes superficies agrícolas y da lugar a una amplia y compleja cadena productiva que incluye la producción de granos forrajeros y oleaginosas, la elaboración de alimentos balanceados, fármacos, biológicos veterinarios y la operación de establecimientos de sacrificio, e industrialización de la carne.

En México el sector social de la producción integrado por ejidatarios y comuneros es muy importante, sin embargo la porcicultura especializada se concentra en el sector privado, al cual corresponde el 90% de las unidades de producción y el 94% de la pira. Se estima que un 70% de las unidades privadas son de ciclo completo; el resto son granjas de engorda, de lechones en menor medida y un número muy pequeño de granjas produce pie de cría.

En 1992, a partir de los cambios al Artículo 27 Constitucional, empiezan a funcionar figuras asociativas entre empresarios privados y ejidatarios y algunas modalidades de aparcería. En la actualidad el sector tecnificado abarca al 46% de la pira, el semitecnificado al 20% y el de traspatio al 34%. Se estima que el sector tecnificado responde por el 55% de la producción de carne de cerdo, el semitecnificado por el 20% y el resto, que prácticamente no ingresa a los circuitos de comercialización regional y comercial, lo aporta el sector de traspatio<sup>14</sup>.

La producción de cerdos en el Estado de Veracruz se basa fundamentalmente en sistema de traspatio y se complementa con sistemas semi-intensivos. Aun cuando el sistema de producción de traspatio es el más extendido a lo largo del estado, es el sistema semi-intensivo el que contribuye con la mayor producción de cerdo.

<sup>14</sup> Rosario Pérez Espejo. Porcicultura Intensiva y Medio Ambiente en México. Situación Actual y Perspectivas. UNAM

Las características básicas de la producción de cerdo en Veracruz son:

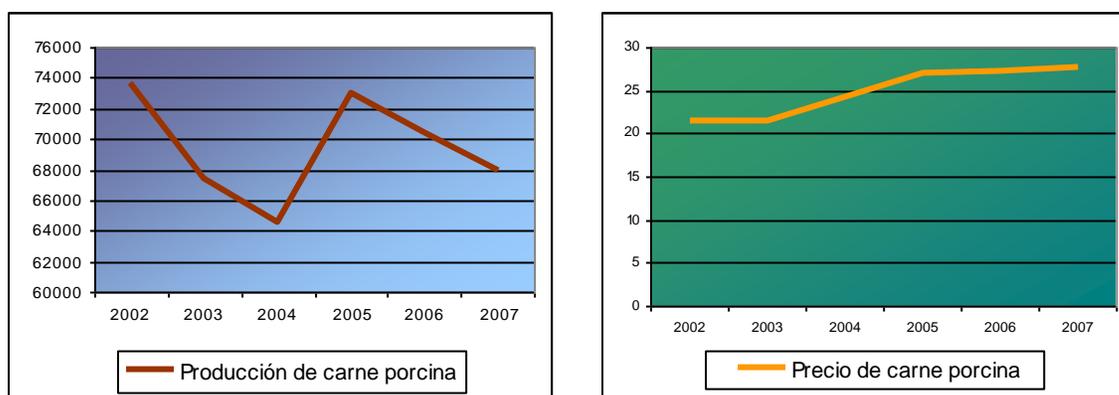
- Explotaciones ubicadas en zonas rurales y sub-urbanas
- Explotaciones con bajo número de animales (piara reducida)
- Producción sin separación de proceso cría, crecimiento, desarrollo y finalización
- Alimentación con base en desperdicio doméstico y sub-productos
- Escasa o nula actividad de mejoramiento genético
- Producción predominantemente orientada al autoconsumo
- Elevados niveles de mortalidad debido al escaso uso de productos de salud animal, tanto en fase preventiva como para tratamiento
- Bajo número de lechones por vientre, se estima entre 5-7 por año

Por otra parte, la producción tecnificada de porcinos en el estado de Veracruz está siendo llevada a cabo por un grupo pequeño de empresas con sistemas de producción semi-intensivo e intensivo como Agropecuaria ACA, Granjas San Antonio, Los Pinos, Avícola Bellavista y Grupo Almería.

En este tipo de granjas, se tienen poblaciones de 200 o más vientres y el número de partos anuales por vientre llega a superar los 12 lechones, se emplean técnicas de mejoramiento genético y programas integrales de salud animal, además se cuenta con personal médico especializado y dedicado exclusivamente a la operación de las granjas<sup>15</sup>.

El estado de Veracruz ocupa el sexto lugar como productor de carne de cerdo a nivel nacional, aportando el seis por ciento de la producción total del país. En la entidad veracruzana la producción de ganado porcino ha tenido altas y bajas en cuanto al nivel de producción, así mientras en 2006 se obtuvieron 70.4 mil toneladas, en 2007 solo se alcanzaron 67.9 mil toneladas; el precio de la carne también ha registrado aumentos en los últimos cinco años (Figura 12), sin embargo esto no ha significado mayores ingresos a los poricultores, pues al mismo tiempo se han encarecido los granos y otros insumos para la producción.

**Figura 12 Producción y Precio de Carne Porcina durante el periodo 2002-2007 en el Estado de Veracruz.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán y del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.

<sup>15</sup> Hector Manuel de la Rosa Vargas. Informe de Evaluación Programa Fomento Ganadero 2005 Veracruz.

El inventario de ganado porcino en Veracruz es de 1,280,957 cabezas de ganado, siendo los municipios de Perote, Papantla y Tierra Blanca los que registran el mayor número de cabezas de ganado porcino.

De acuerdo a un estudio realizado por el Colegio de Postgraduados en el que se priorizaron las 17 cadenas agroalimentarias del estado, la cadena Porcinos Carne ocupó el octavo lugar en importancia socioeconómica y el quinceavo lugar en competitividad, ubicándose finalmente en el doceavo lugar al correlacionar la importancia socioeconómica con la competitividad.

Finalmente, en dicho estudio se considera que esta cadena puede incrementar su importancia socioeconómica dando valor agregado a sus productos, ofertando productos terminados en lugar de materias primas, pues la industria de este sector se considera incipiente y con un gran potencial.

### **La Producción pecuaria orgánica**

Aunque casi incipientes, pero no por ello poco importantes, los sistemas de producción orgánica han ido ganando terreno ante la creciente demanda de alimentos sanos y libres de contaminantes. La producción orgánica de alimentos es un sistema holístico que fomenta y mejora la salud de los agroecosistemas, y en particular la biodiversidad, los ciclos y la actividad biológica del suelo, a través de prácticas que evitan el uso de productos de síntesis química, como los fertilizantes, insecticidas, herbicidas, hormonas, reguladores del crecimiento en plantas y animales, así como de organismos genéticamente modificados, aguas negras, edulcorantes y conservadores sintéticos en productos transformados. En síntesis, tiene por objetivo obtener alimentos sanos, libres de contaminación y de alta calidad nutritiva.

Los sistemas de producción orgánica se basan en normas específicas y precisas, cuya finalidad es lograr agroecosistemas óptimos, que sean sostenibles desde el punto de vista social, ecológico y económico. Los alimentos producidos orgánicamente requieren un estricto control de calidad que conlleva a la identificación y etiquetado de tales productos, así como de las declaraciones de propiedades atribuidas a los mismos (adaptado de FAO, 2005).

En México, en comparación con los países desarrollados, la agricultura orgánica se está caracterizando por la integración de pequeños productores indígenas a organizaciones sociales, la activa participación y promoción de parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) mexicanas e internacionales, y la casi completa ausencia del Estado mexicano.<sup>16</sup>

La incorporación de más de 83,174 productores en casi 307,692 hectáreas agrícolas y pecuarias ya registradas, así como la generación de 40,747 empleos le otorgan el carácter de estratégico al sector orgánico de México. Los sistemas orgánicos de producción pecuaria concentran el 3% de los productores orgánicos agropecuarios a nivel

---

<sup>16</sup> Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México-2005. Manuel Angel Gómez Cruz. Chapingo 2005.

nacional, y representan el 5% de la superficie dedicada a estos sistemas de producción (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Estructura de la producción orgánica en México durante el periodo 2004-2005.**

	Superficie (ha)	Productores (número)	Empleo (jornales)	Divisas Generadas (US\$)
<b>Agricultura</b>	292,459.26	80,664	40,747	267,071.59
<b>Ganadería</b>	15,232.90	49	No disponible	No se exporta
<b>Apicultura</b>	51,890 colmenas	2,461	No disponible	3,431.04
<b>Total</b>	307,692.16	83,174	40,747	270,502.63

Fuente: Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2005.

De la superficie dedicada a los sistemas pecuarios orgánicos, la producción de carne bovina ocupa el 60% (Cuadro 3).

**Cuadro 3. México, superficie de producción pecuaria orgánica por especie 2004-2005.**

Especie	Superficie	
	ha	%
Bovinos de carne	9,122.20	60
Bovinos carne y leche	771.6	5.1
Bovinos leche	482	3.2
Ovinos	353	2.3
Cultivos forrajeros	4,422.00	29.4
<b>Total Nacional</b>	<b>10,728.80</b>	<b>100</b>

Fuente: Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2005.

La tipología de los productores pecuarios orgánicos señala que 55% del total son grandes productores (más de 100 ha), 36.74% son medianos productores (más de 30 y menos de 100 ha) y 8.16% son pequeños productores (menos de 30 ha). Cabe resaltar el hecho de que los pequeños productores han incorporado 14,223 ha a este sistema de producción, mientras que los grandes productores aunque representan más en número, sólo han incorporado 27 hectáreas. En nuestro país, el 96.97% de la superficie orgánica pecuaria está certificada.

El Estado de Veracruz ocupa el primer lugar en superficie de producción orgánica pecuaria con 4,062 ha que representan el 26.7% del total nacional y concentra el 32.6% de las unidades de producción. Respecto a la apicultura, la entidad veracruzana tiene un inventario de 3,185 colmenas orgánicas que representan el 6.14% del total nacional, produce 143.3 toneladas de miel equivalente a 6.9% del total nacional, de las cuales el 85% se destina a la exportación.

Veracruz ocupa el segundo lugar a nivel nacional en cuanto a unidades de producción de miel orgánica, pues concentra 4 de las 24 organizaciones de apicultores orgánicos identificadas a nivel nacional. Estas cuatro organizaciones agrupan un total de 153 productores.<sup>17</sup>

### **1.1.3 Diagnóstico de la Infraestructura y Servicios de apoyo para la producción**

#### **Investigación y Transferencia de Tecnología**

En el Estado de Veracruz la investigación agropecuaria y forestal es realizada por diversas instituciones, entre las que destaca: el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP); el Colegio de Postgraduados (CP); la Universidad Veracruzana; la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Chapingo; el Instituto Tecnológico de Úrsulo Galván (ITUG) antes ITA No. 18; el Instituto Tecnológico de Veracruz, el Instituto de Ecología, A.C. y la Fundación PRODUCE entre otros.

Todas estas instituciones han generado un cúmulo de conocimientos documentados en artículos, manuales, folletos y tesis, por mencionar algunos; sin embargo, un mínimo de esta información es la que llega a los productores en forma oportuna, y en muchos de los casos, la terminología utilizada por los agentes encargados de transferirla es de difícil comprensión para la mayor parte de los productores pecuarios. Esta situación genera en parte, una mala comprensión y una inadecuada aplicación de la tecnología entre los productores, lo que contribuye a una escasa adopción tecnológica.

No obstante lo anterior, uno de los modelos de Transferencia de Tecnología que ha producido buenos resultados, es el GGAVATT (Grupo Ganadero de Validación y Transferencia Tecnológica); cuyo éxito se demostró en las diferentes especies zootécnicas, así como en los diversos estratos sociales de productores y zonas agroecológicas de la entidad, logrando la aceptación del modelo por parte de la Confederación Nacional Ganadera y su aplicación en el país. En Veracruz se lograron constituir 114 GGAVATT de ganado bovino, ovino y apicultores.

Otras formas de transferir la tecnología a los productores, comprende cursos de capacitación, giras de intercambio y exposiciones. Para ello existen diversas dependencias de la administración pública que incluyen en sus componentes de apoyo el financiamiento de estas actividades, aunque la difusión de este tipo de apoyos entre los productores es muy deficiente, pues llega en forma inoportuna o no llega.

---

<sup>17</sup> Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México-2005. Manuel Angel Gómez Cruz. Chapingo 2005.

### **Financiamiento y seguro**

El financiamiento en el sector rural veracruzano además de escaso es poco atractivo para los productores pecuarios, ya que la mayor parte de ellos no llega a cubrir los requisitos para ser sujetos de financiamiento. Además, es poco competitivo, pues el costo del crédito mexicano es res veces más alto que el norteamericano. Por su parte, la banca de desarrollo se ha concentrado en proyectos regionales que no están al alcance de pequeños grupos de productores.

En cuanto al crédito privado, éste es mucho más limitado, toda vez que la banca privada considera al sector rural como una cartera costosa y de alto riesgo.

Por otra parte, los instrumentos gubernamentales de crédito agropecuario requieren de una gran articulación con las acciones desplegadas por las instancias responsables del Desarrollo Agropecuario en la entidad, esto con la finalidad de que los recursos financieros que otorgan se aprovechen de manera más eficiente. Así para el año 2006, FIRA y Financiera Rural otorgaron un total de 489 créditos a la actividad ganadera en la entidad, cifra mayor a la reportada en 2005 que fue de 484; no obstante y aún cuando aumentó el número de créditos, el monto total de los mismos disminuyó 13% en relación al año anterior. (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Crédito otorgado a la actividad ganadera en 2005-2006 por fuente de financiamiento y clase de crédito.**

<b>Fuente de Financiamiento / Clase de Crédito</b>	<b>Monto del Crédito 2005 (Miles de pesos)</b>	<b>Monto del Crédito 2006 (Miles de pesos)</b>	<b>Créditos Otorgados 2005</b>	<b>Créditos Otorgados 2006</b>
<b>Total</b>	<b>970.55</b>	<b>841.43</b>	<b>484</b>	<b>489</b>
Avío	465.497	426.426	245	330
Refaccionario	505.053	415.004	239	159
<b>Financiera Rural</b>	<b>100.444</b>	<b>116.992</b>	<b>141</b>	<b>147</b>
Avío	84.854	99.167	119	114
Refaccionario	15.59	17.825	22	33
<b>FIRA</b>	<b>870.106</b>	<b>724.438</b>	<b>343</b>	<b>342</b>
Avío	380.643	327.259	126	216
Refaccionario	489.463	397.179	217	126

Fuente: Anuario Estadístico Veracruz 2007. Gobierno del Estado de Veracruz.

En el año 2007 la Financiera Rural apoyó la adquisición de poco más de 18.7 mil cabezas de ganado bovino de doble propósito y 10.5 mil de ganado ovino. Por su parte FIRA, destinó 700 millones de pesos para adquirir 40 mil cabezas de ganado.

También es necesario hacer notar que programas como Opciones Productivas (SEDESOL), PROMUSAG y FAPPA (Reforma Agraria), Alianza para el Campo (SAGARPA) y los que concentra el FONAES han actuado como fuentes de financiamiento alternas para los pequeños y medianos productores pecuarios, propietarios y ejidatarios.

En lo que respecta a seguros, en el ramo ganadero operaron tres compañías privadas con una cobertura física de 1,206 cabezas, de las cuales 1,194 cabezas de porcinos correspondieron a campañas zoonosológicas (fiebre porcina clásica y Aujesky).<sup>18</sup>

### ***Infraestructura para la Producción, Sacrificio y Almacenamiento***

La infraestructura para la producción, sacrificio y almacenamiento de productos pecuarios en la entidad es escasa. Para el caso del sistema bovinos-carne y leche, se cuenta con 35 centros de engorda con capacidad para 31,180 animales, se tienen 5 rastros de Tipo Inspección Federal y 1 que esta en proceso de obtener esta certificación. En el caso del sistema bovinos-leche se tienen identificadas 10 empresas locales especializadas en productos lácteos, y cuatro que operan en todo el territorio nacional.

En este sistema de producción es de suma importancia la tecnificación de las unidades de producción, requiriéndose inversiones en sistemas de riego para el mantenimiento de praderas y la instalación de cercos eléctricos para el manejo de las mismas, el mejoramiento o construcción de corrales de manejo, maquinaria e implementos como tractores y remolques, la modernización de rastros, el mejoramiento de las instalaciones adaptadas como salas de ordeña, la adquisición de ordeñadoras y tanques enfriadores, entre otros.

En el Caso de la Avicultura se tienen identificadas 31 empresas y un total de 297 granjas dedicadas a esta rama productiva. Al respecto se debe destacar que ante la posibilidad de exportar pollo a Cuba y Venezuela, se están mejorando las instalaciones dedicadas al sacrificio de animales, para lo cual se acondicionan los rastros de aves de Grupo San Antonio en Fortín y Bachoco en Coatzacoalcos, para ser clasificados como de Tipo Inspección Federal (TIF).

Por lo que respecta al sistema ovinos-carne se percibe la necesidad de mejorar la infraestructura para la producción y sacrificio.

En cuanto a la producción de miel, se observa la necesidad de invertir en el acondicionamiento de salas de extracción y el mejoramiento de la infraestructura para el almacenamiento del producto, esto último con la finalidad de dar cumplimiento a la normatividad vigente en materia de inocuidad de alimentos. También la instalación de laboratorios apícolas es una de las grandes demandas entre los productores.

Es importante mencionar que para atender las necesidades del sector, el Gobierno del Estado en el año 2007 realizó una inversión de 8.5 millones de pesos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Con esta inversión, se programó la construcción de 3 centros de acopio de leche que beneficiarán al mismo número de cuencas lecheras, en beneficio de 100 productores de los municipios de Chontla, Ixhuacán de los Reyes y Juan Rodríguez Clara.

De este mismo rubro de inversiones, se asignaron cerca de 8.1 millones de pesos, para la construcción de tres parques ganaderos, en Cazones de Herrera, Tempoal y Ozuluama; y se invirtieron 234.7 mil pesos para la construcción de una galera para albergar ganado ovino en el municipio de Naranjos-Amatlán.

---

<sup>18</sup> Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán. Gobierno del Estado de Veracruz

También se destinaron 3.5 millones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), para la construcción de una bodega de almacenamiento de insumos para la alimentación de ganado en Actopan; la construcción de corrales para la engorda de ganado bovino y porcino en Tlaxicoyan, Cosamaloapan y Cazones de Herrera.

Finalmente y con recursos de este mismo fondo, se invirtieron 9.8 millones de pesos para la construcción, rehabilitación y desazolve de 9 represas, en beneficio de 187 ganaderos de Paso del Macho, Tempoal y Zentla.

## **1.2 Principales factores condicionantes de las actividades apoyadas.**

Como se señaló con anterioridad, la producción pecuaria en la entidad veracruzana representa 54% del PIB agropecuario estatal, dispone de un amplio inventario ganadero, y existen tres Uniones Ganaderas Regionales, 164 Asociaciones Ganaderas Locales, y 85 Asociaciones Ganaderas Generales que agrupan a pequeños, medianos y grandes productores pecuarios.

En este entorno, el PFG ha beneficiado a diversas unidades de producción pecuaria, en todo el Estado, siendo la producción bovina, ovina y la apicultura, las actividades mayormente beneficiadas. Los sistemas de producción pecuaria, se desarrollan en un ambiente en el que interactúan aspectos técnico-productivos, socioeconómicos, y ecológicos, que fomentan o limitan el avance del sector en su conjunto. Entre los factores condicionantes más importantes en la entidad, y que han sido documentados, se pueden enunciar los siguientes:

### **Ámbito Técnico-Productivo:**

- a) Asimetría en la tecnificación de las unidades de producción primaria: como ya se mencionó con anterioridad, la tecnificación en las unidades de producción pecuaria es muy dispar; por cada unidad de producción altamente tecnificada, existen 7 con muy bajos niveles de tecnificación. Esta situación revela la magnitud del trabajo que debe implementarse para que los productores cuenten con unidades de producción mejor tecnificadas, y por tanto más competitivas.
- b) Problemas en la Alimentación: para la ganadería bovina y ovina, la principal fuente de alimentación es el pastoreo extensivo, por lo que se tienen problemas con la disponibilidad de forraje en algunas épocas del año. Esta situación se agrava por el inadecuado manejo que se le da a las praderas, la baja calidad de los pastos utilizados, la escasa práctica de conservación de forrajes a través de ensilado y/o henificación. En el caso de la apicultura, la reducción de la flora nectarpolinífera limita la expansión de rutas apícolas y afecta la calidad de la miel.
- c) Insuficiente infraestructura para el sacrificio, acopio, almacenamiento y procesamiento de los diversos productos pecuarios: aún y cuando en el estado existe infraestructura para el desarrollo de dichas actividades, ésta es insuficiente y requiere mejoras desde el nivel de finca, a nivel local y regional.

- d) Escasa Transferencia de Tecnología y Capacitación: el nivel tecnológico que guardan gran parte de las unidades pecuarias en la entidad, pone de manifiesto la escasa incorporación de recomendaciones técnicas e innovaciones tecnológicas para la producción, acopio, y procesamiento de los principales productos pecuarios. A pesar de los esfuerzos gubernamentales por otorgar asesoría técnica y capacitación a los productores, éstas son insuficientes para atender las necesidades del sector, además se requiere un mayor nivel de especialización entre los profesionales técnicos que otorgan la asesoría.
- e) Deficiente Implementación de un Esquema Integral Sanitario: aún y cuando se han desplegado esfuerzos para prevenir, controlar y erradicar enfermedades y plagas en territorio veracruzano, sigue siendo necesario intensificar esfuerzos en este sentido, toda vez que los laboratorios para diagnóstico de enfermedades son pocos y falta equipamiento y capacitación de los responsables para realizar las pruebas. Por otro lado, el trámite para la obtención de certificados y guías sanitarias es complicado, y el sacrificio de animales en rastros clandestinos sin ninguna inspección sanitaria, genera importantes focos de infección y propagación de enfermedades zoonóticas.

#### **Ámbito Socioeconómico:**

- f) La pulverización y dispersión de las unidades de producción: agrupar y organizar a los miles de pequeños y medianos productores pecuarios, sigue siendo complicado, sobre todo si se trata de aspectos tales como la comercialización, financiamiento, salud animal e inocuidad. Por su parte las asociaciones ganaderas, han tratado de atender satisfactoriamente a sus cientos de agremiados, pero el trabajo se dificulta debido a que se encuentran dispersos por toda la entidad. Esta situación favorece el intermediarismo, obstaculiza el acceso al financiamiento, complica los mecanismos de control en materia de salud animal, y dificulta la incorporación de todos los productores pecuarios a las campañas zoonosanitarias, entre otros aspectos.
- g) Escaso acceso al financiamiento: el escaso acceso al financiamiento ha sido otro factor condicionante para el desarrollo del sector, pues la mayor parte de los productores pecuarios no cubre los requisitos para ser sujeto de crédito. Ante esta situación, los productores se ven limitados para realizar inversiones en su unidad productiva, y si logran obtener un subsidio gubernamental para la adquisición de maquinaria o equipo, el impacto de éste en producción o productividad, se reduce porque faltan otros componentes (asistencia técnica, infraestructura, etc...) que complementen y refuercen la acción emprendida.

#### **Ámbito Ecológico**

- h) Fenómenos meteorológicos y degradación ambiental: la ocurrencia de fenómenos meteorológicos hace estragos en la actividad pecuaria estatal, de acuerdo a un estudio realizado en 2005 sobre el efecto de las inundaciones en la ganadería veracruzana se reconoce que los principales efectos ocasionados por los fenómenos meteorológicos son trastornos clínicos como neumonías y diarreas, abortos, heridas, muerte y extravío de animales, pérdida de praderas y/o cultivos, derribo de cercos, galeras y cobertizos; siendo la ganadería bovina la más

afectada. En el caso de la apicultura, otra de las actividades con gran afectación, se mencionan pérdidas ocasionadas por la caída de árboles sobre las colmenas, derribo de colmenas por fuertes vientos y su consecuente invasión por hormigas, y la pérdida de especies de interés apícola.<sup>19</sup>

Por su parte, la deforestación y contaminación ambiental afectan gravemente el recurso suelo, factor indispensable en la calidad de los pastizales para alimentación del ganado; también ocasionan la pérdida y contaminación de la flora néctar-polinífera que es fuente de materia prima para la apicultura. .

### **1.3 La política de Desarrollo Pecuario en el Estado.**

Desde el año 1995 la Administración Pública Federal definió como estrategia para atender el rezago del campo a una gama de programas integrados a los que se les denominó ALIANZA para el Campo.

Desde entonces las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo han sido el mecanismo que orienta la práctica institucional de los organismos del sector agropecuario que operan dicho programa. En Veracruz fue en 1995 cuando el gobierno del Estado decidió instrumentar la Alianza para el Campo, y el 6 de mayo de 1996 suscribió con el Gobierno Federal el convenio de coordinación de acciones en torno a la Alianza para el Campo para ponerla en marcha en julio de ese mismo año.

A partir de entonces, la ejecución de los programas del sector agropecuario y rural en el estado quedaron enmarcadas en las disposiciones de las Reglas de Operación, las cuales definieron qué hacer y quién debía realizar (arreglo institucional) la puesta en marcha de los programas, aunque en el ámbito estatal la operación de los programas federales regularmente sufrió ajustes - aunque mínimos - que el Estado consideró necesarios para atender sus prioridades de desarrollo.

Durante la administración estatal 1993-1998, Veracruz ajustó los mecanismos operativos establecidos en su Plan Estatal de Desarrollo Agropecuario en correspondencia con las Reglas de Operación surgidas desde la federación. En esa época el Estado había definido tres grandes líneas de política agropecuaria:

1. Impulsar en el Estado el aprovechamiento óptimo de las potencialidades físicas, humanas y tecnológicas.
2. Promover lo que Veracruz podía vender.
3. Una nueva relación del Estado con los productores.

Con base en estos planteamientos, el modelo de intervención estatal para detonar el desarrollo del campo fue el SIVAP (Sistema Veracruzano de Autogestión Productiva) que operó de 1994 a 1998, y fue en 1999 con la firma del nuevo convenio de colaboración federación-estado y la creación del INVEDER (Instituto Veracruzano de Desarrollo Rural) cuando fue reemplazado por el SINDER, al tiempo que se instaló una nueva estructura institucional para instrumentar los programas orientados al desarrollo agropecuario y rural,

---

<sup>19</sup> Antonio Hernández Beltrán y Colaboradores. Las Inundaciones y la Ganadería en el Estado de Veracruz durante 2005. Facultad de Medicina, Veterinaria y Zootecnia U.V.

misma a la que tuvo que sujetarse el Estado para hacer viables los programas de la Alianza y poder conjuntar los recursos federales, estatales y de los productores en acciones de apoyo al campo y sus organizaciones.<sup>20</sup>

Posteriormente en diciembre de 2001 se publica la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, cuyos objetivos consideran como premisa de la sustentabilidad el impulso a cuatro grandes ejes: el desarrollo económico, el capital físico, el capital humano y el capital social. Asimismo, considera como sujetos de atención a la población rural en su conjunto.

Bajo esta perspectiva, se proponen políticas que tratan de reconocer la diversidad de actores del medio rural y las necesidades específicas de cada uno de ellos, paralelamente se toman como criterios rectores el federalismo y la descentralización de la gestión pública, considerando la planeación del desarrollo desde lo local bajo los criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad y sustentabilidad. Esta ley propone la integración de los siguientes organismos e instrumentos: la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, Programa Especial Concurrente, el Consejo Mexicano, y los Consejos Estatales, Distritales y Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.<sup>21</sup>

Esta estrategia de intervención permaneció vigente hasta el año 2007, mismo en el que se da a conocer la política agropecuaria a implementar durante la administración pública federal encabezada por el Lic. Felipe Calderón Hinojosa. Posteriormente en 2008, se emiten las nuevas Reglas de Operación para los Programas de Apoyo al Campo, las cuales sufren cambios sustantivos en cuanto al arreglo institucional que se venía utilizando para la instrumentación de los mismos.

En este contexto el Gobierno del Estado de Veracruz ha tenido que alinear su política agropecuaria con la establecida a nivel federal, a fin de poder ejecutar los programas federalizados contenidos en el Programa Especial Concurrente.

En Veracruz, la política de Desarrollo Agropecuario y específicamente la que se refiere al sector pecuario, está definida en base a un diagnóstico del sector, mismo que se elaboró con los resultados de foros de consulta y demandas realizadas por los productores pecuarios en toda la entidad veracruzana. Los principales resultados de dicho diagnóstico están contenidos en el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010, mismo en el que también se establecen los principales objetivos en materia de política pecuaria de la actual administración, y que se enuncian a continuación:

- Fomentar el trabajo organizado de los productores, con el propósito de incrementar la producción y productividad de las diferentes áreas de la ganadería.
- Promover el mejoramiento de la infraestructura productiva y de transformación.
- Fomentar la integración de organizaciones de productores en cadenas agroalimentarias pecuarias.

---

<sup>20</sup> Situación actual de la planeación agropecuaria, y del desarrollo rural sustentable en el Estado de Veracruz. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LX Legislatura. México 2007.

<sup>21</sup> Ibidem

- Incrementar el nivel de adopción de tecnología, así como la capitalización de las pequeñas unidades de producción con bajo desarrollo, con la finalidad de incorporarlos a los procesos de comercialización.
- Coadyuvar en el establecimiento de una Ley Ganadera y normatividad necesaria, que fortalezca a las organizaciones estatales del Subsector, así como a las organizaciones de productores y a las campañas zoonosanitarias aplicables en el Estado de Veracruz.
- Promover la integración de programas y servicios en apoyo directo a la actividad pecuaria veracruzana.

Para alcanzar tales objetivos el gobierno estatal estableció nueve líneas estratégicas de acción:

- Impulsar esquemas, métodos, estrategias y modelos que permitan en forma eficiente y eficaz la transferencia de las tecnologías para la producción pecuaria.
- Establecer alianzas que promuevan la inversión para crear y modernizar la infraestructura productiva pecuaria y agroindustrial de Veracruz.
- Articular las acciones que permitan vincular a los agentes económicos del Subsector con el propósito de que participen en los procesos de producción pecuaria.
- Fortalecer las organizaciones ganaderas integrantes del Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria.
- Regular las organizaciones ganaderas en apego a la legislación ganadera del Estado.
- Impulsar el proceso de reconversión de pequeños productores pecuarios del Estado.
- Apoyar la capacitación de técnicos y productores con la finalidad de fortalecer la validación, adopción y transferencia de tecnología para la producción ganadera de Veracruz.
- Fortalecer los esquemas crediticios que permitan asegurar la capitalización de las explotaciones pecuarias del Estado.
- Establecer programas que permitan promover la inversión pública, así como la privada y social en el sector pecuario veracruzano.

Las estrategias antes expuestas definen la visión política del gobierno estatal, pero falta instrumentarlas a través de un modelo de intervención formal sujeto a la rectoría del Estado, pues a la fecha se tiene la necesidad de seguir aplicando el modelo de intervención propuesto por la federación, hecho que encuentra su justificación en la necesidad de concretar los convenios de colaboración y la firma de Anexos Técnicos para la ejecución de programas federalizados de apoyo al sector agropecuario, rural y pesquero en la entidad.

Para el caso del subsector pecuario y en el contexto de la Alianza para el Campo, el Programa de Fomento Ganadero ha sido el principal instrumento de apoyo para los pequeños y medianos productores pecuarios, a fin de que éstos puedan adquirir activos productivos, infraestructura, repoblar y mejorar genéticamente su hato ganadero, así como proporcionarles asistencia técnica y fomentar la organización de los productores bajo el enfoque Sistema-Producto. Paralelamente y a través del Programa Salud Animal, se han adquirido vacunas, material para diagnóstico de enfermedades, y se ha contratado personal técnico. Por su parte el PROGAN a dado apoyo para mejorar la cobertura vegetal de las praderas y las prácticas de manejo del hato.

Aunado a lo anterior, la adopción del modelo GGAVATT como estrategia de intervención instrumentada a partir de 1996 por diversos grupos ganaderos de la entidad y que se difundió posteriormente por todo el estado, ha generado resultados favorables en las unidades de producción pecuaria. Por ejemplo, la Tenek Federación S.C. de R.L. de C.V. que en 1997 inició con la integración de 8 grupos GGAVATT en el norte del estado de Veracruz y que a la fecha integra 27, reporta que con la instrumentación de este modelo de intervención se ha logrado la adopción de 27 prácticas de manejo como registros técnicos y económicos, pesaje de leche, desparasitación, tratamiento de anestro, prueba California, vacunación, diagnóstico de BR y TB, doble ordeña, inseminación artificial, suplemento alimenticio, ensilado y pastoreo extensivo; prácticas con las que se ha logrado reducir 100 días el periodo interparto e incrementar 50% más el rendimiento de leche por día.<sup>22</sup>

Finalmente, se puede anotar que la política estatal de fomento ganadero ha contribuido en buena medida a atender las necesidades del sector, pero no obstante los logros alcanzados, se requiere de una mayor rectoría del Ejecutivo Estatal en cuanto al modelo de intervención a implementar para detonar los procesos de desarrollo en la entidad, además de lograr que los criterios rectores de federalismo y descentralización de la función pública contenidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se materialicen realmente.

---

<sup>22</sup> Tenek Federación de S.C. de R.L. de C.V. Plan de Desarrollo Integral 2004-2008. Veracruz, México.

## **CAPITULO 2.**

### **Evaluación de la Gestión del Programa**

En este apartado se analiza la trayectoria de la gestión del Programa en el Estado durante el periodo 2003-2007, identificando los conceptos clave de su diseño y el arreglo institucional para su instrumentación, así como la asignación de recursos y el circuito operativo del programa, a fin de establecer en que medida respondió a la problemática de los productores pecuarios de la entidad.

#### ***2.1 Instrumentación del Diseño del Programa.***

Desde el año 1996 en que comenzó a operar el Programa Alianza para el Campo, se definieron medios claros para alcanzar los objetivos planteados por el mismo, integrando para ello varios programas que a través del tiempo sufrieron diversos cambios en cuanto a sus líneas de acción y componentes de apoyo, pero en el año 2003 la Alianza para el Campo quedó conformada en sólo siete programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, Acuacultura y Pesca, y el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura.

Desde su inicio y hasta el año 2003 en que ocurrió la mayor reestructuración de la Alianza para el Campo, no se documentaron oficialmente las bases que dieron origen al diseño del programa, ni tampoco el diseño conceptual y metodológico del mismo, salvo el caso del Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER) para el cual se elaboró y distribuyó en 1996 la Síntesis Metodológica para iniciar su operación. En realidad la Alianza para el Campo fue una alternativa de apoyo al Campo que surgió sobre la marcha al entrar en vigor la Alianza para la Recuperación Económica signada en 1995.

El Programa de Fomento Ganadero, fue uno de los programas que desde 2003 formó parte integrante de la Alianza para el Campo, y al igual que el resto de los programas estuvo sujeto a reglas de operación. Las reglas de operación, contienen de manera enunciativa pero no explicativa, los principales elementos de diseño del programa; en ellas se describen los subprogramas, objetivos, población objetivo, los criterios de elegibilidad, el procedimiento operativo, las líneas de acción, los componentes de apoyo, las fuentes de inversión y los elementos de seguimiento y evaluación.

De acuerdo a las reglas de operación de la Alianza emitidas en 2003 y sus modificaciones publicadas en marzo de 2007, el Programa Fomento Ganadero se instrumentó desde la óptica de federalización, descentralización y coinversión; por ello su operación tuvo sus particularidades en cada entidad federativa.

Desde el inicio del PFG y hasta el año 2007, el objetivo de este programa permaneció sin variaciones, expresándose textualmente como el “Apoyo a la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios para la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo y acelerar la adopción de tecnología a nivel de unidades de producción primaria en lo relativo a alimentación (producción y conservación de forraje), mejoramiento genético y sanidad; además de promover la inversión en proyectos económicos que otorguen valor agregado a la producción primaria, mediante el apoyo en infraestructura, maquinaria y equipo para el acopio y transformación de productos pecuarios provenientes de las especies bovina, ovina, caprina, porcina, avícola, apícola y cunícola principalmente, complementados con la asistencia técnica a través de profesionistas”.

El Programa Fomentó Ganadero contempló hasta 2006 la instrumentación de dos Subprogramas: Desarrollo Ganadero (DG) y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), y en 2007 se incluyó el subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto Pecuarios, todos ellos en la modalidad de ejecución nacional y federalizada. Estos fueron los medios a través de los cuales se pretendió alcanzar el objetivo enunciado anteriormente.

Así y ante la ausencia de un modelo de intervención formal por parte del Gobierno del Estado de Veracruz para detonar los procesos de desarrollo en el sector, el PFG se adoptó como la herramienta principal para atender las demandas de los productores pecuarios de la entidad, y su instrumentación durante el periodo 2003-2007, no tuvo variaciones significativas; ejecutándose con apego a las reglas de operación y a sus respectivos Anexos Técnicos, pues sus objetivos se consideraron congruentes con los de la política agropecuaria estatal.

Cabe señalar, que en lo que hace al sector ganadero en la entidad, y a través del subprograma DPAI ha sido posible impulsar el modelo GGAVATT como estrategia de intervención, y desde su puesta en marcha en 1996, ha permanecido vigente, con amplia aceptación y resultados satisfactorios avalados por los productores pecuarios de la entidad.

Referente a la población objetivo, los criterios de elegibilidad, el procedimiento operativo, las líneas de acción, los componentes de apoyo, las fuentes de inversión, así como el seguimiento y la evaluación; fueron elementos del diseño instrumentados con apego a las reglas de operación, pero **el cumplir con la normatividad no significaba asegurar el logro de los objetivos**. Al respecto se debe subrayar que en evaluaciones previas se señaló la necesidad de establecer criterios claros y bien definidos para realizar una estratificación de productores, la focalización de apoyos con base en proyectos y tipo de productor, así como la inconveniencia del reembolso como mecanismo de financiamiento.

Para el caso de la estratificación de productores en la entidad, ésta tomó como referencia la clasificación establecida en las RO de Alianza para el Campo con fines de orientar las inversiones hacia los estratos de productores de Bajos Ingresos en Transición y Resto de Productores, pero no se avanzó en una estratificación local más acorde a la realidad estatal. En cuanto a la focalización de apoyos, ésta tampoco tuvo mayores cambios, pues pocos fueron los proyectos integrales presentados en la modalidad de ejecución federalizada, que aunado a la falta de una estratificación de productores, eliminó la posibilidad de focalizar los recursos.

Por lo que concierne a las inconveniencias del mecanismo de reembolso, algunas pudieron solventarse mediante convenios con los proveedores para entregar los apoyos autorizados al momento en que el productor entregara su aportación en efectivo. No obstante, esto sólo fue posible para la adquisición de semillas para pasto, sementales, y cercos eléctricos, pues en el caso de activos más costosos como remolques, sistemas de energía renovable, ordeñadoras, y picadoras por mencionar algunos; los productores manifestaron reiteradamente el inconveniente de erogar la totalidad del costo del bien debido a la tardanza en la entrega de recursos por parte del fideicomiso. Al respecto, algunos productores manifestaron haber esperado un año para recibir su recurso, situación que los afecta negativamente pues muchos de ellos han invertido sus ahorros, recurrido al préstamo o a la venta de animales para reunir la aportación total.<sup>23</sup>

En síntesis, se puede anotar que la instrumentación del diseño del programa en el estado de Veracruz se realizó en apego a lo establecido en las reglas de operación y Anexos Técnicos firmados, sin embargo, los conceptos de federalización y descentralización de funciones que orientaron la instrumentación del mismo, no fueron aprovechados en su totalidad.

## ***2.2 Arreglo Institucional.***

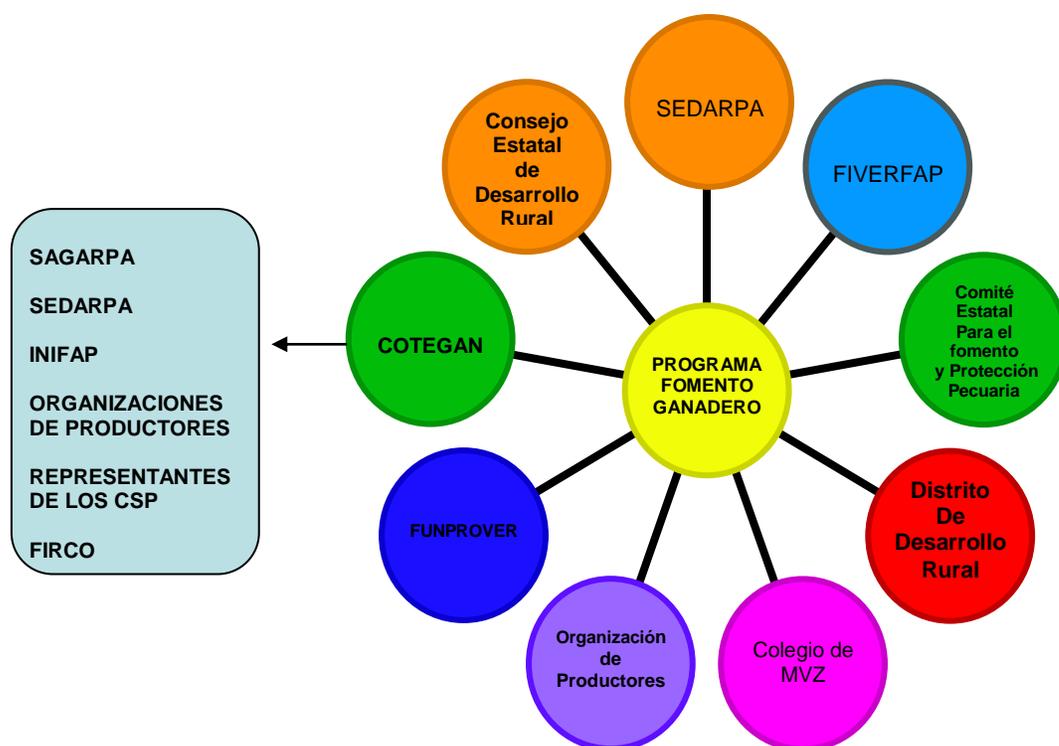
En el marco del federalismo y descentralización de funciones, la Alianza para el Campo planteó una redefinición de las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos de las entidades federativas y del propio gobierno federal para propiciar una mejor instrumentación de los programas a nivel estatal, distrital y municipal, tomando como eje rector las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los compromisos asumidos en los Convenios de Coordinación celebrados entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado.

En este contexto, la SAGARPA descentralizó la operación del Programa Fomento Ganadero al gobierno estatal, quedando bajo la responsabilidad de éste último la ejecución del programa de conformidad con el arreglo institucional en el que concurrieron diversas instancias (Figura 13), cuyas atribuciones y responsabilidades habían quedado definidas en el artículo 5 de las reglas de operación de APC. Estas disposiciones fueron las que se instrumentaron en el Estado, y permanecieron sin variaciones durante el tiempo que duró la operación del programa.

---

<sup>23</sup> Entrevistas a beneficiarios del programa 2007.

**Figura 13. Arreglo Institucional para la instrumentación del Programa Fomento Ganadero en el Estado de Veracruz.**



Fuente: Elaboración propia con base en reglas de operación, anexos técnicos del PFG, y Cédula de la Gestión Estatal de Alianza para el Campo.

Al respecto se debe señalar que el Consejo Veracruzano para el Desarrollo Rural Sustentable (COVEDRUS), cuyas funciones tienen que ver con la planeación y coordinación de políticas en el estado, tuvo sobre todo un carácter formal y protocolario. Lo anterior es coincidente con lo señalado por el CEDRSSA en un estudio realizado en 2007 en Veracruz, y en el que se indica la problemática de esta instancia a nivel distrital.<sup>24</sup>

En el Caso de la Comisión Técnica Ganadera (COTEGAN), entre cuyas funciones destaca la instrumentación de la política del sector ganadero en la entidad, ésta se limitó a revisar y/o aprobar las solicitudes captadas por el programa.<sup>25</sup>

Por su parte los Distritos de Desarrollo Rural, a quienes se les asignaron diversas funciones, se vieron obstaculizados para cumplirlas, esto debido principalmente a insuficiencia presupuestaria, de equipamiento y personal.

En este contexto, cabe resaltar la participación de las Asociaciones Ganaderas, las cuales han desempeñado un papel activo en la instrumentación del programa al fungir como

<sup>24</sup> Situación Actual de la Planeación Agropecuaria, y del Desarrollo Rural Sustentable, resultados del Estudio en el Estado de Veracruz. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LX Legislatura. México 2007.

<sup>25</sup> Cédula de la Gestión Estatal de Alianza para el Campo 2007.

ventanillas de atención, promoviendo y difundiendo el programa e incluso apoyando las labores de evaluación.

Referente al carácter incluyente y plural que deben tener los procesos de planeación del desarrollo, se debe destacar que en Veracruz los Planes Estatales de Desarrollo del Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero surgieron oficialmente de consultas públicas, atendiendo las disposiciones del Sistema Nacional de Planeación Participativa y el Sistema Estatal de Planeación Democrática. No obstante lo anterior, a nivel de DDR y municipio en la entidad, estudios de caso realizados muestran que el carácter participativo que debe tener el proceso de planeación a ese nivel es limitado, pues no se tiene representatividad de todos los actores involucrados, la asistencia a las reuniones es muy irregular y afecta la toma de decisiones que se basa en votación mayoritaria de los asistentes, quedando en muchos casos inconformes los que no asistieron.

Por su parte, la representación y participación de los productores en los órganos colegiados responsables del proceso de planeación del desarrollo inmersos en la instrumentación del PFG en la entidad, quedó muchas veces subordinada a intereses políticos, por lo que en lo general puede calificarse como pasiva.<sup>26</sup>

Finalmente, se debe abordar lo referente a la definición e instrumentación de acciones para favorecer el vínculo entre el PFG y los de Salud Animal e Inocuidad Agroalimentaria. Al respecto, la información recabada señala que formal y oficialmente no existieron acciones concretas para lograr vincular el PFG a los de Salud Animal e Inocuidad Alimentaria, de hecho este último no operó en el sector pecuario de la entidad; sin embargo se logró el acuerdo de incluir como requisito para los beneficiarios del PFG, que éstos estuvieran participando en las campañas zoonosológicas activas en el Estado.

No obstante lo anterior, se juzga pertinente realizar una planeación más participativa e incluyente que permita coordinar las acciones de todos los programas que influyen en el desarrollo del sector a nivel local, a fin de lograr mayores impactos entre los beneficiarios de los mismos; para el caso se espera que la consolidación de los Comité Sistema Producto contribuya sustancialmente a lograr dicho proceso.

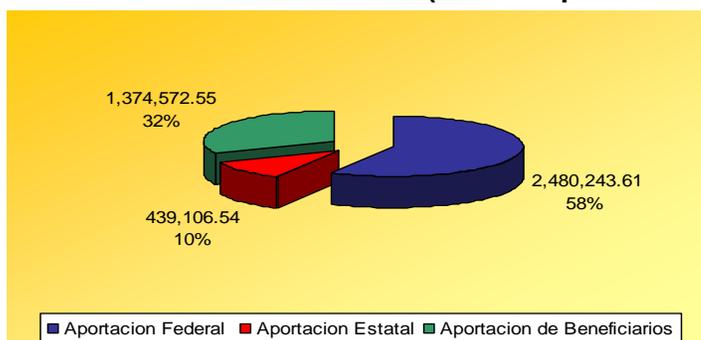
### **2.3 Asignación de Recursos.**

La asignación de recursos al Programa Alianza para el Campo en la entidad, tuvo su base en el carácter de coinversión del mismo, por lo que el presupuesto varió anualmente de acuerdo a los convenios firmados entre Federación y Estado. Así para el periodo 2003-2007 la inversión realizada al programa APC fue de 4'293,922.59 miles de pesos con un paripasu de 58% la Federación, 10% el Estado, y 32% los productores (Figura 14).

---

<sup>26</sup> Con base en entrevistas a otros actores, resultados de estudios previos de evaluación y el Estudio de la Situación Actual de la Planeación Agropecuaria, y del Desarrollo Rural Sustentable, en el Estado de Veracruz. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LX Legislatura. México 2007.

**Figura 14. Inversión acumulada del Programa Alianza para el campo durante el periodo 2003-2007 en Veracruz (miles de pesos 2007).**

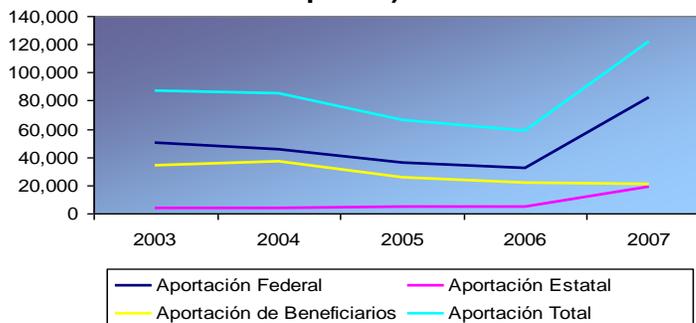


Fuente: Elaboración propia con base en el Compendio Alianza para el Campo Veracruz 2007. CTEE Veracruz.

De esta inversión, el 9.6% se destinó al Programa Fomento Ganadero, lo cual puede considerarse como poco acorde a las necesidades del sector, si consideramos que la Ganadería en Veracruz ocupa 50.7% del territorio estatal y contribuye con 54% del PIB agropecuario.

Las inversiones hechas al PFG durante el periodo 2003-2007 acumularon un total de 414.97 millones de pesos, de los cuales 33% fueron aportación de los productores, 58% correspondió a la aportación federal, y 9% fue aportación estatal. En la (Figura 15) se observa la tendencia que tuvieron los recursos asignados al PFG por fuente de aportación.

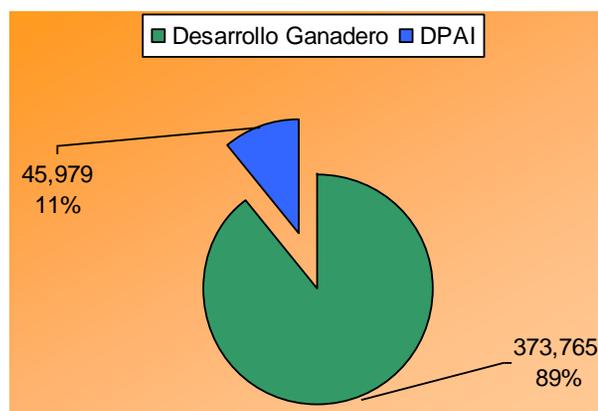
**Figura 15. Tendencia de la Inversión realizada al Programa Fomento Ganadero según fuente de aportación durante el periodo 2003-2007 en Veracruz (miles de pesos).**



Fuente: Elaboración propia con base en el Compendio Alianza para el Campo Veracruz 2007. CTEE Veracruz.

En lo que respecta a las inversiones realizadas por subprograma durante el mismo periodo, se tiene que se destinó 89% de la inversión pública total al subprograma de Desarrollo Ganadero, y 11% a Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales "DPAI" (Figura 16).

**Figura 16. Distribución de recursos públicos del PFG por subprograma durante el periodo 2003-2007 en Veracruz.**

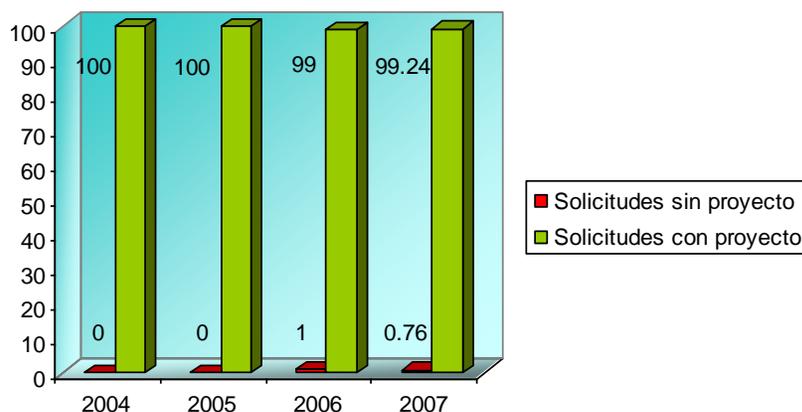


Fuente: Elaboración propia con base en el Compendio Alianza para el Campo Veracruz 2007. CTEE Veracruz.

De los recursos orientados a Desarrollo Ganadero el 98% se concentró en el fomento de actividades primarias y el 2% de la inversión se destinó a actividades de postproducción. Al respecto llama la atención que tal distribución de recursos no corresponde a las necesidades del sector manifestadas por los productores durante las visitas de campo, quienes expresaron la necesidad de invertir en infraestructura para el acopio, almacenamiento, sacrificio y transformación de los diferentes productos pecuarios; no obstante y como se mencionó anteriormente, este tipo de actividades fueron las menos financiadas en la modalidad de ejecución federalizada.

También referente a Desarrollo Ganadero, se advirtió una clara tendencia a financiar solicitudes de demanda libre (sin proyecto) sobre las que presentan proyecto (Figura 17), lo cual es inconsistente con la apreciación de varios de los actores involucrados en la operación del programa quienes señalaron que el financiamiento de solicitudes derivadas de un proyecto permite una mejor focalización de los recursos y por tanto mayores impactos positivos. Esta situación también resulta incompatible con las líneas estratégicas de la política agropecuaria en la entidad, las cuales denotan el interés del Gobierno Estatal por el desarrollo de cuencas ganaderas y la integración de cadenas agroalimentarias, lo cual no puede lograrse sin una planeación participativa e incluyente expresada en un proyecto de la misma naturaleza.

**Figura 17. Porcentaje de solicitudes apoyadas del Subprograma Desarrollo Ganadero con y sin proyecto durante el periodo 2004-2007 en Veracruz.**



Fuente: Elaboración propia con base en la Cédula de la Gestión estatal de Alianza para el Campo 2007.

Con base en evaluaciones previas e información derivada de las entrevistas a beneficiarios 2007, se determinó que las principales cadenas productivas apoyadas en la entidad por DG han sido Bovinos leche y cría (93.4%), Abejas-Miel (4.3%) y Ovinos-Carne (2.4%); situación que es congruente con la importancia que tienen estas cadenas en el sector ganadero estatal.

Los recursos aplicados en el subprograma Desarrollo Ganadero, permitieron atender un total de 18,093 productores en el periodo 2003-2007, de los cuales 69% fueron de bajos ingresos en transición y 31% correspondieron a Resto de Productores según la clasificación establecida en las RO del Programa. En este sentido es difícil realizar una valoración sobre la congruencia de estos resultados con la realidad estatal, pues no se dispone de una estratificación de productores pecuarios en la entidad.

Por su parte el subprograma DPAI acumuló recursos por 45.97 millones de pesos durante el periodo 2003-2007, de los cuales 80% correspondió a recurso federal y 20% a recurso estatal. Con esta inversión se apoyaron un total de 6,785 productores en el mismo periodo, siendo 65% productores de bajos ingresos en transición y 35% de resto de productores; la cifra total de productores apoyados por DPAI representa el 1% del padrón de productores que tienen registrados las asociaciones ganaderas, lo cual pone en evidencia la gran tarea que debe realizarse en la entidad en materia de asistencia técnica y transferencia de tecnología.

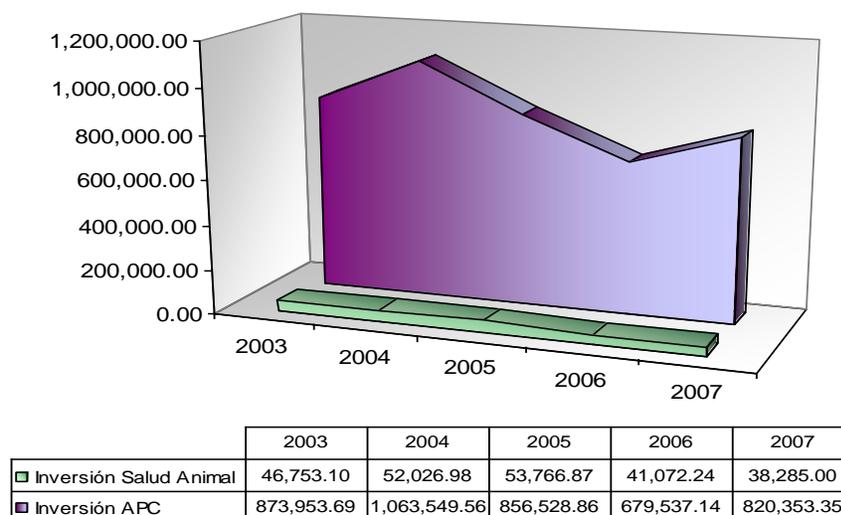
Finalmente se puede decir que si bien la asignación presupuestal del PFG en la entidad tuvo su base en el carácter de coinversión de la APC y cumplió normativamente en este aspecto, ésta no puede valorarse como satisfactoria en términos de las necesidades del sector ganadero en la entidad. La restricción presupuestaria, un proceso de planeación que no se consolidó a nivel local, así como las presiones de asociaciones gremiales y grupos políticos, son algunos de los factores que limitaron un mejor desempeño del programa en este proceso.

En lo que concierne a la asignación presupuestal del Subprograma de Salud Animal que incide también en el sector ganadero estatal, se otorgaron apoyos para el diagnóstico epidemiológico de la situación actual de las campañas a nivel estatal y regional (Fiebre Porcina Clásica, Enfermedad de Aujeszky, Tuberculosis Bovina, Brucelosis en Rumiantes,

Influenza Aviar, Salmonelosis Aviar, Enfermedad de Newcastle, Rabia Paralítica Bovina, Garrapata *Boophilus* y Varroasis); así como recursos para la operación de las mismas, vigilancia epizootológica, bioseguridad, laboratorio de diagnóstico en salud animal, inspección en rastros, verificación de la movilización pecuaria y atención a contingencias e indemnizaciones.

En este programa se invirtieron 231.9 millones de pesos acumulados en el periodo 2003-2007, que representan 5.4% de la inversión de APC durante ese mismo periodo (Figura 18).

**Figura 18. Inversión del SSA y el programa APC durante el periodo 2003-2007 en Veracruz.**



Fuente: Elaboración propia con base en el Compendio Alianza para el Campo Veracruz. CTEE Veracruz 2007

Con estas inversiones se apoyaron 10 líneas de acción, siendo la Campaña para la Tuberculosis bovina seguida por la de Brucelosis las que recibieron mayor inversión en ese periodo, lo cual resulta congruente con el nivel de importancia que tiene los sistemas Bovinos-carne y Bovinos-leche en el Estado, pues como se mencionó anteriormente éstos sistemas ocupan el primero y quinto lugar a nivel nacional (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Distribución de la inversión acumulada del SSA 2003-2007 en el Estado de Veracruz ( Miles de Pesos )**

CAMPAÑAS	2003	2004	2005	2006	2007	Acumulado
influenza aviar	0	1,742.79	2,826.17	1,828.62	1,741.63	8,139.20
Enfermedad de Newcastle	0	1,706.48	2,173.58	1,283.64	1,741.63	6,905.32
Salmonelisis aviar	0	1,467.89	2,287.95	1,980.88	1,800.54	7,537.26
Fiebre porcina clásica	2,880.49	1,035.76	4,724.73	6,618.89	3,756.47	19,016.34
Enfermedad de Aujeszky	94.17	726.21	3,562.41	2,435.85	1,205.84	8,024.49
Tuberculosis bovina	25,765.97	23,334.84	22,178.82	15,657.70	15,421.61	102,358.93
Brucelosis	10,575.85	11,133.93	2,997.08	4,392.96	3,594.10	32,693.92
Rabia paralítica bovina	2,223.66	5,160.38	4,249.70	3,757.33	4,781.18	20,172.26
Garrapata Boophilus spp	0	847.25	1,299.32	621.28	486.7	3,254.55
Fondo de contingencias	5,212.95	4,871.46	7,467.11	2,495.10	3,755.29	23,801.91
<b>Total</b>	<b>46,753.10</b>	<b>52,026.98</b>	<b>53,766.87</b>	<b>41,072.24</b>	<b>38,285.00</b>	<b>231,904.19</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Compendio Alianza para el Campo Veracruz. CTEE Veracruz 2007

Cabe señalar que en relación al Subprograma de Inocuidad de Alimentos, éste no ha realizado acciones dirigidas al sector pecuario en la entidad, siendo necesario instrumentar acciones en el corto plazo a fin de no perder competitividad en el mercado.

#### **2.4 Procesos Operativos del Programa.**

El circuito operativo del Programa se dividió en cinco fases: recepción de solicitudes, de la recepción de solicitudes a notificación del dictamen del beneficiario, de la notificación del dictamen a beneficiarios a la firma de acta entrega recepción, y de la firma del acta a la liberación del pago al beneficiario (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Fases del Circuito Operativo del PFG en el Estado de Veracruz**

Fase	Duración promedio de las fases (Días)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Recepción de solicitudes	15	15	15	15	15
Recepción de Solicitud-Notificación del dictamen al beneficiario.	45	60	60	60	30
Notificación del dictamen-Firma de Acta Entrega-Recepción	30	30	30	30	45
Firma del Acta -Liberación de Pago al beneficiario	25	30	30	30	30

Fuente: Elaboración propia con base en Cedula de la Gestión de APC 2007 en Veracruz

La etapa de recepción de solicitudes tuvo claramente definidos los periodos de apertura y cierre de ventanillas, y su duración en tiempo permaneció invariable durante el periodo referido. Sin embargo, hay que destacar la significativa mejora en cuanto a la atención del beneficiario en ventanilla, lo cual se logró a consecuencia de un mayor acercamiento del programa a la zona donde radican los productores, y que fue el resultado de incorporar a las uniones ganaderas en esta fase.

Del periodo comprendido entre la recepción de solicitudes y la notificación del dictamen poco se avanzó en cuanto a reducción en tiempo, salvo en 2007 que disminuyó un 50% la duración de esta etapa. En cuanto a los procedimientos empleados para la selección de solicitudes, la subdirección de Fomento, Desarrollo y Capacitación Pecuaria señaló cinco criterios que por orden de importancia fueron aplicados de manera práctica pero no formal:

1. Selección con base al criterio primero en tiempo, primero en derecho
2. Selección mediante variables previstas para la priorización
3. Selección a partir de un análisis comparativo con base a la viabilidad técnico-financiera de los proyectos
4. Selección mediante sistemas informáticos de calificación
5. Selección por cuencas productivas

Al respecto, y durante las visitas de campo, se advirtió el alto grado de desconocimiento por parte de los beneficiarios en cuanto a los criterios aplicados para la selección de solicitudes, así como el retraso en la notificación ya sea positiva o negativa de las mismas, fueron factores que influyeron en el proceso de implementación del programa.

Referente al periodo que va del dictamen a la firma del acta de entrega-recepción, no hubo cambios notables en cuanto al tiempo de duración del mismo, pero se lograron avances en la entrega de notificaciones gracias a la participación de las uniones ganaderas en esta etapa, aunque se debe reconocer que no se logró notificar a todos los solicitantes.

Finalmente y en relación a la etapa que comprende de la firma del acta a la liberación del pago al beneficiario, se aprecia que el tiempo promedio oficial se mantuvo en 30 días sin variaciones a lo largo de los últimos cinco años. No obstante se encontró sobre el terreno, que hay beneficiarios 2007 que a la fecha no han recibido la liberación del reembolso y desconocen la razón de esta situación, pues a decir de ellos “han cumplido con todos los requisitos”.

Considerando la totalidad del circuito operativo, se advierte que las fases que tuvieron un desempeño menos eficiente fueron la selección de solicitudes, la notificación de los dictámenes y la liberación del pago a los beneficiarios. La primera obedeció a la ausencia de criterios formales para la evaluación de solicitudes, la segunda aunque ágil para aquellas solicitudes diagnosticadas positivas, no lo fue para las solicitudes dictaminadas negativas pues demandaba recursos y personal extra. La tercera que tiene que ver con el pago de reembolsos, tuvo grandes deficiencias en cuanto a oportunidad, lo cual se explica

por los retrasos en la radicación de recursos al FIVERFAP, hecho que no mejoró durante todo el tiempo que operó el programa.

## 2.5 Impulso al Desarrollo de Capacidades.

Fortalecer y promocionar el desarrollo de las acciones de transferencia de tecnología con la participación activa de los productores bajo el Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales y la metodología GGAVATT fue una de las acciones impulsadas por el PFG de la APC en el estado de Veracruz.

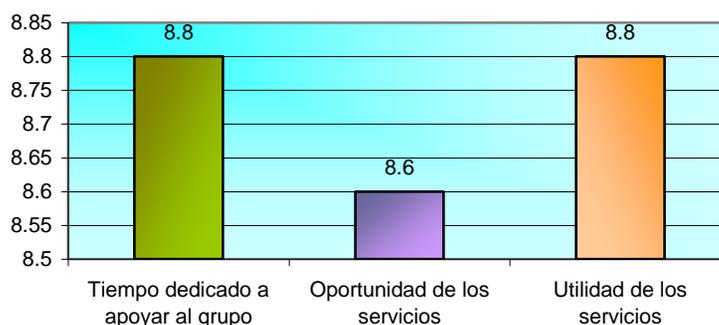
La implementación del GGAVATT como modelo metodológico para el Programa Estatal de Validación y Transferencia de Tecnología Pecuaria en 1990, fue el antecedente para su adopción a nivel nacional cuando aparece unido al DPAI, mostrando en todo tiempo resultados favorables que lograron su aceptación por parte de los productores pecuarios en la entidad.

Para dar cumplimiento al objetivo del subprograma DPAI, a finales de 2004 se constituyó el Grupo Operativo Estatal del DPAI, órgano auxiliar del COTEGAN encargado de la operación e instrumentación del programa, y en el que participan la SAGARPA, la SEDARPA, las Uniones Ganaderas Regionales, el Colegio Estatal de Médicos Veterinarios Zootecnistas de Veracruz, la Universidad Veracruzana, INIFAP, y la Fundación PRODUCE de Veracruz

El subprograma DPAI con su metodología GGAVATT, ha sido adoptado como instrumento de apoyo y fomento al sector ganadero de la entidad, y a fin de fortalecer las acciones del mismo, se comenzó a operar paralelamente en 2004 el Programa de Validación y Transferencia de Tecnologías Alternativas (FUNPROGAN), para el Desarrollo de la Ganadería en el Estado de Veracruz el cual es impulsado por la Fundación PRODUCE.

En cuanto a los coordinadores y promotores que participaron en DPAI, éstos tuvieron un desempeño favorable según la apreciación por parte de los productores, sin embargo se reconoció que precisaron de mayores apoyos para tener un desempeño más eficiente y eficaz (Figura 19).

**Figura 19. Calificación de la calidad del servicio proporcionado por los promotores DPAI**



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas a productores 2006

Es importante mencionar que en varios casos los técnicos DPAI no recibieron la parte proporcional del pago que corresponde a los productores, además enfrentaron el retraso en la liberación de recursos por parte del FIVERFAP para el pago de sus servicios, viéndose limitados económicamente para desempeñar sus funciones (Cuadro 7). Sin embargo a pesar de tales restricciones, las labores y gestiones de los promotores repercutieron favorablemente en aspectos tales como manejo de praderas, control zoonosanitario, sistema de alimentación, equipamiento, entre otros.

**Cuadro 7. Duración y Monto de Contratos, Frecuencia y Oportunidad de Pago a Técnicos DPAI en el Estado de Veracruz durante el periodo 2004-2007**

Descripción	Año de Operación			
	2004	2005	2006	2007
Duración de Contrato / año	10 meses	12 meses	12 meses	12 meses
Salario Mensual	4,600.00	5,500.00	5,500.00	6,000.00
Frecuencia de Pago	Primer Pago Julio y cada tres meses	Primer Pago Julio y cada tres meses	Primer Pago Agosto y cada dos meses	Primer pago septiembre
Puntualidad de Pago (Sí o No)	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia con base a Cédula de la Gestión de Alianza para el Campo 2007.

A lo largo de la operación del DPAI, se buscó mejorar los resultados obtenidos en las unidades de producción mediante la elaboración de planes anuales de trabajo con el involucramiento de los productores a través de las Uniones Ganaderas, situación que generó un mejor desempeño en campo. Al respecto, se elaboraron Planes de trabajo por zona de atención (norte, centro y sur), en ellos se detallan objetivos, metas, mecanismos de seguimiento de promotores, un programa de recursos humanos, un programa de capacitación para promotores, el programa de difusión del programa, un cronograma de actividades, y evaluaciones anuales de los grupos atendidos. Además se mantuvieron relaciones formales con instituciones de investigación para consolidar la oferta tecnológica, tal es el caso de INIFAP que proporcionó diversos paquetes tecnológicos y el Colegio de Postgraduados que elaboró el esquema de evaluación del uso de tecnologías.

El DPAI también fue un instrumento de promoción del subprograma DG, pues muchos productores que no participaban en DPAI accedieron a los apoyos de Desarrollo Ganadero gracias a la información proporcionada por técnicos DPAI.

Por las características de su estrategia de intervención, el DPAI logró fortalecer las capacidades de los productores participantes en aspectos técnicos para mejorar la eficiencia productiva a nivel de finca y elaborar registros productivos, también en aspectos administrativos para la integración de registros contables, y algo muy importante fue su

aportación en el cambio de actitud entre los productores, quienes se volvieron más receptivos al cambio tecnológico.

Es evidente que los comentarios antes vertidos son muy subjetivos y no cuantitativos, pues son el resultado de las observaciones y entrevistas realizadas a beneficiarios por parte del equipo evaluador; sin embargo sería de interés analizar con mayor precisión los resultados e impactos a nivel de finca y región de este subprograma, toda vez que la apreciación de funcionarios operativos del mismo coincidió en que hubo mayor participación de los productores en la zona norte del estado.

Uno de los comentarios vertidos durante las entrevistas a otros actores fue que las nuevas reglas de operación del programa Soporte no contemplan la figura de coordinador y asesor, lo que ha generado confusión respecto a la figura que asumirán estos actores en la nueva estrategia del Gobierno Federal. Al investigar al respecto, se concluyó que las nuevas disposiciones permitirán realizar un pago más justo de los servicios técnicos y obligarán además a la elaboración de proyectos aunque sea de tipo simplificado, pero que permitirán orientar el destino de las inversiones; también se tiene la ventaja de que los proyectos financiados se podrán realizar con acompañamiento de asistencia técnica debidamente soportada en un plan de trabajo, lo cual es una ventaja para la consolidación de proyectos en campo.

Anteriormente los productores que participaron en DPAI no eran obligatoriamente beneficiarios de DG, por lo se veían restringidos en su accionar, pues existía capacitación, asesoría, tecnología, pero no recursos para implementar las innovaciones tecnológicas; a la inversa los beneficiarios de DG no participaban necesariamente en DPAI, obtenían equipo, insumos, infraestructura, pero no existía asesoría, capacitación o asistencia técnica para lograr aprovechar de manera más eficiente los apoyos obtenidos.

Con los planteamientos de las nuevas RO se espera resolver estas inconveniencias, las cuales ya se habían identificado en evaluaciones previas, sugiriéndose empatar los programas DG y DPAI para lograr mejores resultados; toda vez que el DPAI por sí solo no lograría los objetivos planteados por la política sectorial, pues necesitaba ser complementado con financiamiento para infraestructura, mejoras tecnológicas, apoyos para la comercialización y sobre todo un proyecto en el que se establecieran objetivos, metas y las acciones a implementar para materializar una idea a nivel de finca, empresa, local o regional.

Lo anterior no quiere decir que la nueva estrategia del Gobierno Federal esté acabada y no sea perfectible, si no más bien pareciera que da la oportunidad de realizar un ejercicio de planeación integral más participativo y plural, en donde el Estado sea verdadero rector del desarrollo y logre implementar una Estrategia de Intervención acorde a su diversidad productiva, ecológica y socioeconómica.

## ***2.6 Estrategia de Integración de Cadenas y Comités Sistema Producto.***

De acuerdo a las RO de APC, se entiende como integración de Cadenas Agroalimentarias al desarrollo del sector agroalimentario en términos económicos y financieros, integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina con el consumidor, incrementando su participación en los beneficios económicos. Para lograr lo anterior, se

crean los Comités Sistemas Productos (CSP), que son los órganos colegiados donde convergen representantes de los diferentes eslabones que integran la cadena agroalimentaria, su función es planear y ejecutar acciones que permitan lograr el objetivo planteado anteriormente a nivel nacional, estatal y local.

En este sentido los avances en la integración de cadenas y en la constitución de los CSP, fueron poco significativos pero no menos importantes, situación que respondió al hecho de que fue hasta 2007 cuando se incluyó en el Anexo Técnico del PFG una línea de acción específica para promover la integración de estas figuras. A partir de entonces se comenzó con la definición e integración de los Comité Sistema Producto en la entidad, para lo cual y con base al consenso entre SAGARPA y SEDARPA se eligieron seis cadenas:

1. Bovinos – Carne
2. Bovinos – Leche
3. Aves
4. Cerdos
5. Apícola
6. Ovinos

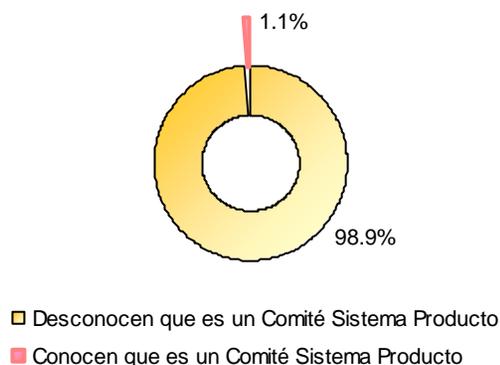
Para cada una de las cadenas se constituyó el respectivo CSP, que a la fecha han tenido un total de cuatro sesiones por comité y en septiembre de 2007 iniciaron la elaboración de sus planes rectores. Sin embargo estos comités no tienen representación en el COTEGAN, y tampoco cuentan con representantes en el Comité Estatal de Protección Pecuaria.

Con respecto a la conformación de los comités, estos están integrados por un presidente y un suplente (no gubernamentales), dos representantes gubernamentales, uno del eslabón de proveedores de insumos, equipo y servicio; uno de los productores primarios y uno del eslabón de comercialización del producto.

A la fecha el CSP Bovinos-Leche y el Comité Sistema Producto Apícola han impulsado proyectos, en el caso del primero se promovieron centros de acopio de leche y adquisición de infraestructura y equipo de ordeña; para el caso del segundo se gestionó la construcción y equipamiento de salas de extracción de miel y la producción de abejas reinas.

A nivel de los organismos responsables de la ejecución del PFG se admite la importancia de los CSP como organismos indispensables para impulsar la integración de cadenas agroalimentarias y consolidar el desarrollo del sector ganadero; sin embargo, entre los productores entrevistados aun no se sabe de su existencia, es decir el 98% de los encuestado señaló desconocer lo que es un CSP (Figura 20), por lo que es muy conveniente emprender acciones para socializar estas figuras y la utilidad que representa para los ganaderos de la Entidad.

**Figura 20. Productores que manifestaron conocimiento respecto al concepto de Comité Sistema Producto**



Fuente: Elaboración Propia con base en encuestas a beneficiarios 2006

En consecuencia, y para lograr avances en el contexto de integración de cadenas productivas se requerirá que los distintos CSP realicen una planeación participativa con los diferentes actores involucrados en la actividad pecuaria de la entidad, a fin de redoblar esfuerzos en la gestión, ejecución y seguimiento de las estrategias y acciones que promoverán el desarrollo del subsector, las cuales deben darse de manera coordinada y consensuada.

## CAPITULO 3

### Principales Resultados e Impactos logrados por el Programa

En este capítulo se realiza una valoración de los resultados e impactos generados por el PFG en el Estado de Veracruz, procurando precisar los avances en el cumplimiento de los objetivos del Programa.

El análisis aborda los resultados en cuanto a población atendida, áreas o temas de atención, así como los impactos generados en los indicadores de primer nivel, ingreso y empleo, y los generados en indicadores de segundo nivel como son capitalización, y cambio tecnológico.

Para valorar el impacto del Programa, fue necesario realizar una comparación de los resultados obtenidos en las unidades de producción de beneficiarios 2006 entrevistados en 2007 (línea base), con los resultados que reportan los mismos beneficiarios en el año 2008. Con este tipo de comparación se intentó identificar los cambios registrados en un periodo de tiempo, y si estos fueron el resultado de las acciones del Programa; sin embargo, en el ejercicio de este procedimiento se tuvieron algunos inconvenientes que serán comentados con posterioridad.

Cabe señalar que en esta evaluación se hará referencia por separado a los resultados obtenidos para beneficiarios 2006 y los alcanzados para beneficiarios 2007, toda vez que en el caso de los primeros se procurará realizar un ejercicio de comparación entre línea base y un año después; mientras que con los terceros se efectuará sólo una caracterización.

#### **3.1 Características de la Población Atendida**

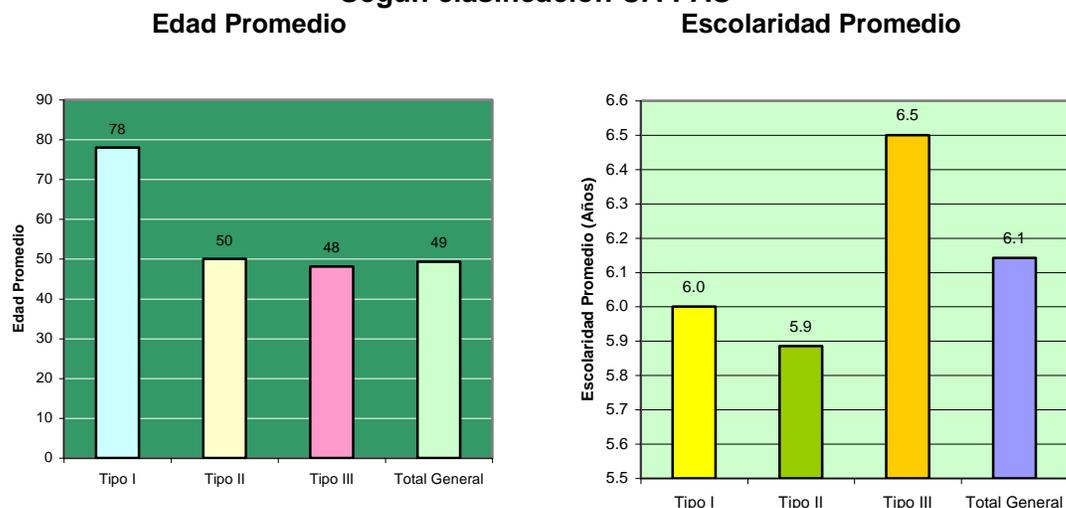
Para caracterizar la población atendida se utilizó la tipología de productores recomendada por la Unidad de Apoyo de la FAO, la cual se basa en cuatro parámetros: tamaño de hato y/o superficie, nivel de escolaridad de los productores, inversión o capital de la unidad de producción en estudio y nivel tecnológico; generándose así cinco categorías de productores para beneficiarios 2006, mientras que para los beneficiarios 2007 sólo se caracterizó la población con base a proporciones y en función de la tipología definida en las reglas de operación del programa.

##### **3.1.1. Beneficiarios 2006**

El total de la muestra de beneficiarios 2006 evaluados en 2007 fue de 211, de los cuales en 2008 fueron entrevistados 32. Para este grupo de beneficiarios los resultados indican que 87.2% fueron hombres y 12.8% mujeres. El promedio de edad fue de 49 años, siendo más elevado entre los productores tipo I que es de 78 años. En cuanto al nivel de

escolaridad promedio se determinó que éste es de primaria completa, con la salvedad en los productores tipo III, que resultó ser de secundaria incompleta (Figura 21).

**Figura 21. Promedio de Edad y Escolaridad de beneficiarios 2006 del PFG  
Según clasificación UA-FAO**



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios 2006

En cuanto a la capacidad económica de los productores, considerando activos, número de bovinos y hectáreas de riego equivalente, se encontró en el año 2006 que los productores tipo III fueron los de mejores condiciones, con 9.7% arriba del promedio general de capital, 8.3% más de superficie promedio de riego equivalente y 9.3% más del promedio de cabezas de ganado bovino equivalente (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Características del nivel económico de los beneficiarios del PFG  
2006 entrevistados en el año 2007**

Variable	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Total General
Promedio de Capital (\$)	86.900,00	258.386,89	302.952,84	276.160,90
Promedio de Superficie de Riego E.(ha)	2,00	4,69	5,38	4,97
Promedio de Bovinos Equivalente (cabeza)	6,00	23,63	27,51	25,16

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios 2006

### 3.1.2. Beneficiarios 2007

Para los beneficiarios 2007, no fue posible hacer una diferenciación por tipo de productor de acuerdo a la clasificación UA-FAO, esto debido a que la encuesta utilizada para captar la información de los beneficiarios, no incorporaba todos los elementos necesarios para tal fin; en consecuencia, sólo se describirán algunos rasgos característicos de la población.

Al respecto, los resultados indican que 80.9% de la población fueron hombres y 19.1% mujeres; la edad promedio fue de 49 años, con 8 años de escolaridad promedio. Del total de la población sólo 2% habla alguna lengua indígena

**Cuadro 9. Características de la población beneficiada por el PFG en el año 2007**

Característica	Población Hombres		Población Mujeres	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Sexo	38	80.9	9	19.1
Edad	49	N.A.	51	N.A.
Años de Escolaridad	7	N.A.	8	N.A.
Hablantes de lengua indígena	1	2.1	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios 2007

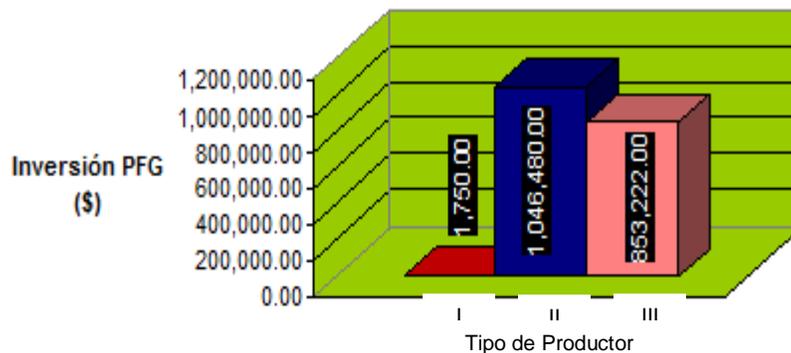
De la población atendida 46.8% habita en localidades de muy alta marginación, 31.9% en localidades de nivel medio, 19.1% en comunidades de nivel bajo, y sólo 2.1% radica en localidades de muy bajo nivel de marginación.

## 3.2 Análisis de la Inversión y Cobertura del Programa

### 3.2.1. Resultados en Beneficiarios 2006

La inversión realizada al PFG en el año 2006, favoreció a los productores del tipo II, seguidos por el III y I (Figura 22). De estos, el 89% aplicó los apoyos recibidos en actividades de producción primaria, 1% en actividades de postproducción y 10% en otras actividades.

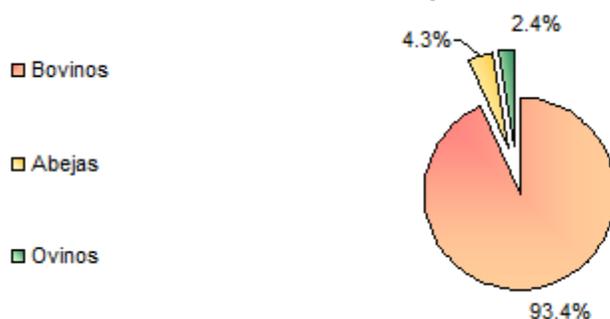
**Figura 22. Inversión financiada por el PFG para beneficiarios 2006 por tipo de Productor según clasificación UA-FAO**



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a productores 2006

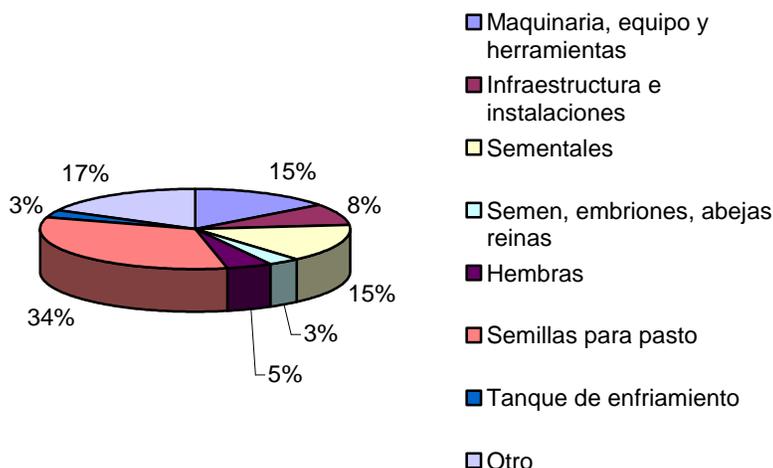
Las inversiones realizadas al programa se concentraron en bovinos, ovinos y abejas, situación que es congruente con las cadenas productivas de mayor importancia en la entidad (Figura 23).

**Figura 23. Inversiones financiadas por el PFG en 2006 según especie (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a productores 2006

El componente apoyado en mayor proporción para actividades primarias fue la semilla de pasto, y en el caso de postproducción, los tanques enfriadores (Figura 24).

**Figura 24. Inversiones financiadas por el PFG en 2006 según componente (%)**

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a productores 2006

En el año 2006, el PFG recibió un total de 5,532 solicitudes de las cuales se aprobaron 2,740 es decir, 49.5% del total. En cuanto a productores beneficiados, éstos representaron 50.6% del total de solicitantes, cuya cifra fue de 7,411<sup>27</sup>.

La meta programada en términos de beneficiarios, fue de 3,749 productores, misma que no alcanzó a cubrirse al atender 17.15% menos de lo programado, esto es 3,106 productores.

De los productores beneficiados 73.46% manifestó que antes del apoyo ya utilizaba un bien similar al recibido, y de éstos, 65.9% dijo que el apoyo del programa le permitió mejorar la calidad del bien. En cuanto al nivel de satisfacción respecto a la calidad del bien recibido, 90.05% dijo estar bastante satisfecho y 9.95% manifestó estar muy satisfecho.

### 3.2.2. Resultados en Beneficiarios 2007

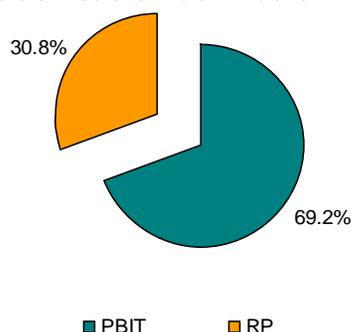
Para el año 2007 el PFG recibió un total de 3,313 solicitudes, de las cuales 2,601 fueron aprobadas, esto es 78.5% del total, cifra superior a la alcanzada en el año anterior (49.5%)<sup>28</sup>.

De acuerdo a la clasificación de productores definida en las reglas de operación, la inversión del PFG en el año 2007 se orientó preferentemente a la atención de productores de bajos ingresos en transición, seguida por resto de productores (Figura 25).

<sup>27</sup> Subdirección de Regulación y Normatividad Federal. SEDARPA

<sup>28</sup> Cédula de la Gestión Estatal de Alianza para el Campo 2007 del Programa Fomento Ganadero.

**Figura 25. Inversión del Programa Fomento Ganadero 2007 por tipo de productor, según clasificación definida en Reglas de Operación.**

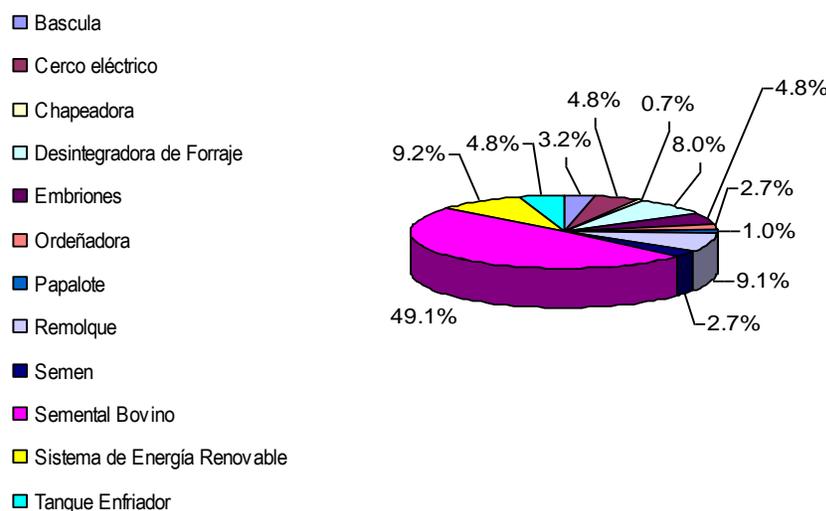


Fuente: elaboración propia con base en registros financieros del PFG proporcionados por el CTEE Veracruz.

Con base a los resultados obtenidos a partir de la muestra de beneficiarios 2007, se observó que del total de recursos invertidos en el subprograma de Desarrollo Ganadero, 87% se destinaron al apoyo de actividades primarias y 13% a actividades de postproducción; la ganadería bovina y la apicultura fueron las más beneficiadas.

Para la ganadería bovina el componente de apoyo con mayor inversión -sin considerar la semilla de pasto- fue el semental bovino, mientras que el de menos inversión fue la chapeadora (Figura 26).

**Figura 26. Inversión del Subprograma Desarrollo Ganadero 2007 Por tipo de componente en Ganadería Bovina.**



Fuente: elaboración propia con base a resultados de encuestas a beneficiarios 2007.

De los productores beneficiados con estos componentes, 66% manifestó que de no haber recibido el apoyo de Alianza no habría adquirido el bien, 95.7% dijo haber recibido el apoyo en forma oportuna, 100% declaró que conserva el componente apoyado. Finalmente y referente al grado de satisfacción de los beneficiarios con la calidad de los bienes otorgados por el programa, 31% dijo estar muy satisfecho, 15% bastante satisfecho y sólo 1% expresó no estar satisfecho.

### **3.3 Impactos del Programa**

Como se mencionó al inicio de este capítulo la valoración de impactos del programa se realizó mediante el cálculo de indicadores de primer y segundo nivel obtenidos a partir de encuestas a beneficiarios del PFG 2006 realizadas en 2007 (línea base) y posteriormente en 2008. En evaluaciones previas, estos indicadores se obtenían a partir de entrevistas a beneficiarios que habían sido apoyados con tres años de anterioridad al momento de levantar la encuesta, preguntándoles respecto a la situación de la UPR antes y después del apoyo; pero con dicho método de comparación se dificultaba precisar objetivamente los cambios debido a que los productores no acostumbran llevar registros técnicos, productivos ni contables, y por tanto la apreciación de la situación inicial de la UPR era muy subjetiva.

La línea base elaborada en 2007 a partir de encuestas a beneficiarios del PFG 2006, buscó disponer de información sobre el punto de partida o situación inicial antes de que se produjera la intervención del programa, esto con la finalidad de identificar los cambios generados en un periodo de tiempo. Así en 2008 se evaluó una muestra de beneficiarios previamente entrevistados en 2007, a fin de valorar los impactos del programa en las UPR.

Si bien estos indicadores muestran una idea del impacto del programa, no son suficientes para afirmar con precisión que los cambios son resultado directo de la intervención del mismo. Sin embargo permiten realizar un acercamiento a la contribución del programa en el desarrollo de la actividad pecuaria en el estado.

Otro de los aspectos importantes para asegurar el carácter explicativo de la evaluación, y poner en práctica este tipo de comparación (línea base) en forma satisfactoria; es el hecho de que las entidades evaluadoras deben de dar especial cuidado a la disponibilidad de la información resultados de las encuestas aplicadas a los beneficiarios en el año anterior; esto con la finalidad de indagar sobre las causas de los cambios que se observen al momento de realizar la nueva encuesta y facilitar así la interpretación de los resultados e impactos.

Las visitas sobre el terreno, así como la aplicación de encuestas deben desarrollarse con profesionalismo, a fin de aprovechar al máximo la capacidad técnica del equipo encuestador y no perder la oportunidad de obtener información más sustancial de los beneficiarios.

Finalmente se debe insistir en que la evaluación no busca vigilar el uso de los recursos, ni tampoco observar el cumplimiento de la normatividad; su función es extraer lecciones de la experiencia en la ejecución del programa para mejorar la intervención, los resultados e impactos del mismo.

#### **3.3.1. Indicadores de Impacto de Primer Nivel (Ingreso y Empleo)**

En este apartado se muestran los resultados obtenidos para los indicadores de ingreso y empleo de la muestra evaluada, los cuales permitirán valorar los cambios ocurridos dos años después de la intervención del programa.

## Ingreso

Para valorar los cambios en este indicador, se tomó en cuenta la composición del ingreso total del beneficiario y de la UPR, así como las variaciones en el ingreso promedio de los beneficiarios, de la UPR y de las actividades apoyadas por el programa.

En el año 2007, la composición del ingreso de los beneficiarios indicaba que 99.7% del ingreso total provenía de la UPR y 0.3% procedía de otros ingresos. Para el año 2008 el ingreso obtenido a partir de la UPR disminuyó 3.9%, aumentando en la misma cantidad el ingreso captado por otras actividades ajenas a la UPR (Figura 27).

**Figura 27. Composición del ingreso total del beneficiario antes y después de la intervención del programa.**



Fuente: elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios.

Los resultados antes expuestos no pueden considerarse como directamente relacionados a la intervención del programa, y deben entenderse en el contexto de la problemática que enfrenta el sector agropecuario ante el incremento en los costos de insumos y servicios para la producción, el estancamiento en el precio de venta de los productos pecuarios, y las respectivas repercusiones que tendrá el TLC en la competitividad del sector en la entidad.

Durante las visitas de campo se observó la preocupación de los productores por la situación antes mencionada, la cual ha propiciado en buena medida la necesidad de invertir en otra actividad ajena al sector, con la cual los productores aseguran ingresos, en caso de que las actividades agropecuarias no sean lo suficientemente rentables.

Aunque esta información se captó durante las entrevistas de campo, y se infiere que puede ser una causal de los resultados, en la práctica es difícil establecer con precisión la relación de causalidad; toda vez que al momento de coleccionar la información, se desconocía la situación prevaleciente antes de la intervención del programa, por lo que no fue posible indagar con los productores sobre las causas de tales resultados.

Ante los datos antes descritos que indican una mayor participación de otras actividades diferentes a la UPR en la composición total del ingreso del productor, se observó que paralelamente hubo un incremento de 62.8% en el ingreso total promedio del productor. Aunque la cifra parece bastante elevada, no se debe perder de vista que se refiere a ingreso bruto, por tanto no es lo suficientemente representativa de la realidad, por lo que

se advierte la necesidad de incorporar otras técnicas de colecta de información, a fin de complementar y explicar los datos que se recaban mediante encuesta.

En relación a la composición del ingreso en las UPR, se observaron ciertos cambios. En el año 2007 la principal actividad generadora de ingresos correspondió a la actividad apoyada por el programa (ganadería bovina, ovina, apicultura) contribuyendo con 95.7% del total del ingreso en la UPR; para el año 2008 la actividad apoyada por el programa paso a representar un 88.2% del total y se incrementó la participación de las actividades agrícolas primarias y otras actividades pecuarias primarias no financiadas por el programa (Cuadro 10).

**Cuadro 10. Composición del ingreso en las UPR 2006 apoyadas por el PFG  
( Datos comparativos 2007-2008)**

<b>Estructura del Ingreso en la UPR</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>
<b>Ingreso Apoyadas</b>	<b>88.20%</b>	<b>95.70%</b>
Ingreso Agrícola Primario	9.50%	4.10%
Ingreso Pecuario Primario	2.30%	0.10%
Ingreso No Agropecuario	0.00%	0.10%
<b>Ingreso Total de la UPR</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuestas a beneficiarios 2006 tomadas en dos momentos en el tiempo.

Si bien se esperaría que el programa coadyuve a desarrollar la actividad apoyada y en consecuencia ésta contribuya en mayor proporción al ingreso total de la UPR, los resultados mostraron otro escenario. No se puede asegurar que la intervención del programa haya sido inadecuada y por tanto no se alcanzaron los objetivos, pues se carece de evidencias para ello; sin embargo los resultados pueden entenderse a la luz de la problemática del sector, cuya respuesta apunta a la diversificación de la producción, la cual es una estrategia común entre los productores cuando sus sistemas de producción se vuelven vulnerables al entorno económico.

La diversificación ha tenido siempre una finalidad socioeconómica, pues permite ingresos por diferentes productos en el curso del año, reduciendo los riesgos inherentes a la dependencia económica de una sola actividad productiva, por lo que ésta puede ser la causa de los cambios observados.<sup>29</sup>

Por otro lado y referente al comportamiento del ingreso en las UPR, se observó que este tuvo un incremento de 56.4%, cifra que aunque sustancial no hace referencia al ingreso neto, pues no incorpora costos de producción.

Finalmente y con relación al impacto del programa en el ingreso promedio de las actividades apoyadas, los resultados registran un incremento de 44.2%, sin embargo no es posible afirmar que dicha cifra sea resultado de la intervención del programa. Más bien dicho incremento, tiene relación con una combinación de cambios en la escala de producción (vientres o unidad animal), rendimiento, y/o precio de venta, sin embargo estos no necesariamente son resultado de la intervención del Programa (Cuadro 11).

<sup>29</sup> Sergio Benacchio Scotton. *La Diversificación de la Producción: el Plan de Desarrollo, sus enfoques y perspectivas*. Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias. Maracay. 1987

**Cuadro 11. Cambios en el ingreso de la UPR y de la Actividad Apoyada por el PFG en el periodo 2006-2008.**

Concepto	Ingreso Promedio en 2008	Ingreso Promedio en 2006	Incremento
<b>Ingreso de la UPR</b>	198,540.17	126,965.59	56.40%
<b>Ingreso Actividades Apoyadas</b>	175,199.90	121,501.75	44.20%

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuestas a beneficiarios 2006 tomadas en dos momentos en el tiempo.

## Empleo

Otro de los indicadores de primer nivel en los que pretende incidir el PFG, es el empleo. Al respecto los resultados muestran que la composición del empleo en las UPR antes de la intervención del programa era 22.9% contratado y 77.1% familiar, para el año 2008 se observa un incremento de 6.5% en el empleo contratado y en la misma proporción disminuyó el empleo familiar.

Anteriormente se señaló que el ingreso total del productor se incrementó como resultado de incorporar a su economía familiar otras actividades ajenas a la UPR, situación que puede estar impactando negativamente en la ocupación de mano de obra familiar, pues ahora se destina a otras actividades.

En el caso específico de las actividades pecuarias apoyadas por el programa, se observó que en el año 2007 estas tenían una composición correspondiente a 20.4% de mano de obra contratada y 79.6% familiar; mientras que en el año 2008 la primera registró un decremento de 3.4% y la segunda aumentó en la misma medida (Cuadro 12).

**Cuadro 12. Composición del empleo en las UPR y las Actividades Apoyadas por el PFG antes y después de su intervención.**

Concepto	Jornales en 2007 (%)		Jornales en 2008 (%)	
	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares
<b>En la Actividad Apoyada</b>	20.4	79.6	17	83
<b>En toda la UPR</b>	22.9	77.1	29.4	70.6

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuestas a beneficiarios 2006 tomadas en dos momentos en el tiempo.

En cuanto al número de empleos promedio generados por la actividad apoyada por el programa y por toda la UPR, éstos permanecieron sin variación en el periodo de tiempo evaluado, lo cual es indicativo de que el programa no tuvo efectos en este indicador (Cuadro 13).

**Cuadro 13. Empleos promedio generados por la Actividad Pecuaria Apoyada y por la UPR, antes y después de la intervención del PFG**

Concepto	Empleos promedio en 2007			Empleos Promedio en 2008		
	Contratados	Familiar	Total	Contratados	Familiar	Total
<b>En la Actividad Apoyada</b>	0.2	0.8	1	0.2	0.8	1
<b>En toda la UPR</b>	0.4	1.2	1.6	0.5	1.1	1.6

Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuestas a beneficiarios 2006 tomadas en dos momentos en el tiempo.

Finalmente se puede señalar, que hasta el momento las actividades apoyadas por el programa emplean preferentemente mano de obra familiar, que tales actividades son las principales generadoras de ingresos en la economía de los beneficiarios, y que la ganadería es la actividad agropecuaria más importante en el Estado; por lo que desarrollar este sector demanda mayores recursos, los cuales deben otorgarse en un contexto de eficiencia, integralidad y transparencia, a fin de lograr mejores resultados.

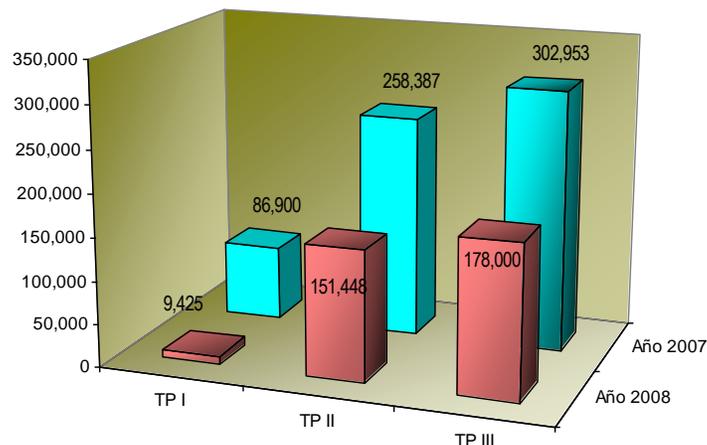
### **3.3.2. Indicadores de Impacto de Segundo Nivel (Capitalización y Cambio Tecnológico)**

Para poder hacer una mayor injerencia sobre los cambios en el ingreso y el empleo, se calculan los indicadores de segundo nivel, que son los que influyen de alguna manera en los rendimientos, escala de producción y disminución de los costos.

El primer indicador de segundo nivel que se aborda en este apartado es el de capitalización de las UPR antes y después de la intervención del Programa. Para el cálculo de este indicador se registró el valor de la maquinaria, equipo, construcciones, instalaciones y medios de transporte con los que contaban los productores en dos momentos en el tiempo (2006 antes de recibir el apoyo y 2008).

Los resultados obtenidos son muy interesantes, pues se observó una disminución del nivel de capitalización de las UPR. De acuerdo con la clasificación FAO, los productores tipo I registraron una disminución de 89.1% en su nivel de capitalización, en los del tipo II la baja fue de 41.3% y en los del tipo III fue de 41.2% (Figura 28).

**Figura 28. Promedio de Capitalización de las UPR por tipo de productor según la clasificación FAO, antes y después de la intervención del PFG**



Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuestas a beneficiarios 2006 tomadas en dos momentos en el tiempo.

Explicar los resultados antes expuestos resulta complicado, toda vez que la encuesta validada para colectar la información no involucra preguntas en este sentido, por tanto sería necesario realizar una nueva visita a los beneficiarios para indagar al respecto, situación que consecuentemente demandaría más tiempo y recursos.

Sólo en uno de los casos evaluados el productor expresó haber vendido todas sus propiedades para solventar los gastos médicos que le ocasionó la enfermedad de su esposa.

Por su parte, la experiencia sobre el terreno ha dado evidencias de que para valorar los cambios en este indicador, el equipo encuestador debe disponer de la información de línea base antes de realizar las visitas de campo.

Lo anterior se debe a que en la práctica, los productores no tienen registros contables y al momento de elaborar la línea base, se depende del juicio del productor para dar un valor a sus activos; si se regresa posteriormente la valoración que hará el productor será distinta y en muchos casos incongruente con la información anterior, pues en la mayoría de los casos los productores temen revelar el valor de sus inversiones y prefieren reservarse cierta información. Por ello, y a fin de evitar inconsistencias, se sugiere que antes de las visitas de campo se elabore una ficha de registro de datos por beneficiario a evaluar, y que las preguntas se orienten preferentemente a registrar cambios y las causas de esos cambios en el estatus de las UPR de los productores.

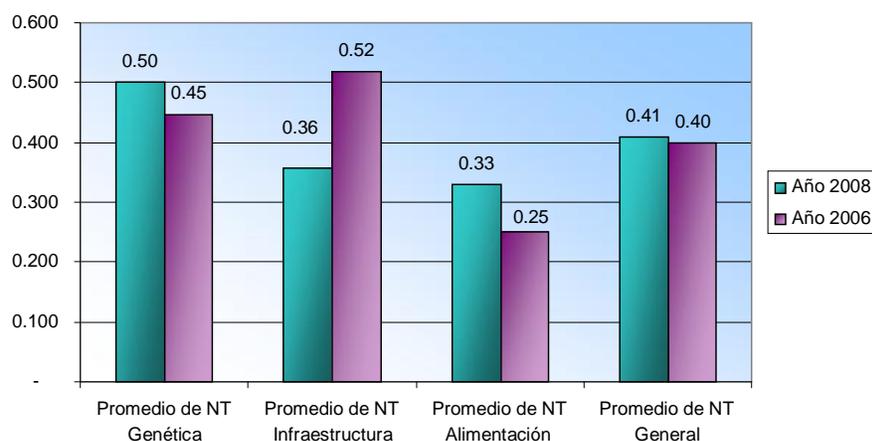
Para evidenciar lo anterior, se preguntó a los productores sobre el valor de sus inversiones, y una vez terminada la entrevista se le pedía que ayudara a rectificar las cifras anotadas, el resultado fue que en más del 50% de los casos el productor dio valores distintos, confirmando así lo antes expuesto. Esta actitud del productor, se justifica debido a la falta de costumbre en la elaboración de registros, y al inevitable temor por revelar información que para ellos es reservada.

Aunque en este estudio no fue posible precisar las causas de la descapitalización registrada, lo anterior se expone con la finalidad de evitar estos vacíos en evaluaciones subsecuentes, pues también es importante que las instancias encargadas del seguimiento y evaluación generen lecciones de la experiencia sobre el terreno; ya que como se ha venido mencionando, la evaluación debe tener un carácter explicativo para poder generar lecciones de la experiencia, si no se cumple con este cometido, la utilidad del estudio para la administración del proyecto siempre será limitada.

Por otro lado y referente al impacto del programa en el segundo indicador, el nivel tecnológico este se valoró en función del grado de disponibilidad de tecnología con que cuenta la UPR, en dos momentos en el tiempo y con base en una escala de 0 a 1, donde cero representa que el productor no utiliza ningún tipo de tecnología y uno se relaciona al uso de tecnología avanzada.

Los resultados revelan que se registró un cambio positivo aunque poco significativo, salvo el caso del promedio de nivel tecnológico en infraestructura cuya variación en el periodo evaluado resultó negativa, registrándose una disminución de 31.09% en el valor de este indicador (Figura 29).

**Figura 29. Índice de Nivel Tecnológico en las UPR antes y después de la intervención del PFG**



Fuente: elaboración propia con base en resultados de encuestas a beneficiarios 2006 tomadas en dos momentos en el tiempo.

La figura anterior muestra que el promedio de nivel tecnológico general se incrementó en 2.7%, mientras que los promedios de nivel tecnológico en Alimentación y Genética aumentaron 10.9 y 23.5% respectivamente.

A diferencia del indicador anterior, el resultado negativo que se obtuvo en el componente de infraestructura encuentra explicación en dos casos, donde los productores manifestaron haber sufrido pérdidas en este rubro a consecuencia de fenómenos meteorológicos.

De igual forma debe considerarse que aun y cuando el PFG apoya la adquisición de maquinaria, equipo, y semovientes mejorados, entre otros activos; en muchos casos los beneficiarios ya utilizaban un componente similar, ya sea rentado, propio o prestado. Por tal motivo, al valorar el grado de disponibilidad de tecnología en la UPR, no se está reflejando con precisión el impacto del Programa, pues la encuesta validada para coleccionar la información sólo registra el uso de tecnología y no distingue cuando el componente utilizado cambia de ser rentado o prestado a uno ya propio, lo cual debe valorarse como un impacto positivo derivado de la intervención del Programa.

Es importante destacar que también se compararon los cambios registrados en el promedio de nivel tecnológico de los beneficiarios que contaron con asistencia técnica y los que no dispusieron de ella, al respecto los resultados indican que en el caso de los primeros se observó un incremento de 7.75% en el promedio general de nivel tecnológico, mientras que en los segundos el incremento fue de 1.42%.

Para los productores con asistencia técnica el mayor incremento se registró en el Nivel Tecnológico de Alimentación con un 67% de aumento con respecto a la situación previa a la intervención del programa, mientras que los que no contaron con este servicio tuvieron su mayor incremento en el Nivel Tecnológico de Genética que se vio aumentado en un 18.8%.

### **3.4. Valoración de Conjunto de los Impactos**

De acuerdo a las Reglas de Operación, el objetivo del Programa Fomento Ganadero fue "...apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios para la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo y acelerar la innovación tecnológica a nivel de las unidades de producción primaria; además de promover la inversión en proyectos económicos que otorguen valor agregado a la producción primaria, mediante el apoyo en infraestructura, maquinaria y equipo para el acopio y transformación de productos de origen pecuario, provenientes de las especies bovina, ovina, caprina, porcina, avícola, apícola y cunícola principalmente, complementados con la asistencia técnica a través de profesionistas."

Con este enfoque se pretendió en consecuencia favorecer el ingreso y empleo de los beneficiarios, aunque estos no se hayan mencionado de manera explícita en el objetivo del Programa. Al respecto, los resultados registraron un cambio positivo en el ingreso total promedio de los beneficiarios del PFG 2006, equivalente a un incremento de 42.2% en este indicador; y aunque dicha cifra se refiere a ingreso bruto de la actividad apoyada y no involucra costos de producción, sí evidencia un impacto positivo entre los beneficiarios del Programa; no dejando de reconocer que tal resultado, también se ve influenciado por cambios en la escala de producción, rendimiento y precio de venta.

Llama la atención que si el PFG pretende el desarrollo de las actividades pecuarias apoyadas, los resultados indiquen que estas actividades disminuyeron en 7.5% su contribución al ingreso total de la UPR; hecho que sólo es posible entender en el contexto de una estrategia de diversificación de la producción para enfrentar la incertidumbre

económica que enfrenta el sector, pues se observan incrementos en la participación de otras actividades agrícolas y pecuarias primarias al ingreso total de la UPR.

En relación al empleo se observó un incremento de 3.4% en la ocupación de mano de obra familiar en las actividades apoyadas por el programa, sin embargo esto no significó que se generaran nuevos empleos, más bien tuvo que ver con desplazar mano de obra contratada en la actividad financiada, con la misma mano de obra familiar, y orientar la mano de obra contratada a otras actividades de la UPR; esta situación al igual que en el caso del indicador anterior, puede interpretarse como positiva si se valora en el contexto de una estrategia de diversificación de la producción, pues su intención es apuntalar la economía del productor y asegurar ingresos.

Respecto al impacto del programa en la capitalización de las UPR -objetivo explícito en las reglas de operación- los resultados mostraron un elevado nivel de descapitalización, sobre todo en los productores tipo I en los que la descapitalización fue de 89.1%. Sin embargo se debe considerar que tales resultados son bastante subjetivos, toda vez que factores externos como afectaciones climatológicas, el alza en los costos de producción y la reducción de ingresos de manera general en las UPR, no se contemplan en el diseño de este indicador por parte de FAO, por tanto fue difícil valorar el impacto del programa en el rubro capitalización.

En relación al objetivo de acelerar la innovación tecnológica que tiene que ver con cambios en el nivel tecnológico de las UPR antes y después del apoyo otorgado por el PFG, se observó una tendencia positiva aunque poco significativa; solo en el caso del nivel tecnológico en infraestructura se obtuvieron resultados negativos que no son imputables al programa. Por lo que se puede decir que el PFG impactó positivamente este indicador, cumpliendo así con uno de sus objetivos.

En lo que se refiere a la contribución del programa para combatir la problemática del subsector pecuario en la entidad, se debe señalar que el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal Pesca y Alimentación 2005-2010 identifica como limitantes, la reducida infraestructura para la producción, acopio y transformación de productos pecuarios, el escaso acceso a la asistencia técnica, la aun débil organización de productores, y el restringido acceso al crédito, por señalar algunos. En este contexto, los apoyos otorgados por el Programa están enfocados para incidir en aspectos tales como infraestructura para la producción, acopio y transformación de productos pecuarios, mejoramiento de la tecnología de producción, y organización de productores entre otros. Sin embargo, y como se vio reflejado en los indicadores, el impacto generado por el programa en las UPR de los productores beneficiados fue limitado pesar de que los componentes apoyados por el programa son congruentes con la política sectorial estatal.

Lo anterior encuentra explicación entre otros factores a la falta de criterios formales para la focalización de apoyos, una mayor preferencia por atender la libre demanda y no proyectos, así como una falta de complementariedad entre subprogramas; aspectos que limitaron la creación de sinergias a nivel de proyectos locales, regionales o de cuencas que pudieran haber detonado el desarrollo de las diferentes ramas de producción. En este sentido, se espera que con la constitución de los Comité Sistema-Producto y las propuestas emanadas de ellos, se contribuya a orientar mejor las acciones de los programas que inciden en el subsector pecuario y en las diferentes cadenas productivas, logrando sinergias y abordando de forma más integral la problemática del sector en la entidad.



## CAPITULO 4.

### Principales Lecciones Aprendidas

#### *4.1 Diseño del Programa*

**Existe una claro entendimiento conceptual de las políticas a aplicar en el sector ganadero, pero esta visión al implementar el programa se vio afectada en especial por factores presupuestales.**

El PFG formó parte de la Alianza para el Campo desde el año 2003 y su instrumentación estuvo sujeta a Reglas de Operación, mismas que enunciaban los principales elementos de diseño del programa.

Al respecto se puede mencionar que tales reglas de operación mostraron con claridad los objetivos, población objetivo, criterios de elegibilidad, procedimiento operativo, líneas de acción, componentes de apoyo, fuentes de inversión y los elementos de seguimiento y evaluación.

En este sentido, los objetivos planteados por el programa FG fueron congruentes con la política agropecuaria estatal y por ello se adoptó como la principal herramienta de atención a las necesidades del sector pecuario. Así mismo, el diseño del programa incorporaba los conceptos de federalización, descentralización y coinversión, que conferían a las entidades federativas libertad para operarlo de acuerdo a las necesidades del Estado, lo cual puede valorarse como una fortaleza en el diseño del Programa.

Al respecto cabe mencionar, que no obstante la flexibilidad del programa para ajustarse a la problemática en la entidad, dicha característica no fue aprovechada del todo, por tanto no se llegó a concretar la estratificación de productores, tampoco se definieron criterios formales para la asignación presupuestal y la focalización de apoyos, privilegiándose la atención a la libre demanda Sin embargo en términos generales como se afirmó anteriormente se avanzó hacia un esquema de desarrollo de proyectos integrales, en especial los instrumentados bajo el esquema de Ejecución Nacional.

**Los subprogramas Desarrollo Ganadero y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales podían complementarse, pero no se aprovechó en su totalidad esta ventaja.**

Referente al diseño del Programa se debe destacar que éste incluyó dos subprogramas: Desarrollo Ganadero, enfocado a la adquisición de bienes productivos, y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales orientado a la asistencia técnica y capacitación. Dicha estructura daba la oportunidad de que ambos subprogramas fueran complementarios, sin embargo no fue así, los beneficiarios de Desarrollo Ganadero no necesariamente eran

beneficiados con DPAI y viceversa, por lo que se desaprovechó la oportunidad de generar sinergias entre ambos subprogramas y obtener con ello mayores impactos positivos.

Por otro lado se debe destacar que pese a la ausencia de un modelo de intervención formal y explícito en las reglas de operación del programa, se supo aprovechar esta debilidad incorporando al subprograma DPAI el GGAVATT como modelo de intervención en el Estado y a nivel nacional, generando con ello resultados satisfactorios aunque no suficientes en términos de las necesidades del subsector pecuario en la entidad.

## **4.2 Proceso de Planeación**

**El Proceso de Planeación Anual del Programa se enfocó a la definición de metas físicas y financieras y en cierta medida se limitó la planeación de acciones orientadas al desempeño, resultados e impactos, debido fundamentalmente al retraso en la radicación de recursos.**

El Programa en el estado cumplió con la normatividad establecida en las reglas de operación y se concretó en la definición de los Anexos Técnicos, orientándose fundamentalmente a la definición del ejercicio físico y financiero a través de metas. Al centrarse en la planeación del presupuesto, se estableció en segundo plano la atención de la definición de acciones orientadas al desempeño (a resolver problemáticas específicas), resultados e impactos del programa, aspectos que podían atenderse gracias al carácter descentralizado del mismo.

Se procuró la definición y cumplimiento de metas físico-financieras en función del presupuesto, pero se limitó la posibilidad de realizar un ejercicio de planeación capaz de dar respuesta a la problemática del sector pecuario que ya había sido definida en el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010, por lo que la utilidad de éste instrumento fue limitada, debido fundamentalmente a aspectos de tipo presupuestal.

## **4.3 Arreglo Institucional**

**El arreglo institucional fue de acuerdo a las disposiciones establecidas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, observándose la necesidad de una mayor participación de los actores involucrados en la instrumentación del programa en los órganos colegiados, principalmente de los productores.**

El arreglo institucional fue determinante para la instrumentación del Programa, y su estructura obedeció a las disposiciones emanadas de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y expresadas formalmente en las Reglas de Operación, cumpliendo así con los elementos fundamentales para la federalización, descentralización y coparticipación en el diseño e implementación de las políticas públicas del medio rural.

El Consejo Veracruzano de Desarrollo Rural Sustentable, el Fideicomiso de Distribución de Fondos (FIVERFAP), la Comisión Técnica del Programa (COTEGAN), y el grupo

operativo del DPAI, fueron instancias constituidas con el fin de accionar como una red de gestión que interactúa y se retroalimenta; sin embargo su actuación fue de carácter formal y protocolario, limitando su función a la revisión y aprobación de solicitudes; y aplazando su labor como órganos colegiados facultados para tomar decisiones en torno a la planeación de la política sectorial y la instrumentación del Programa.

#### **4.4 Circuito Operativo del Programa**

**Los mecanismos de difusión del programa fueron oportunos, pero se observó que no fueron suficientes para que el productor se apropiara del mismo.**

Las instancias responsables de la ejecución del programa cumplieron con la difusión del mismo, publicando anualmente a través de diferentes medios de comunicación y en las fechas acordadas por los órganos colegiados, las convocatorias alusivas a la apertura de ventanillas para la recepción de solicitudes. En ellas se definió con claridad los requisitos para acceder a los apoyos del programa, las características de los apoyos, los lugares que funcionarían como ventanillas receptores y las fechas de apertura y cierre de ventanillas.

Aún y cuando la difusión del programa fue oportuna y transparente, ésta no implicó la apropiación del mismo por parte de la población objetivo. Durante las visitas de campo se constató que pese a la difusión del programa por distintos medios de comunicación, los productores se enteraron del programa a través de alguna autoridad local, un gestor local, el DDR o CADER.

La percepción generalizada entre los productores es que el programa otorga apoyos con la finalidad de hacer más competitivo al campo, sin embargo los componentes que solicitan satisfacen una necesidad inmediata en la UPR y no están pensados para dar resultados en el corto, mediano o largo plazo. Incluso hubo algunos casos de productores que manifestaron haber accedido al programa porque hubo la oportunidad de recibir un apoyo del gobierno.

Por otro lado, también se apreció un alto grado de desconocimiento en cuanto a la diversidad de componentes de apoyo otorgados por el programa, lo que explica en gran medida que los recursos del mismo se hayan orientado mayoritariamente a componentes para la producción primaria (semilla de pasto, sementales, dosis de semen, núcleos de abejas, y abejas reinas).

Otro de los elementos observados fue la dificultad para los productores de entender el lenguaje técnico empleado por los encargados de las ventanillas, la terminología utilizada no formaba parte de su lenguaje cotidiano, quedándose con dudas y en consecuencia prefirieron no concluir el trámite.

En algunos casos los productores manifestaron que la información proporcionada en la ventanilla no fue suficiente para que el productor cumpliera en tiempo con los requisitos. Una de las observaciones hechas por los productores fue que al momento de iniciar el trámite les requirieron ciertos documentos y al entregarlos les piden otros que no les habían mencionado, esto retrasaba la integración de la solicitud o incluso ocasionó que se quedara fuera de la fecha de recepción. En este caso dentro del nuevo esquema

operativo del 2008 sería oportuno proporcionar una lista única de requisitos tanto administrativos como legales necesarios para acceder a los programas.

**La duración de los procesos del programa se vio afectada por desfases en la radicación de recursos, por lo que se debe privilegiar la transferencia de recursos en forma oportuna.**

Durante todos los años que duró la operación del Programa, la radicación de recursos al FIVERFAP se realizó con retrasos por parte de la federación y también del Estado, generando consecuentemente atrasos en todos los procesos operativos del programa. En la práctica, los recursos autorizados por el Fideicomiso se llegaron a entregar hasta con un año de demora, sin embargo y pese a los efectos negativos generados entre la población beneficiada, el mejorar tal situación estuvo fuera de las facultades de las instancias encargadas de operar el programa en la entidad.

#### **4.5 Cobertura y Focalización de Apoyos**

**La cobertura del programa fue satisfactoria en términos de normatividad.**

Las reglas de operación definieron la cobertura del programa y la población objetivo del mismo, la primera tuvo un contexto nacional con preferencia a productores organizados y la segunda definió el carácter de los beneficiarios y su orientación productiva. Tales condiciones se cumplieron al aprobar solicitudes de productores que cumplieron con dichos requisitos.

**Se observó un importante esfuerzo para focalizar los apoyos del Programa a través de Proyectos Integrales que dieran respuesta a las necesidades del sector en la entidad.**

A pesar de que normativamente se cumplió con los requisitos establecidos para ser beneficiario del Programa, siempre se señaló en evaluaciones previas la necesidad de realizar una estratificación de productores acorde a la situación estatal, así como la definición de criterios formales para la focalización de apoyos, respecto al primer punto no se ha desarrollado un estudio de estratificación de productores pecuarios en la entidad, pero se ha ido avanzando respecto al tema de la focalización de los recursos bajo el esquema de cuencas lecheras por ejemplo.

De igual forma se indicó la necesidad de orientar las inversiones a proyectos y disminuir la atención a la demanda libre; sin embargo debido a las características de las solicitudes presentadas se avanzó poco en este aspecto, desaprovechando con ello las facultades otorgadas al Estado para orientar la instrumentación del programa en función de las prioridades del sector en la entidad.

## **Resultados e Impactos del Programa Fomento Ganadero**

**El subprograma Desarrollo Ganadero sí mostró resultados favorables en la población atendida y su impacto general fue positivo.**

Los resultados alcanzados por Desarrollo Ganadero en la modalidad de ejecución federalizada fueron favorables. Aún sin una planeación estratégica se logró beneficiar a los sistemas-producto más representativos en la entidad, también se apoyaron las principales zonas ganaderas y se dio preferencia a los productores de bajos ingresos en transición, aunque los componentes otorgados favorecieron principalmente la producción primaria, y se descuidó la fase de postproducción, acopio, transformación y comercialización de productos pecuarios.

Los indicadores de impacto mostraron que el programa tuvo resultados favorables en ingreso, empleo, y capitalización de las UPR, los cuales son indicativos de que se avanzó en la consecución de los objetivos del programa. Sin embargo, no se puede afirmar que dichos cambios fueron consecuencia exclusiva de la intervención del programa; toda vez que para ello sólo se cuenta con la apreciación de los productores, que aunque permite cuantificar cambios, los resultados son muy subjetivos.

**El subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales también presentó resultados favorables entre los beneficiarios y su impacto general fue positivo.**

Los resultados del DPAI en la modalidad de ejecución federalizada fueron satisfactorios, generándose una percepción favorable entre los productores beneficiados respecto a la utilidad del modelo GAVATT.

Se apreciaron cambios positivos en el manejo de praderas, sistema de alimentación, manejo del hato, control zoonosario, manejo reproductivo y genético, relacionados con la producción primaria; no obstante se descuidaron las fases de postproducción, transformación y comercialización.

El impacto del programa en el cambio tecnológico fue positivo aunque se vio limitado principalmente por la escasez de recursos entre los productores, lo cual dificultó la adquisición de nuevas tecnologías.

Los técnicos incorporados al DPAI cumplieron satisfactoriamente con sus funciones, a pesar del retraso en el pago de sus servicios por parte del programa, la falta de apoyos o incentivos para mejorar sus capacidades técnicas y la dispersión de las UPR atendidas; mostrando así el grado de compromiso que tienen con los productores y en el cumplimiento de su ejercicio profesional.

No obstante lo anterior, los resultados obtenidos por el DPAI pudieron ser de mayor envergadura, si éste se hubiese complementado con el subprograma de Desarrollo Ganadero, aunque hubo casos en que se dio esta complementariedad, éste no fue el común denominador entre la población beneficiada.

**El subprograma de Fortalecimiento a los sistemas producto pecuario registro avances pero aún no se puede hablar de impactos.**

Debido a que la integración de los Comités Sistema Producto Pecuarios está en fase inicial, no es posible hablar de impactos, sin embargo hubo avances al constituirse los comités más importantes para el Estado, los cuales cuentan con la representación de actores gubernamentales, no gubernamentales y representantes de tres eslabones de la cadena. Sin embargo se encuentran ausentes los representantes de los organismos auxiliares de salud animal que inciden en el sector y cuya participación es importante a modo de mejorar el control zoonosario en la entidad. En el caso del comité apícola se recogieron comentarios de algunas organizaciones de apicultores que dijeron no estar enteradas de la conformación del comité y no tener representación en el mismo, por lo que sería bueno mejorar la difusión al respecto.

Cada comité inició los trabajos de elaboración de su plan rector, y mantuvo reuniones para la planeación, seguimiento de acuerdos y calendarización de nuevas actividades. En el caso de los Comité Sistema Producto Bovinos-Leche, Ovinos y Apícola se gestionaron proyectos de inversión en apoyo a diversos grupos de productores.

Lo anterior es muestra de la voluntad que existe entre los diferentes actores que concurren en el sector, a fin de impulsar el desarrollo de la ganadería veracruzana desde lo local pero vinculándose con las políticas que orientan el desarrollo a nivel nacional.

### **Siempre habrá acciones de mejora que implementar**

La mayor lección aprendida es que no existe un programa, proyecto o acción que pueda considerarse totalmente acabado; siempre habrá formas de mejorar el diseño, la operación, reorientar los resultados, y potencializar los impactos en la población. Todo programa que incide en el medio rural, involucra factores socioeconómicos, político-culturales, técnico-productivos y ambientales que no pueden ser controlados y por tanto la respuesta a un determinado modelo de intervención será siempre impredecible.

## ***4.7. Seguimiento y Evaluación del Programa***

**La evaluación externa debe entenderse como un proceso abierto, participativo, de reflexión crítica y comunicación, que permitirá ir mejorando el programa; y cuya función es diferente a la del seguimiento interno.**

La tendencia en nuestro país respecto a los procesos de evaluación externa es que éstos sean más flexibles en términos de permitir a las entidades evaluadoras incorporar sus conocimientos y experiencias en el diseño metodológico, la definición de la muestra y la elección de las técnicas de colecta de datos, a fin de salvar los vacíos existentes, adecuarlas a las necesidades de información estatal y convertirlas en una herramienta útil para la gestión del programa orientada al impacto, esto sin perder de vista que deberá cubrir las necesidades de información requeridas por el nivel central.

Por otro lado se debe diferenciar el proceso de evaluación, de las labores de seguimiento, pues estas últimas permitirán monitorear el programa de manera interna y continua, obtener indicadores de resultados en diferentes momentos en el tiempo, y servir de antecedente a los estudios de evaluación externa.

**El enfoque del seguimiento del programa estuvo orientado a la eficiencia y eficacia física y financiera, lo cual es acorde a lo establecido en las reglas de operación; con el apoyo del CTEE,**

Las reglas de operación del programa establecieron indicadores de resultados a fin de dar cuenta de la gestión del programa y transparentar el uso de los recursos, a través de informes de avance en el cumplimiento de metas físicas y financieras, fue posible calcular tales indicadores en diferentes momentos en el tiempo de vida del programa; cumpliendo así con los requerimientos de información de la administración pública.

Sin embargo, para que las labores de seguimiento fueran completamente útiles a la administración del programa, es recomendable establecer un monitoreo de manera continua que considere indicadores de contacto con el beneficiario, a fin de conocer el nivel de interacción entre las actividades desarrolladas por el programa y los resultados o impactos en la población atendida. Dar respuesta a cuestiones tales como: población que esta teniendo acceso al programa, destino y formas de uso de los apoyos, cambios provocados en las UPR, entre otros factores, es fundamental para una buena práctica de la administrativa pública, además que pudo ser de gran utilidad para las actividades de evaluación.

**La evaluación anual del programa cumplió con las disposiciones normativas, técnicas y metodológicas diseñadas para tal fin.**

Los estudios de evaluación fueron realizados anualmente por organismos externos especializados en el tema, dichos estudios cumplieron en términos de la norma para tal fin, con la metodología diseñada para su elaboración, así como en contenido y alcances del estudio.

**Se permitió incorporar en las evaluaciones estatales el estudio de temas de interés para el estado, siguiendo la metodología propuesta por FAO.**

Los procesos de evaluación iniciaron sujetos a diseños a nivel central, que si bien lograban homogeneizar la información para dar cumplimiento a criterios nacionales, también fueron una limitante para que dichos estudios pudieran cumplir con las expectativas de las instancias ejecutoras a nivel estatal. Sin embargo con el paso del tiempo, se ha venido permitiendo hacer ajustes a nivel local para la integración de los informes respectivos pero sin perder el rigor metodológico que este tipo de procesos exige.

A pesar de ello, la metodología, el diseño muestral y las técnicas de recolección de datos aprobadas en los términos de referencia siguen demandando gran cantidad de recurso y tiempo, que en consecuencia genera una desatención a la investigación de los temas de interés estatal. Por su parte la rigurosidad en las técnicas de recolección de datos, si bien se orientan a medir cambios, también limitan el uso de otros métodos de recolección más flexibles y capaces de captar la causalidad de los resultados.

Aunque existían registros físicos y financieros del Programa, información del SISER y expedientes técnicos de las solicitudes, se requiere de una mejor sistematización de la información a fin de poder realizar una valoración más exacta del impacto del programa.

## **CAPITULO 5.**

### ***Proyectos de Ejecución Nacional Bovinos-Leche: Caso Ilustrativo de la situación que guardan los Proyectos financiados en esta modalidad, en los municipios de Jáltipán y Ozuluama Veracruz.***

En este apartado se presenta la situación que guardan dos de los veintiún proyectos financiados bajo la modalidad de ejecución nacional, siendo la finalidad de este capítulo, describir los avances y el estado que guarda cada uno de ellos.

En el Estado de Veracruz es la primera vez que se tiene acceso a esta modalidad de financiamiento, y en total fueron 21 proyectos apoyados; de los cuales siete correspondieron al sistema producto bovinos-leche, siete al apícola y siete para el ovino. Los recursos destinados para estos proyectos sumaron 123 millones 11 mil 249 pesos, de los cuales el 50.95% fue aportación de la APC y el 49.05 correspondió a la aportación de los productores.

La inversión por sistema producto fue de 73.90% para bovinos-leche, 15.21% para el sistema apícola y 10.89% para el ovino.

Para el desarrollo de este tema se seleccionaron dos proyectos de ejecución nacional, eligiéndose al sistema Bovinos Leche por ser la cadena productiva más beneficiada con este tipo de proyectos, y se eligieron los casos de Jáltipán y Ozuluama por considerarse representativos de la Zona Sur y Norte del Estado.

La temática se aborda a manera de caso ilustrativo, teniendo como fuente de información las entrevistas a los representantes de las organizaciones apoyadas con estos proyectos, y la derivada de observación directa sobre el terreno.

#### ***5.1. El Proyecto de Jáltipán***

Este es el caso de la Empresa Integradora Ganadería Integral del Trópico cuya oficina central se encuentra en la ciudad de Minatitlán, Veracruz. El proyecto se registró en la base de datos del Programa como ubicado en el municipio de Jáltipán, pero los productores beneficiados, que en total suman 79, tienen sus unidades de producción en los municipios de Minatitlán, Jaltipán y Sayula de Alemán.

La empresa tenía el interés de gestionar recursos para el repoblamiento del hato ganadero y la adquisición de ordeñadoras, por lo que se dio a la tarea de buscar opciones de financiamiento para tal fin, así el representante de la integradora accedió a la página Web de SAGARPA en la cual obtuvo información de los apoyos otorgados por el PFG en la modalidad de Ejecución Nacional, posteriormente acudió a la Delegación Estatal de dicha dependencia, a fin de conocer detalles del procedimiento para ingresar su solicitud de apoyo.

La solicitud del grupo se ingresó a la Ventanilla de Atención de la Delegación Estatal de SAGARPA acompañada de un proyecto de inversión elaborado por el MVZ. José Horacio Fernández Salseco, consultor de la empresa integradora.

El proyecto está orientado a la producción primaria, específicamente al repoblamiento del hato ganadero mediante la adquisición de hembras y sementales, así como al mejoramiento de la práctica de ordeña con la incorporación de ordeñadoras en las UPR de los asociados con mayor inventario ganadero.



Directivos de la Empresa Integradora Ganadería Integral del Trópico SA de CV. Durante el desarrollo de la entrevista.

La inversión total realizada al proyecto es de \$3'640,400.00, de los cuales la inversión gubernamental fue de \$2'548,000.00

Antes de la intervención del programa, los ingresos de la empresa eran de \$1'002,240.00 anuales, después ascendieron a \$2'004,480.00 que a juicio de los directivos de la empresa, el cambio se debió a que han tenido incrementos en rendimientos de leche por unidad animal derivados de una mejor práctica de ordeña “antes se ordeñaba una sola vez al día, ahora se ordeña dos veces por día”.

Durante la visita sobre el terreno se procuró recorrer algunas unidades de producción de los asociados, pero desafortunadamente los directivos no tenían suficiente tiempo para guiar al equipo técnico, y pidieron reprogramar la visita posteriormente, la cual no se realizó debido al corto periodo de tiempo que duró el proceso de evaluación; sin embargo las entrevistas realizadas permitieron captar información relevante.

### **De los beneficios del proyecto**

Uno de los aspectos importantes a abordar se refiere a los beneficios generados por el proyecto. Al respecto es importante conocer la percepción de los productores, toda vez que son ellos quienes pueden hacer una valoración de los mismos.

En este caso, los productores entrevistados precisaron que los componentes apoyados por el programa, tienen la finalidad de repoblar el hato ganadero mediante la adquisición de sementales y hembras. Pero, adicionalmente ellos observan que este tipo de apoyo les permite mejorar también la calidad genética del hato, que a mediano plazo afectará positivamente el rendimiento por unidad animal en la producción de leche.

Por otra parte, y con la incorporación de ordeñadoras en las UPR, no sólo se mejoró el proceso de ordeña, sino que también se aligera la carga de trabajo, permitiéndoles disponer de más tiempo para dedicarlo a otras actividades, o en su caso reducir costos de producción, al disminuir la mano de obra contratada en esta labor. También se tiene la ventaja de ordeñar dos veces al día, lo cual ha permitido obtener mayor rendimiento por unidad animal.

A mediano plazo se espera que el proyecto impacte positivamente el ingreso de los productores, mediante el incremento en rendimientos y reducción en costos de producción.

### **De la puesta en marcha del Proyecto**

Es importante mencionar que para poner en marcha el proyecto hubo la necesidad de adquirir primero los activos solicitados, para lo cual la empresa tuvo que desembolsar la totalidad de los recursos, comprobar mediante factura las adquisiciones, y después esperar el reembolso de los recursos correspondientes a la aportación gubernamental.

En este sentido, los productores expresaron lo poco apropiado de este mecanismo de financiamiento, toda vez que solicitan recursos para apoyar su actividad productiva porque carecen de ellos: “Con el reembolso no se apoya al productor, porque se tiene que ver de donde conseguir recursos para pagar toda la inversión.... Se pide prestado, se vende algo, y se invierte; pero luego no reembolsan rápido, se tiene que esperar y mientras, ya no se tiene dinero para trabajar”.

Al respecto ellos sugieren que el gobierno aporte su parte proporcional a la par que ellos lo hacen, así no tendrían la complicación de buscar más recursos que aquel que les corresponde como parte de su aportación obligatoria.

Posteriormente y una vez salvadas las dificultades de las adquisiciones y comprobación de las mismas, el proyecto ya se encuentra operando en su totalidad, se distribuyeron los vientres y sementales entre los beneficiarios, y se instalaron las ordeñadoras en las UPR beneficiadas con las mismas.

### **Del destino de la producción**

Como se mencionó anteriormente, el proyecto está orientado a la producción primaria, por lo que no tiene efectos en etapas de postproducción, ni en la comercialización del producto.

La producción de leche se vende de manera individual, directamente a lecheros y queseros de la región. Por el momento no se realiza la venta del producto en forma colectiva, mediante convenios o contratos a alguna empresa privada o paraestatal, ni tampoco la ejecución de acciones encaminadas a la transformación del producto.

Es importante destacar lo anterior, porque tratándose de una empresa integradora, se espera que ésta impulse el desarrollo de sus asociados hacia esquemas de producción, transformación y comercialización más rentables, que procuren además la integración de la cadena productiva y de valor en su ámbito de influencia.

### **Del suministro de Asistencia Técnica y Capacitación.**

De vital importancia para el éxito de un proyecto es que éste cuente con asistencia técnica y capacitación, componentes que son indispensables para el desarrollo de capacidades entre los beneficiarios del mismo.

En este caso, la empresa integradora Ganadería Integral del Trópico, cuenta con un asesor técnico que es el encargado de asistir a las distintas UPR's cuando estos lo requieren. No obstante la buena disposición del asesor, éste se ve rebasado debido al gran número de socios que integran la organización, y a los cuales no les puede dar la atención que en verdad requieren.

Adicionalmente a la asesoría técnica proporcionada por el técnico de la empresa, algunos productores asociados se encuentran incorporados a un grupo GGAVATT, a través del cual también se les proporciona asistencia técnica y capacitación.

Gracias a la Asistencia Técnica y Capacitación proporcionada, se ha logrado incorporar algunas innovaciones tecnológicas a las UPR, las cuales consisten en prácticas de inocuidad en el proceso de la ordeña, uso rotacional de praderas y

prácticas para el manejo y almacenamiento de agua. También se ha influido para que los productores participen de manera continua en las campañas de Tuberculosis y Brucelosis Bovina, así como la vacunación anual contra la rabia paralítica bovina.

### **De su participación y/o representación en el Comité Sistema Producto Bovinos-Leche.**

Cuando se preguntó a los directivos de la empresa sobre su participación o representación en el recién constituido Comité Sistema Producto Bovinos-Leche, éstos respondieron que desconocían dicha figura, sus funciones u objetivos.

Al respecto mencionaron “No sabemos a que se refiere con Comité Sistema Producto, no sabemos de su existencia y no hemos recibido ningún tipo de beneficio del mismo”.

## **Del Grado de Satisfacción de los beneficiarios con respecto al Programa**

Finalmente se procuró obtener información respecto al grado de satisfacción de los beneficiarios en relación al apoyo otorgado por el programa, a lo que ellos respondieron estar satisfechos con la calidad de los productos, pero decepcionados por el gran burocratismo que existe, las complicaciones financieras al interior de la empresa a consecuencia del mecanismo de reembolso que demanda liquidez inmediata por parte del productor, pero que se caracteriza por grandes retrasos en la radicación de recursos por parte de la instancia de gobierno.

También mencionaron que el incremento que se da a los programas de apoyo al campo debería ser proporcional al incremento que registra la tasa de inflación, porque resultan insuficientes: “Se solicita un proyecto por una determinada inversión, éste se aprueba un año después, pero los costos ya no se actualizan; entonces tienes que comprar lo programado pero a un costo mayor, y el gobierno ya no aumenta su aportación, por lo que el productor debe desembolsar una cantidad mayor a lo presupuestado porque se debe comprobar la aplicación de recursos, de lo contrario no hay reembolso”.

Por último dijeron que pese a todas las complicaciones inherentes a la gestión, y aplicación de recursos del programa, su empresa seguirá recurriendo a este tipo de servicios, pues la mayor parte de sus asociados es de bajos ingresos.

### **5.2. El Proyecto de Ozuluama**

Este caso se refiere a la Sociedad Cooperativa Ganadería y Quesería Loma Alta, ubicada en el municipio de Ozuluama, Veracruz. El proyecto beneficia a un total de 103 productores de la zona, dedicados a la producción de ganado bovino.

El Gestor de la empresa y presidente también de la Asociación Ganadera de Ozuluama, Lic. Fausto Pulido Ramírez, fue quien atendió al equipo técnico y facilitó la información resumida en estas líneas. Es importante señalar la buena disposición del Lic. Pulido a contribuir en el proceso de Evaluación del Programa.

Al respecto nos comentó, que como gestor tuvo la preocupación de orientar las acciones de la sociedad en beneficio de los productores integrados a ella, para lo cual se dio a la tarea de definir en primera instancia ideas productivas que permitieran mejorar los ingresos de los productores pecuarios en su ámbito de influencia. Derivado de ello, surge la idea del establecimiento de un centro de acopio de leche que permita concentrar la producción de los asociados, y venderla bajo convenio a la empresa Liconsa. Con esto se lograría pagar a los productores un mejor precio por su producto, y evitar que sigan vendiendo su producción a intermediarios, que castigan mucho el precio de la leche en la zona.

Una vez definida la idea del proyecto, se acudió a diversas dependencias para ver de qué manera se obtenían recursos para su ejecución. En una primera instancia se logró el apoyo del Gobierno del Estado para la construcción de instalaciones por un monto de \$4,000,000.00; posteriormente se ingresó una solicitud al PFG en la modalidad de ejecución nacional, para solicitar la adquisición de equipo para el acopio y enfriamiento de

leche. La solicitud se presentó acompañada de un proyecto productivo, y ésta fue autorizada en el año 2007.

Del recurso autorizado para este proyecto vía el PFG, \$4,000,000.00 correspondieron a la aportación gubernamental y \$1,000,000.00 a aportaciones de los productores; sumando en total una inversión de cinco millones de pesos.

Como se mencionó anteriormente, el proyecto se orienta a apoyar la fase de postproducción y comercialización del producto, logrando con ello avances en la integración de la cadena productiva a nivel local.

### **De los beneficios del proyecto**

Otro de los aspectos importantes de señalar es lo relativo a los beneficios generados por el proyecto, desde la perspectiva del productor.

En este caso, se precisó que al principio había cierta desconfianza por si lograría la realización del proyecto; se realizaron varias reuniones, ingresaron socios, salieron otros, pero al final se consolidó un grupo que logró materializar la idea de inversión. Esto en sí es ya uno de los beneficios generados por el proyecto, pues se logró avanzar en el proceso de organización entre los productores.

Es importante hacer mención que en este caso en particular se percibe un entendimiento de que el apoyo del programa está dirigido al desarrollo de un proyecto, y en ningún momento el productor visualiza el apoyo del programa como el suministro de activos; esto también es otro de los logros o beneficios derivados del proyecto, pues se tiene una visión de conjunto.

Por otra parte, y pese a que no se ha iniciado la operación del Centro de acopio, se observó que existe el claro convencimiento de que se lograrán impactos positivos en el ingreso de los productores, pues se pagará un mejor precio del producto, además de asegurar la venta del mismo a través del convenio formalizado con Liconsa.

También se observó sentido de responsabilidad por mejorar la calidad del producto, así como a largo plazo avanzar hacia un proceso de industrialización del producto, a fin de venderlo pasteurizado y envasado.

### **De la puesta en marcha del Proyecto**

Como ya se mencionó, para poner en marcha el proyecto hubo la necesidad de construir primero las instalaciones que alojarían el equipo, para lo cual el Gobierno del Estado apuntaló esta etapa con una buena inversión de recursos. Después se procedió a la adquisición del equipo solicitado al PFG, para lo cual la empresa desembolsó la totalidad de los recursos, comprobó mediante factura las adquisiciones, y después esperó el reembolso de los recursos correspondientes a la aportación gubernamental.

No se mencionó ningún tipo de dificultad para la adquisición del equipo, ni tampoco para la comprobación de la aplicación del recurso. La cooperativa reunió los recursos necesarios para la gestión del proyecto y la adquisición de activos, a través de cooperaciones recurrentes de los asociados, que aunque significaron un gran esfuerzo, se sienten satisfechos por ver los primeros resultados del mismo.

Cabe hacer mención que en opinión de los beneficiarios, el financiamiento otorgado por el PFG, fue determinante para poner en marcha el proyecto.



Vista de las instalaciones del Centro de Acopio de Leche en Ozuluama, Veracruz.



Vista del Equipo adquirido para el Centro de Acopio de Leche en Ozuluama, Veracruz.

### **Del destino de la producción**

El proyecto está orientado a la etapa de postproducción y comercialización del producto.

Antes de la ejecución del mismo los productores vendían su producción en forma individual, directamente a lecheros y queseros de la región. Por el momento siguen bajo este esquema de comercialización, pero una vez que inicien las operaciones del Centro de Acopio el producto se venderá a la empresa Liconsa, gracias a un convenio de compra signado con la misma.

Es importante destacar lo anterior, porque con ello se logra avanzar en la integración de la cadena productiva a nivel local, logrando con ello mejores precios pagados al productor.

### **Del suministro de Asistencia Técnica y Capacitación.**

De gran importancia ha sido la Asistencia Técnica y Capacitación otorgada a los socios de la cooperativa, la cual se ha realizado vía la Asociación Ganadera de Ozuluama, y a través de Grupos GGAVATT.

En el caso de la Asociación Ganadera, se destaca que ha impulsado diversos cursos de capacitación para mejorar la fase de producción primaria, y su participación ha sido de gran importancia para la gestión de recursos públicos en apoyo de los asociados.

Por su parte los grupos GGAVAT han contribuido al desarrollo de capacidades mediante capacitaciones y asistencia técnica. En este caso los productores cuentan con un asesor técnico que se ocupa de visitar sus UPR para asesorarlos en aspectos técnico-productivos, realiza giras de intercambio para que los productores conozcan innovaciones tecnológicas puestas en práctica, y realiza también cursos de capacitación en diversos temas de interés; con ello se ha logrado impactar positivamente en el manejo del hato y de la pradera, así como mantener la participación de los productores en las campañas de salud animal como son brucelosis y tuberculosis bovina.

### **De su participación y/o representación en el Comité Sistema Producto Bovinos-Leche.**

En este caso se observó un buen nivel de conocimiento respecto a los objetivos y funciones del Comité Sistema Producto.

En el caso de La cooperativa Ganadería y Quesería Loma Alta, ésta encuentra su representación en el recién constituido Comité Sistema Producto Bovinos-Leche, a través de la Asociación Ganadera Local a la que pertenece. Manifestando que en la integración del Comité lograron su representación con algunos vocales.

En cuanto a los beneficios obtenidos a través de este organismo, cuentan el apoyo a la gestión del presente proyecto.

Sin embargo reconocen que dicho organismo ha tenido que enfrentar algunas limitantes para el desarrollo de sus funciones, tales como restricciones presupuestales, la complejidad de la problemática del sector (pues existen grandes diferencias en cuanto a necesidades por zona), dificultad de los integrantes para asistir de manera ininterrumpida a las reuniones, pues tienen que recorrer grandes distancias para asistir (hasta 7 horas de camino para llegar a la sede que es el puerto de Veracruz).

No obstante lo anterior, consideran que se está realizando un esfuerzo por avanzar en este esquema de organización.

### **Del Grado de Satisfacción de los beneficiarios con respecto al Programa**

Finalmente y respecto al grado de satisfacción de los beneficiarios en relación al apoyo otorgado por el programa, ellos se consideran satisfechos con la calidad de los productos, sin dejar de mencionar que los presupuestos destinados a este tipo de programas sigue siendo insuficiente y continúa llegando con poca oportunidad al productor.

También se señaló que la difusión de los programas es limitada, pues existe alto grado de desconocimiento entre los productores sobre los apoyos que ofrece el gobierno, así como de los procedimientos a seguir para gestionarlos.

Por último mencionaron que pese a los inconvenientes que se encuentran durante el proceso de gestión, los productores siempre buscarán esta clase de subsidios, pues las necesidades del sector son muchas.

### **5.3. Perspectivas a Futuro**

En este momento los proyectos antes descritos se encuentran en su fase inicial y por tanto no se puede hablar de resultados y mucho menos de impactos; sin embargo conocer la situación que éstos guardan permite visualizar de manera más concreta los resultados e impactos que se alcanzarán a futuro.

En el caso de la Empresa Integradora Ganadería Integral del Trópico debe considerarse que el proyecto financiado se orienta a la actividad primaria, y tiene por finalidad repoblar el hato ganadero, mejorar la calidad genética del hato y perfeccionar la práctica de ordeña. Por lo que a mediano plazo se espera que:

- d) Los socios de la Empresa Integradora tengan un mayor inventario ganadero a consecuencia de los apoyos otorgados para la adquisición de hembras y sementales.
- e) Los productores beneficiados con este proyecto obtengan mayores rendimientos de leche por unidad animal, derivados de incorporar a sus hatos semovientes de mejor calidad genética, adquiridos gracias al financiamiento del Programa.
- f) Los productores que participan en el proyecto modernicen la técnica de ordeña, mecanizando el proceso y mejorando la higiene, logrando además reducir el tiempo ocupado en la actividad, ahorrar mano de obra y aligerar su carga de trabajo; todo ello a consecuencia de la incorporación del bien otorgado por el Programa.

Una vez logrado lo anterior, se contempla que a mediano plazo la Empresa Integradora promueva acciones para atender las fases de postproducción y transformación de la producción, así como el acceso a nuevos mercados. Por lo que se espera que:

- a) La Empresa Integradora realice un seguimiento del proyecto, a fin de constatar que se logren los resultados antes descritos.
- b) Se impartan cursos para mejorar las capacidades técnicas, administrativas y organizacionales de sus asociados.
- c) Se elaboren y gestionen nuevos proyectos que atiendan las fases de postproducción y/o transformación de la producción, según sean los objetivos de la organización.
- d) Se formalicen convenios con empresas privadas o paraestatales para vender la producción total de sus asociados a un mejor precio, evitando que estos sigan vendiendo de manera individual a intermediarios locales que pagan bajos precios al productor; o bien se venda el producto procesado directamente al consumidor, obteniendo con ello un valor agregado.

- e) De igual forma se espera que la Empresa Integradora busque acercamientos con el Comité Sistema Producto, a fin de conocer más a fondo sus objetivos, planes y acciones; así como su estructura y la forma en que este organismo puede apoyar sus iniciativas a nivel local, incluso lograr estar representados en el mismo.

Por su parte la Sociedad Cooperativa Ganadería y Quesería Loma Alta, fue beneficiada con el financiamiento de un proyecto que se orienta a la fase de postproducción mediante un Centro de Acopio de Leche, a la vez que procura mejoras en la comercialización del producto a través de la formalización de convenios con Liconsa. Por lo que se espera que a Corto Plazo:

- f) Los productores beneficiados reciban un mejor precio pagado por su producto.
- g) Los ingresos de los productores que participan en el proyecto se incrementen a consecuencia de las mejoras en el precio.
- h) Se generen nuevos empleos derivados de la operación del Centro de Acopio.
- i) Se capacite a socios y directivos, con el fin de mejorar sus habilidades técnicas y administrativas.
- j) Se registren avances en el proceso de consolidación organizativa, teniéndose un alto grado de participación de los asociados en la toma de decisiones de la cooperativa, bajo nivel de deserción de socios, así como la prevalencia del dialogo para la toma de acuerdos y solución de conflictos.

Después de lograr lo anterior, la Sociedad Cooperativa contempla promover acciones orientadas a la industrialización de la producción con el fin de vender sus productos directamente al consumidor. Por lo que se espera que a mediano Plazo:

- a) La Sociedad Cooperativa revise los avances en la consecución de los resultados anteriormente descritos, a fin de lograr el cumplimiento de los mismos.
- b) Se elabore y gestione un nuevo proyecto referente a la industrialización de la producción.
- c) Se conozca a detalle la comercialización de este tipo de productos a fin de detectar mercados potenciales y definir una estrategia para introducir el o los nuevos productos al mercado.

## BIBLIOGRAFÍA

Términos de Referencia para la Evaluación Retrospectiva de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz. CTEE SAGARPA 2008.

Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010. Gobierno del Estado de Veracruz.

Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltrán. Gobierno del Estado de Veracruz.

La Contribución del IICA al Desarrollo de la Agricultura y las Comunidades Rurales en México. Informe Nacional anual 2007. IICA Representación México.

Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología de la Cadena de Bovinos de Doble Propósito en el Estado de Veracruz” FUNPROVER-COLPOS 2003.

Anuario Estadístico Veracruz 2007. Gobierno del Estado de Veracruz

Caracterización de la cadena agroalimentaria de ganadería bovina en la Región del Papaloapan, Veracruz. Veracruz-Llave–México. Julio Vilaboa Arroniz (Programa en Agroecosistemas Tropicales. Colegio de Postgraduados), Pablo Díaz Rivera, Octavio Ruiz Rosado y Diego Esteban Platas Rosado (Profesores Investigadores). Colegio de Postgraduados, Campus Veracruz, México. 2008

El portal del avicultor. Rafael Reyes Buñuelos. Agosto 2008.

Avicultores Veracruzanos exportarán pollo a Venezuela. Nota Informativa del Sol de Córdoba basada en una entrevista a Jaime Crivelli Espinoza presidente de la UNA.

Bores Q.R.F. “La investigación pecuaria ante los retos y desafíos de la Ovinocultura en México” INIFAP.

Plan Rector Apícola Nacional. ONA

Manuel Angel Gomez Cruz. Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México-2005. Chapingo 2005.

Tercer Informe de Gobierno. Lic. Fidel Herrera Beltran. Gobierno del Estado de Veracruz

Antonio Hernández Beltrán y Colaboradores. Las Inundaciones y la Ganadería en el Estado de Veracruz durante 2005. Facultad de Medicina, Veterinaria y Zootecnia U.V.

Situación actual de la planeación agropecuaria, y del desarrollo rural sustentable en el Estado de Veracruz. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LX Legislatura. México 2007.

Tenek Federación de S.C. de R.L de C.V. Plan de Desarrollo Integral 2004-2008. Veracruz, México.

Sergio Benacchio Scotton. La Diversificación de la Producción: el Plan de Desarrollo, sus enfoques y perspectivas. Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias. Maracay. 1987

Dennis J. Casley , Krishna Kumar. Seguimiento y Evaluación de Proyectos en Agricultura. Banco Mundial 1990.

Guía para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos. Gestión Orientada al Impacto en el Desarrollo Rural. FIDA.

Linda G.Morra., Amy C. Fridlander. Evaluaciones mediante Estudios de Caso. Banco Mundial 2001.

Informe de Evaluación Estatal del Programa Fomento Ganadero 2003 Veracruz. Parámetro Consultores S.C.

Informe de Evaluación Estatal del Programa Fomento Ganadero 2004 Veracruz. Colegio de Postgraduados Campus Veracruz.

Informe de Evaluación Estatal del Programa Fomento Ganadero 2005 Veracruz. Consultoría en Optimización Empresarial SA de CV.

Informe de Evaluación Estatal del Programa Fomento Ganadero 2006 Veracruz. Profesionales Desarrollando Empresas Mexicanas SA de CV.

Reglas de Operación Alianza Para el Campo 2003. Diario Oficial de la Federación.

Rosario Pérez Espejo. Porcicultura Intensiva y Medio Ambiente en México. Situación Actual y Perspectivas. UNAM. 2008

## ANEXOS

### Anexo 1

#### 1.- DISEÑO MUESTRAL.

El diseño de la muestra para el presente estudio de evaluación se apego a lo establecido por el CTEE y conforme a las reuniones operativas que se tuvieron a fin de definir el marco muestral.

En este sentido, el diseño muestral para la evaluación del la Alianza para el Campo 2007 presenta particularidades, según se trate de beneficiarios con componentes. A continuación se sugiere un procedimiento específico para determinar el tamaño de la muestra de beneficiarios a encuestar en cada caso. Respecto al Programa de Fomento Ganadero, se partió de la línea base de beneficiarios 2006 y se determinó una muestra de beneficiarios para 2007.

#### **Determinación del tamaño de la muestra.**

Para determinar los tamaños de muestra (n) la Entidad Evaluadora Estatal empleo el Muestreo Aleatorio Estratificado, donde se consideraron los siguientes elementos:

- ✓ N: Número Total de Beneficiarios registrados en las listas para cada año (2006 y 2007)
- ✓ L: Número de estratos para cada año
- ✓ i: Subíndice que indica el número de estrato
- ✓ Ni: Número total de Beneficiarios en el estrato i
- ✓ n: Tamaño de muestra que va a ser repartida en los L estratos

Donde n es:

$$n = \frac{\sum_{i=1}^L N_i^2 \sigma_i^2 / W_i}{N^2 D + \sum_{i=1}^L N_i \sigma_i^2} \quad D = \frac{B^2}{Z_{\alpha/2}^2}$$

$\sigma_i^2$ : Varianza poblacional del estrato i  
 Wi: Ponderación ó peso del estrato i-ésimo en la población  
 wi: Ponderación ó peso del estrato i-ésimo en la muestra  
 B: Error del límite de estimación

Aplicando las formulas correspondientes se obtuvieron los siguientes datos para el Programa de Fomento Ganadero:

Estratos	n (2006)	n (2007)
Fomento Ganadero	32	53

Nota: el error límite de estimación acordado es de 2,000

### Selección de integrantes de la muestra

Una vez determinado el tamaño de muestra, se seleccionaron los beneficiarios que habrán de encuestarse tomando como base el listado completo de beneficiarios 2006 y 2007 del Programa de Fomento Ganadero.

Para la selección de los beneficiarios a encuestar se siguió el siguiente procedimiento:

1. Se ordenó alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se numeró progresivamente.
2. A continuación se calculó el coeficiente "k", que resulta de dividir el número total de beneficiarios del programa (N) entre el tamaño de muestra calculado (n).
3. En seguida se seleccionó aleatoriamente el número "s" que corresponde a un número entero ubicado en el intervalo comprendido entre uno y "k".
4. A partir del número entero "s", se inició la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de los beneficiarios a encuestar. Estos fueron s, s+k, s+2k, s+3k, s+(n-1)K hasta que se completaron las 67 unidades de muestreo.