

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

División de Ciencias Económico Administrativas

“ANÁLISIS DE ALGUNAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS: EL CASO DE ALIANZA PARA EL CAMPO EN PUEBLA, 2004”

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN CIENCIAS EN ECONOMÍA
DEL DESARROLLO RURAL

PRESENTA:

VERÓNICA DE JESÚS SANDOVAL GONZÁLEZ

T-2008
C-2



CHAPINGO MÉXICO, ENERO DEL 2006.



DIRECCION GENERAL ACADEMICA
DEPTO. DE SERVICIOS ESCOLARES
OFICINA DE EXAMENES PROFESIONALES



“ANÁLISIS DE ALGUNAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS: EL CASO DE ALIANZA PARA EL CAMPO EN PUEBLA, 2004”

Tesis realizada por Verónica de Jesús Sandoval González bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS EN ECONOMÍA DEL DESARROLLO RURAL

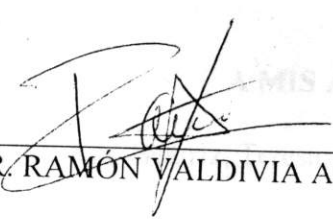
DIRECTOR:


DRA. ALMA ALICIA GÓMEZ GÓMEZ

ASESOR:


DR. VÍCTOR H. PALACIO MUÑOZ

ASESOR:


DR. RAMÓN VALDIVIA ALCALA



DEDICATORIAS

A MIS PADRES

Alfonso y Gloria

A MIS HERMANOS

Rosa, Teresa †, Laura, Juan y Marisol

A MI ESPOSO

Francisco

A MIS SOBRINOS

Amalinalli, Alisson, Mixtzin, Byron, Meztly y Roy

A MIS AMIGOS

Perla, Susana, Beatriz, Teresa, Martha, Luz, Luis, Pedro Pablo

Agradezco por toda la felicidad.
Gracias a Dios, a mi familia y a ustedes
por la dicha que me han deseado y por su grato apoyo.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y a mis profesores el apoyo brindado para la realización de los estudios de Maestría. Se agradece además, el apoyo otorgado por los doctores: Alma Alicia Gómez Gómez, Víctor H. Palacio Muñoz, y Ramón Valdivia Alcalá, ya que la amplia experiencia de cada uno de ellos en el ámbito académico contribuyó y enriqueció esta investigación, así como a mis compañeros (as) y a todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron para llevar a buen término la investigación.

DATOS BIOGRÁFICOS

La Lic. Verónica de Jesús Sandoval González tiene como lugar de nacimiento la Ciudad de Texcoco en el Estado de México, teniendo como fecha de nacimiento el día 26 de enero de 1972, su vida académica la ha desarrollado en dicho Estado. Sus estudios profesionales los realizó en la Universidad Autónoma Chapingo, obteniendo el título de Licenciado en Economía Agrícola en el año de 1996, realizó sus estudios de maestría en Economía del Desarrollo Rural, en la División de Ciencias Económico Administrativas durante el ciclo 1997-1999. Ha participado en diferentes cursos como: "Análisis macroeconómico de los mercados agrarios", "Introducción a la evaluación de programas de desarrollo rural" y "Política agrícola internacional", entre otros. En la gran mayoría de su experiencia profesional ha tenido como línea de trabajo la formulación y evaluación de proyectos y programas de desarrollo rural.



“ANÁLISIS DE ALGUNAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS: EL CASO DE ALIANZA PARA EL CAMPO EN PUEBLA, 2004”

“AN ANALYSIS OF SOME AGRICULTURAL POLICIES: THE CASE OF ALLIANCE FOR FARMS IN PUEBLA, 2004”

Verónica de Jesús Sandoval González¹

Alma Alicia Gómez Gómez²

RESUMEN

La presente investigación contempla un análisis de la política agrícola a través de los resultados de la evaluación del programa Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo durante la operación 2004, con la finalidad de examinar los resultados e impactos, así como la congruencia de éstos con los objetivos del Programa y la política sectorial estatal.

Con las inversiones apoyadas por el Programa se identificaron los resultados obtenidos en la evaluación formativa y sumativa. Asimismo, las inversiones permitieron identificar los efectos en indicadores, como ingreso, empleo, inversión, capitalización, innovación tecnológica, producción, productividad, desarrollo organización, comités sistemas producto e integración de cadenas agroalimentarias.

El Programa es de importancia en el Estado de Puebla, ya que se ha convertido en una herramienta que permite capitalizar las unidades de producción, además de acelerar la adopción de tecnología y promover proyectos que otorguen valor agregado a la producción primaria.

Palabras claves: Fomento Ganadero, Evaluación, Desarrollo agropecuario.

ABSTRACT

The present research analyzes agricultural policies by means of the evaluation results of the program *Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo* (Cattle Promotion in the Alliance for Farms) during the operation year 2004 to study its results and impact, as well as its congruency, with the program objectives and the policies of the state sector.

The results obtained with the investments supported by the program were identified in a formative and summative evaluation. The investments also permitted the identification of the effects on indicators such as: income, employment, investment, capitalization, technological innovation, production, productivity, organizational development, product systems committees, and integration of agro-food chains.

The program is important to the state of Puebla in as much as it has become a tool that allows for the capitalization of production units, as well as accelerating the adoption of technology and promotion of projects that give added value to primary production.

Key words: Cattle promotion, evaluation, agro-livestock development.

¹ Tesista / Thesis author

² Director de tesis / Thesis director

Índice de contenido

Pág.

Capítulo 1 Introducción.....	1
1.1 Introducción.....	1
1.2 Planteamiento del problema.....	4
1.3 Justificación.....	7
1.4 Objetivos.....	9
1.4.1 Objetivo General.....	9
1.4.2 Objetivos específicos.....	9
1.5 Hipótesis.....	10
1.5.1 Hipótesis General.....	10
1.5.2 Hipótesis Específicas.....	10
Capítulo 2 Marco teórico conceptual.....	11
2.1 Elementos conceptuales de las políticas agrícolas.....	11
2.1.1 Objetivos generales de la política agrícola.....	13
2.1.2 Los principales instrumentos de la política agrícola.....	13
2.2 La ausencia de justificación de la política agrícola de precios.....	15
2.3 La política agrícola en los países desarrollados.....	18
2.4 La política agrícola en México: modelo de intervención subordinado a un modelo de desarrollo industrial y a la política macroeconómica.....	20
2.5 El marco de la política agrícola en México.....	21
2.6 Política agrícola.....	24
2.7 SAGARPA y la política agrícola.....	28
2.8 Alianza Contigo en la política sectorial.....	31
2.9 Pertinencia de la Alianza en el marco de la política sectorial.....	33
2.9.1 Alianza en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).....	33
2.9.2 La Alianza para el Campo.....	34
2.9.3 La Alianza en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 (Programa Sectorial).....	35
2.9.4 Correspondencia entre los objetivos y las líneas estratégicas de la política sectorial federal y Alianza.....	36
2.9.5 La Alianza y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).....	38
2.10 Respuesta del programa Fomento Ganadero y otros instrumentos de política sectorial a las condicionantes del desarrollo del subsector.....	42

2.11 Evolución y potencialidades del programa para responder la problemática y retos del entorno	47
--	----

Capítulo 3 Métodos y procedimientos de la evaluación..... 50

3.1 La evaluación del Programa Fomento Ganadero.....	50
3.2 El enfoque de la evaluación.....	51
3.3 Ámbitos de evaluación.....	52
3.3.1 Evaluación Formativa	52
3.3.2 Evaluación Sumativa.....	55
3.4 Materiales empleados	56
3.5 Diseño muestral	57
3.5.1 Marco muestral	57
3.5.2 Determinación del tamaño de muestra y selección de beneficiarios.....	58
3.6 Métodos de análisis de la información	60

Capítulo 4 Resultados y discusión 61

4.1 El sector agropecuario en Puebla.....	61
4.2 Resultados del programa en el Estado	64
4.2.1 Evolución de la inversión del programa	64
4.2.2 Importancia de la inversión para la capitalización de la ganadería estatal	67
4.3 Resultados en la evaluación formativa del programa	69
4.3.1 Evolución del número de beneficiarios y principales componentes apoyados	69
4.3.2 Valoración de resultados acumulados.....	72
4.3.3 Cumplimiento de metas programadas (física y financiera).....	74
4.3.4 Análisis de indicadores de gestión del programa.....	75
4.3.5 Maduración del proceso de simplificación de la estructura programática y de flexibilidad en los conceptos de apoyo	77
4.3.6 Enfoque integral de las inversiones mediante el uso de proyectos	78
4.3.7 Apropiación del Programa por parte del Gobierno Estatal	80
4.3.8 Definición y jerarquización estratégica de las prioridades de inversión en función de la política ganadera estatal	81
4.3.9 Efectos de la oportunidad del ejercicio de los recursos	82
4.3.10 Avances en la orientación de inversiones hacia la integración de cadenas en el Estado	83
4.3.11 Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes en la entidad.....	84
4.3.12 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes.....	87

	Pág.
4.3.13 Avances en la apropiación del Subprograma por parte del Gobierno Estatal y los productores.....	89
4.3.14 Avances en la conformación de un mercado de servicios profesionales.....	90
4.3.15 Interacción con la Fundación Produce, las instancias de investigación y otros servicios.....	91
4.3.16 Calidad de los servicios y capacidad para generar impactos	92
4.3.17 Perspectiva del DPAI para promover procesos organizativos y de integración de cadenas.....	94
4.3.18 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa en el Estado	95
4.4 Resultados de la evaluación sumativa	96
4.4.1 Ingreso.....	97
4.4.2 Empleo	100
4.4.3 Integración de cadenas agroalimentarias	102
4.4.4 Inversión y capitalización	103
4.4.5 Producción y productividad	106
4.4.6 Innovación tecnológica	108
4.4.7 Desarrollo de capacidades.....	112
4.4.8 Fortalecimiento de organizaciones económicas.....	118
4.4.9 Sanidad e inocuidad	121
4.4.10 Reflexión de conjunto sobre los impactos del Programa	122
4.4.11 Focalización de beneficiarios.....	123
Capítulo 5 Conclusiones	126
5.1 Conclusiones.....	126
5.1.1 Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno	127
5.2 Recomendaciones	137
5.3 Propuesta de mecanismos de evaluación y medición de capacidades tanto a beneficiarios como a funcionarios y operadores del Programa Fomento Ganadero	146
5.4 Identificación de cuellos de botella y oportunidades en alguna etapa de la operación del Programa.....	147
5.5 Mecanismos y herramientas para generar una línea base de beneficiarios que permita determinar con mayor precisión los impactos del Programa en el futuro	150
Bibliografía	154

Índice de cuadros

	Pág.
Cuadro 1. Objetivos generales de la política agrícola.....	13
Cuadro 2. Comparativo entre las líneas de política sectorial y las líneas estratégicas de Alianza para el Campo	37
Cuadro 3. Correspondencia entre los objetivos de la Alianza para el Campo, Programa Sectorial y Actividades Productivas del PEC.....	39
Cuadro 4. Participación del sector agroalimentario en el PIB estatal (base a precios de 1993).....	62
Cuadro 5. Estructura del PIB Primario	63
Cuadro 6. Requerimientos de sementales bovinos.....	73
Cuadro 7. Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión.....	88
Cuadro 8. Ingresos y costos promedio por productor	98
Cuadro 9. Empleo antes y después por tipo de productor y especie	102
Cuadro 10. Inversión promedio por rubro, tipología y especie, 2002.....	106
Cuadro 11. Cambio promedio en producción y productividad, 2002	107
Cuadro 12. % beneficiarios que calificó la calidad del técnico en cuanto a:	115
Cuadro 13. % de beneficiarios que realizan actividades administrativas, gerenciales y de gestión, 2002 y 2004.....	117
Cuadro 14. % beneficiarios en aspectos de desarrollo de organizaciones	119
Cuadro 15. Índice de aspectos de la organización, 2002 y 2004	120

Índice de figuras

	Pág.
Figura 1. Tendencia de la inversión de la Alianza en el programa, 2001-2004* (miles de pesos)	65
Figura 2. Situación agropecuaria en Puebla.....	66
Figura 3. Distribución porcentual de la inversión de Alianza por componente.....	68
Figura 4. Distribución porcentual de beneficiarios según la tipología de SAGARPA	70
Figura 5. Demanda de los beneficiarios desde el 2001 a 2004	71
Figura 8. Aumento en el ingreso bruto por tipo de productor y especie animal (%).....	99
Figura 9. Capitalización promedio por tipología y especie, 2002.....	104
Figura 10. Índice de innovación tecnológica por tipo, especie y componente	110
Figura 11. Cambio promedio en el nivel tecnológico, 2004	111
Figura 12. ¿En qué medida han mejorado los siguientes aspectos en su unidad de producción con las recomendaciones del técnico? 2002-2004.....	114
Figura 13. ¿En qué otros temas requieren capacitación?	116
Figura 14. Beneficiarios por tipología de la FAO, 2002 y 2004 (%).....	124
Figura 15. Ciclo DMAMC-6 Sigma.....	149

ABREVIATURAS

APC	Alianza para el Campo
AC	Alianza Contigo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura
FOACAP	Fideicomiso Fondo Alianza para el Campo Poblano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
PROCAMPO Capitaliza	Programa de Apoyos Directos al Campo para Capitalización
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Capítulo 1

Introducción

1.1 Introducción

Uno de los cambios más importantes en el enfoque estratégico de la política agropecuaria obedece a la creciente vinculación entre los diversos ámbitos del desarrollo. Esto tiene varias dimensiones: por un lado, la política no puede reducirse a las meras condiciones de la producción primaria en la parcela. Las cadenas productivas, las modalidades de comercialización, las formas de participación en los mercados y las diversas formas de integración intersectorial, son elementos fundamentales para lograr intervenciones que favorezcan la contribución de la agricultura a la solución de los grandes problemas nacionales. Sin embargo, es claro que aún en esta definición amplia, la política sectorial no podría responder, por sí sola, a la magnitud de los problemas y desafíos del campo. Es indispensable definir una estrategia de desarrollo rural – reconocida como prioridad nacional –, construir un consenso social sobre formas y costos de las principales políticas y evaluarlas en relación con su contribución a la solución de los grandes problemas nacionales.

La estrategia de transformación y revalorización del medio rural requiere un esfuerzo sostenido en el desarrollo de infraestructura básica, como electricidad, transporte o comunicaciones, así como apoyos a la inversión productiva en diversos sectores. Es igualmente indispensable una amplia participación de la política social, sobre todo en educación, salud, seguridad alimentaria y dotación de servicios básicos, dentro de una estrategia de inversión en capital humano y la reconstrucción de instituciones en el medio rural (en el sentido amplio, que corresponde a las distintas formas y mecanismos de vinculación entre agentes, las normas para estas relaciones y el propio desarrollo de agentes a través de formas de representación y empoderamiento) en una dinámica de desarrollo del capital social. En la medida que las restricciones fiscales puedan liberarse para estas prioridades, también deben incluirse apoyos directos y focalizados para las familias más pobres.

En los años noventa, el contexto del desarrollo económico del país perfiló un nuevo papel para la agricultura y estableció nuevas reglas para su funcionamiento. Se estableció un proceso de desregulación económica que implicó la privatización de empresas del gobierno, la apertura comercial, así como el desmantelamiento del aparato público de apoyo al campo y de las políticas agrícolas centradas en los precios de garantía y en la protección del mercado interno. De hecho, si bien el ingreso de México al GATT se dio a mediados de los ochenta, el ajuste para el sector agropecuario se manifiesta a partir de principios de los 90s y se prolonga hasta la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En la primera mitad de los noventa, se prestó poca atención a la política sectorial de fomento agropecuario, realizándose sobre todo, acciones para realizar un ajuste estructural de la intervención gubernamental en el sector y solo algunas acciones puntuales para compensar los efectos negativos del mismo.

En general, la política sectorial de esos años tuvo como objetivos racionalizar la intervención gubernamental en el sector agropecuario, reduciendo su costo fiscal. En ese marco, las políticas establecieron una separación clara entre las políticas de fomento productivo y las de combate a la pobreza, reforzaron el papel de los mercados y disminuyeron la participación pública en la comercialización y transformación. Las principales medidas puestas en marcha a la luz de estas políticas fueron las siguientes:

- Privatización de empresas públicas.
- Desaparición de precios de garantía.
- Apertura comercial, alineando los precios nacionales a sus referentes internacionales.
- Reducción de subsidios a los insumos.
- Descentralización de las operaciones de fomento agropecuario a las dependencias estatales, quedando la parte normativa como responsabilidad federal.
- Modificación a los marcos jurídicos para dar certidumbre a la propiedad y usufructo de los recursos naturales (Ley Agraria, Ley de Aguas y Ley Forestal).

Los principales problemas que se originaron fueron:

- Pérdida de competitividad de las empresas agropecuarias.
- Descapitalización del sector.
- Endeudamiento y escasez de financiamiento para las unidades de producción.

En este marco, en parte con la finalidad de paliar los efectos de las políticas de ajuste sectorial, desde principios de la década de los noventa y hasta la actualidad, las principales vertientes de la política para impulsar el desarrollo sectorial han consistido en apoyos directos al ingreso del productor a través del Programa PROCAMPO; apoyos a la comercialización para propiciar la creación y/o el desarrollo de mercados mediante el Programa ASERCA; y acciones de fomento, servicios de apoyo y generación y transferencia de tecnología para las actividades productivas mediante el Programa Alianza para el Campo.

1.2 Planteamiento del problema

Los problemas del campo mexicano rebasan largamente la perspectiva de un periodo de gobierno; la vía para su superación reclama, necesariamente, una política de estado con visión de largo plazo.

Las definiciones de estrategia de desarrollo de cada gobierno se ajustan o se transforman tanto en función de las cambiantes condiciones como respecto de sus propias orientaciones de política, buscando continuar avanzando en la solución de los

principales problemas nacionales. En el proceso de rediseño o reformulación de las políticas es fundamental contar con el conocimiento más acabado posible sobre la política precedente y sus resultados.

Las profundas reformas introducidas en el sector agrícola mexicano durante los últimos años, derivadas de las nuevas exigencias de la inserción internacional -en especial los efectos de la incorporación al TLCAN-, el nuevo marco macroeconómico, las radicales transformaciones en las instituciones públicas relacionadas con el sector, los cambios legales en los derechos de tenencia de la tierra y los múltiples procesos de desregulación de los mercados agroalimentarios, significan nuevas oportunidades y fuertes desafíos para la agricultura nacional.

Uno de los principales ejes de la política sectorial de este sector para enfrentar el reto de aprovechar las nuevas oportunidades y minimizar los costos económicos y sociales de la reconversión productiva es la Alianza para el Campo (hoy Alianza Contigo). Con este programa se trata de poner en ejecución un conjunto de instrumentos, a través de una estrategia descentralizada y participativa para apoyar el mejoramiento tecnológico, la productividad y la competitividad de la agricultura nacional. El carácter descentralizado de la Alianza se expresa en que, si bien el Gobierno Federal define las Reglas de Operación, son los gobiernos estatales los responsables de la operación de los programas en cada estado.

La noción de la evaluación ha estado presente a lo largo de mucho tiempo. Frechtling¹ señala que aproximadamente 2000 años A.C., en China se tenía un sistema de evaluación de los funcionarios. A lo largo de su historia la evaluación ha variado en su significado y, por tanto, la definición puede tener diferente significado para diferentes personas. La evaluación se puede considerar como sinónimo de exámenes o pruebas, documentos, o incluso como una actividad gerencial. Se han desarrollado muchas definiciones, pero una definición genérica, presentada en 1994 por la comisión mixta sobre los estándares para evaluación educativa en Estados Unidos, sostiene que la evaluación es una investigación sistemática del valor o del mérito de un objeto.

Dado que la Alianza para el Campo surge para fomentar la capitalización de las unidades productivas; incorporar elementos tecnológicos que disminuyen riesgos y costos, ahorrar agua y energía; y al mismo tiempo, mejorar la calidad de los productos y sus rendimientos unitarios.

Por lo anterior, se define que el problema de investigación es el siguiente: ¿Cuáles son los resultados e impactos generados por el programa Fomento Ganadero 2004 en el Estado de Puebla y si estos se derivaron de la gestión en el Estado, principalmente en lo que concierne a la operación, debido a que esta etapa es en la que se identifican las mayores áreas de oportunidad para generar propuestas de cambio para mejorar la eficacia operativa e impactos?

¹ Frechtling, Joy, et al. (2002). "The 2002 User Friendly Handbook for Project Evaluation" Division of Research, Evaluation and Communication National Science Foundation (NSF).

1.3 Justificación

Las evaluaciones se deben conducir por razones relacionadas con acciones y la información proporcionada debe facilitar las decisiones en torno a una línea de acción o conducta.

La evaluación de un programa o proyecto debe hacerse por dos situaciones importantes.

Primera: La evaluación proporciona información que es esencial para un proceso continuo de mejora de un proyecto o programa, puesto que ayuda a conocer cómo están funcionando diversos aspectos del mismo y de esta manera también ayuda a introducir posibles mejoras para alcanzar las metas. Segunda: La evaluación con frecuencia proporciona nueva información que no se conocía y que puede ayudar a conocer, aunque sea de manera aproximada, algunos efectos no previstos o inesperados de un programa. Este hecho es uno de los resultados más útiles de la evaluación.

Por años la evaluación se ha visto con frecuencia como un proceso adversario. Su uso principal ha sido proporcionar "la aprobación" o la "desaprobación" de un programa o un proyecto. La mayoría de directores y coordinadores de un proyecto o programa han visto a la evaluación como una imposición externa, que asume la forma de amenaza, que mete "ruido" y que no es de provecho para el personal del proyecto o programa. Si bien ello puede ser cierto en algunos casos, las evaluaciones no tienen por qué tener un carácter adversario, y de hecho por lo general no lo tienen.

La evaluación identifica y pone de manifiesto las interrelaciones entre la evaluación e implementación del programa. La evaluación no debería ser ajena al proyecto, sino parte importante del mismo desde el inicio de éste. La planeación, la evaluación y la puesta en operación de un programa son partes de un todo único y se obtienen mejores resultados cuando se abordan de manera conjunta.

La evaluación de proyectos de desarrollo provee de información a una gran variedad de actores, lo cual les permite tener un mejor conocimiento de los proyectos y de su importancia. También proporciona a los operadores del proyecto la información necesaria para mantener al tanto a las instancias superiores sobre los resultados de los recursos invertidos y como insumo para la toma de decisiones. En los últimos años la divulgación de los resultados de las inversiones federales ha cobrado una importancia creciente, debido a que los gobiernos tienen que cumplir con el requerimiento de dar a conocer anualmente los resultados de las inversiones realizadas.

Para cumplir con ese requerimiento se debe establecer las metas o resultados estratégicos que se pretenden alcanzar, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados e impactos; también es necesario definir los indicadores que servirán para determinar el funcionamiento y el progreso del proyecto. Para ejemplificar esto analizaremos el Programa de Fomento Ganadero 2004 en el Estado de Puebla.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Conocer los resultados, beneficios y oportunidades de mejora que se han registrado en las unidades de producción rural pecuarias en el Estado de Puebla derivado de las inversiones apoyadas por el programa, así como identificar si la estrategia y conducción establecida en la normatividad del programa ha impactado en las diferentes etapas de operación. Para proponer propuestas de cambio orientadas a mejorar la eficacia operativa del programa, lo cual contribuirá a incrementar sus impactos.

1.4.2 Objetivos específicos

- 1) Identificar los resultados generados por las inversiones apoyadas por el programa a nivel de productor y actividad productiva pecuaria.
- 2) Determinar los cambios sustanciales de mejora que han sufrido las diferentes etapas de operación del programa en el Estado de Puebla.
- 3) Analizar el grado de cumplimiento a los objetivos planeados en la política del subsector en el Estado de Puebla.
- 4) Conocer la percepción de los diferentes actores involucrados con el programa.
- 5) Determinar los impactos productivos, técnicos, socioeconómicos y de capacidades que se ocasionaron por las inversiones apoyadas.
- 6) Conocer los apoyos otorgados y su cobertura por Distrito de Desarrollo Rural en el Estado.

1.5 Hipótesis

1.5.1 Hipótesis General

El programa Fomento Ganadero 2004 del estado de Puebla, impulsa la capitalización e integra al productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas a través de sus acciones para la rehabilitación de las tierras de pastoreo y el mejoramiento genético, así como, incorpora infraestructura, maquinaria y equipo para la producción primaria, para el acopio y la transformación de productos pecuarios provenientes de las principales actividades pecuarias con potencial productivo en dicho estado.

1.5.2 Hipótesis Específicas

- 1) Con el apoyo de inversión del programa los productores beneficiarios obtienen cambios positivos en nivel de ingreso, así como retienen y generan empleo en sus unidades de producción rural.
- 2) Los cambios en producción y productividad de los beneficiarios provocan el cambio en el nivel de ingreso bruto de los productores.
- 3) Las inversiones apoyadas por el programa inciden la sostenibilidad de éstas e incluso los productores adquieren más activos de capital para sus unidades de producción.
- 4) La operación del programa en el estado de Puebla se apega a la normatividad y los acuerdos de los comités de decisión.

Capítulo 2

Marco teórico conceptual

En este capítulo se analiza los principales conceptos de la política agrícola, sus antecedentes y su evolución. Así como la pertinencia de la Alianza para el Campo en el marco de la política sectorial y la respuesta del programa Fomento Ganadero.

2.1 Elementos conceptuales de las políticas agrícolas

La política agrícola es necesaria por razones intrínsecas al sector y por razones estratégicas. Estas razones explican que los gobiernos busquen alcanzar ciertos objetivos mediante el uso de los instrumentos de la política agrícola.

La política agrícola es necesaria por la importancia política y estratégica, en términos de programas y políticas, es uno de los sectores que más atención recibe por parte de los gobiernos; y por las decisiones de producción, comercialización y consumo son en gran medida de carácter privado. Las políticas gubernamentales y las inversiones públicas determinan la eficiencia y el dinamismo de la agricultura de un país más que los de cualquier otro sector. En medida en que la interacción de estas decisiones privadas en los mercados pueden no asegurar por si misma un nivel de producción y una distribución

del ingreso socialmente adecuados, el sector agrícola adquiere una dimensión pública evidente. De ahí la necesidad que el gobierno asume como suyas las tareas de investigación, de inversión en la infraestructura de producción y comercialización, que establezcan el marco legal para el desarrollo de esas actividades y que aseguren la estabilidad de los precios y los ingresos.

Más importantes son, sin embargo, las razones de carácter estratégico en la justificación de la intervención gubernamental en el sector agrícola. El libre funcionamiento del mercado provoca una brecha entre lo socialmente aceptable y los resultados polarizadores del libre funcionamiento del mercado. Esta brecha -identifica generalmente a un dilema entre la eficiencia y la equidad- crea las condiciones para una intervención del Estado.

En muchos casos, la política económica y sectorial no puede dirigirse exclusivamente a corregir el mercado (favorecer la competencia contra el monopolio; modificar la distribución del ingreso; estabilizar el ciclo económico, etc.) sino que muchas veces debe hacerse cargo también de intervenciones más estructurales. Cuando un desequilibrio tiene orígenes estructurales es preferible intervenir sobre las causas que lo generan que corregir permanentemente las consecuencias². La agricultura es un sector típico donde se presenta este tipo de configuración.

² Silvestre, P. (1990), pág. 14.

2.1.1 Objetivos generales de la política agrícola

Los gobiernos tienen un papel importante en la agricultura, financiando servicios que el sector privado no tiene razones de querer proveer, e instrumentando una política sectorial agrícola cuyos objetivos generales son asegurar la alimentación y promover la eficacia y la productividad del sector agrícola, cuadro 1. El ámbito de acción de la política agrícola se sitúa al nivel de ciertas variables nominales y estructurales.

Cuadro 1. Objetivos generales de la política agrícola

Corto plazo	
1.	La estabilización de los precios de los principales alimentos
2.	La defensa y el mejoramiento de los ingresos rurales
Mediano plazo	
1.	La protección de ciertas producciones y de determinadas regiones
2.	La racionalización de la comercialización
Largo plazo	
1.	Estímulo a la producción y a la mejora de la productividad
2.	La disminución de la dependencia alimentaria externa

2.1.2 Los principales instrumentos de la política agrícola

La política agrícola es una política sectorial. Toda política sectorial tiene un contenido implícito y un contenido explícito, el contenido implícito se relaciona con los efectos indirectos de la política macroeconómica sobre el sector en cuestión. El contenido explícito se relaciona con el contenido y la dirección deseadas de la intervención estatal en el ámbito del sector de que se trate, más precisamente con el conjunto de medidas e intervenciones de Estado en el sistema sectorial objetivo.



Los instrumentos de política sectorial que permiten alcanzar los objetivos de la política agrícola son los medios de que dispone el sector público para incidir en el comportamiento y los resultados del sector agrícola. Dichos instrumentos actúan en la decisión de producción (crédito, aprovisionamiento de insumos, política de precios relativos) y en las condiciones de comercialización (estabilización de precios, garantía de rentabilidad, poderes compradores). Sin embargo, la política macroeconómica y sus instrumentos también afectan, sean las decisiones de los productores, sea el contexto general en el cual se lleva a cabo la comercialización de la producción agrícola.

En cuanto a los instrumentos macroeconómicos, se trata de: a) política monetaria que define los márgenes de maniobra del instrumento sectorial de crédito agrícola; b) la política fiscal que establece los márgenes de maniobras para una política sectorial que signifique gasto público: subvenciones a los insumos, garantía de precios, construcción de obras de infraestructura; y c) la política cambiaria y comercial que determina los precios relativos de los bienes agrícolas respecto a los bienes industriales y de los bienes comercializables respecto a los no comercializables. Además, los instrumentos macroeconómicos no sólo definen los márgenes de maniobra de la política sectorial sino también las condiciones generales de la economía.

Los instrumentos sectoriales se relacionan con las diferentes etapas de la producción y comercialización agrícolas: a) política de precios que define los estímulos asociados a la producción de un cierto cultivo, b) política de comercialización que define las condiciones bajo las cuales los productores llegan al consumidor final, c) política de precios de los insumos que fomenta el uso de ciertos paquetes tecnológicos y la

adopción de un cierto tipo de insumos, d) política de crédito que define el grado y las condiciones de financiamiento de la producción, e) política de comercio exterior que regula las importaciones y las exportaciones agrícolas, y f) la política de gasto público, subvenciones e inversiones que determinan los flujos de recursos fiscales que llegan al sector bajo la forma de programas de investigación, capacitación, infraestructura, apoyos complementarios, etc.

2.2 La ausencia de justificación de la política agrícola de precios

La intervención estatal en la formación de precios no solo es costosa y genera desigualdades e ineficiencias en el mecanismo de asignación de recursos sino que es además injustificada³.

La agricultura es un sector ideal desde el punto de vista de las características de sus mercados. Se trata de mercados que satisfacen todas las condiciones de competencia perfecta: multitud de productores, mercancía homogénea, multitud de consumidores. Dado su potencial de amplia competencia y la ausencia de dominación en el mercado de un único productor, se podría pensar que la agricultura es el último de los sectores de la economía que debería ser el objeto de una intervención gubernamental masiva.

Si no hay razones que justifiquen la intervención gubernamental, hay que liberar la producción y la comercialización de los productos agrícolas. En la visión neoclásica pura, las estructuras económicas no desempeñan ningún papel en la toma de decisiones

³ Ver un ejemplo de este tipo de argumentación en Knudsen *et al.* (1990), pág. 3-7

de los agentes económicos. Los agentes deciden sobre la base de su dotación inicial de recursos, del nivel presente de los precios macroeconómicos y de un criterio universal de maximización de la utilidad. Las decisiones son radicales si la intervención gubernamental no distorsiona los macroprecios con respecto a sus niveles de equilibrio que reflejan sus valores de escasez.

Algunos autores no rechazan la política agrícola en sí misma sino la necesidad de su contenido explícito en cuanto a los procesos de formación de precios, es decir la política agrícola nominal. La política agrícola es en gran medida la política cambiaria y comercial⁴. Se reconoce, en efecto que ciertos problemas justifican una intervención gubernamental: infraestructura, investigación, educación, salud (política agrícola real) y política monetaria y fiscal (entorno macroeconómico estable)⁵. En general, la política agrícola es de hecho justificada pero sus alcances son estrictamente limitados.

Todas las acciones gubernamentales orientadas a la estabilización de los precios y de los ingresos sectoriales se excluyen del campo de acción lícito de la política agrícola. Esta posición no toma en cuenta las condiciones estructurales en que se forman los precios y los ingresos del sector agrícola y que justifican una intervención gubernamental en ese ámbito. *Dicha intervención toma la forma de una política agrícola nominal.*

⁴ Schuh, g. en Tsakok, I (1990), pág. Xiii.

⁵ Knudsen et al. (1990), pág. 5.

2.2.1 La formación de los precios intersectoriales justifica una política agrícola de precios

Los términos de intercambio y, consecuentemente la ganancia del sector del sector agrícola dependen de los cambios cíclicos de la economía, del movimiento de los salarios y de las políticas de mark-up relativas al aumento de los costos de las materias primas agrícolas importadas.

Dado que existen diferentes poderes de mercado intersectoriales, aparece la necesidad de políticas agrícolas nominales que actúen sobre los precios de los productos agrícolas. Los gobiernos se ven obligados a intervenir para corregir los términos de intercambio y sustentar los precios y la rentabilidad del sector agrícola. Esas políticas de apoyo a la agricultura son, en general, importantes para dar a los productores rurales un contrapeso frente al poder de mercado prevaleciente en el sector industrial y, así para proteger los ingresos rurales.

Las políticas agrícolas nominales se justifican porque la regla de formación de precios en el sector industrial se traduce en un deterioro estructural de los términos de intercambio contra la agricultura. En la concepción neoclásica, los términos de intercambio sólo dependen de los precios relativos que resultan de una configuración particular de los precios macroeconómicos. Para esta concepción, las decisiones de producción sólo resultan del impacto de la política de precios macroeconómicos y, en general, de la influencia de lo macroeconómico sobre lo sectorial.

Los términos de intercambio son desfavorables a la agricultura. En un caso, por las tasas de cambio sobrevaluadas y los altos niveles de protección (distorsión de los macroprecios) y, en el segundo caso, por el juego de los precios agrícolas e industriales en las diferentes fases del ciclo económico (retraso estructural de los precios agrícolas). La diferencia es que, en el primer caso, la conclusión es que se requiere un retiro del Estado en cuanto a la fijación de los precios macroeconómicos para que se establezcan a sus valores de escasez, lo que evitaría las distorsiones que penalizan a la agricultura. En el segundo caso, la conclusión es la necesidad de políticas agrícolas nominales que protejan la agricultura de los efectos de la asimetría en la formación de precios.

2.3 La política agrícola en los países desarrollados

Los objetivos generales de las políticas agrícolas en los países desarrollados son: asegurar a los agricultores un ingreso más alto y más estable que el que resultaría del libre funcionamiento del mercado, reducir el éxodo rural, estabilizar los precios al consumidor, y asegurar la autosuficiencia alimentaria.

Las políticas actúan en varios ámbitos de la actividad agrícola: precios, volumen de producción, superficies cultivadas y comercio exterior. Para aumentar los ingresos de los agricultores, algunos países utilizan pagos compensatorios mientras que otros prefieren sostener los precios agrícolas o subvencionar algunos elementos de los costos de producción. En ambos casos, los precios internos están disociados de las cotizaciones mundiales ya sea por los impuestos o por los subvenciones a las exportaciones.

El aumento de los precios internos como consecuencia de las políticas agrícolas, se traduce en todos los países o grupos de países industriales en coeficientes de protección nominal mayores a la unidad, es decir en precios internos superiores a los precios de frontera. Existen dos grandes tipos de medidas de intervención: medidas en la frontera que afectan las condiciones en que se realizan las importaciones y las exportaciones, y medidas internas que afectan la formación de la oferta y la demanda interna.

Las medidas de intervención han tenido como efecto principal una transferencia importante de ingreso de los consumidores y de los contribuyentes a los productores y a los propietarios de la tierra. Por otro lado, esas políticas tienen consecuencias internacionales no necesariamente favorables a los otros países.

El aumento de la producción y la reducción de la demanda interna provocados por la política agrícola de los países industriales, disminuye las cotizaciones mundiales y falsea los precios relativos de los productos agrícolas. El efecto, puede ser en el corto plazo, favorable para los países importadores y desfavorable para los países exportadores. En todo caso, las políticas agrícolas de los países desarrollados hacen que, en gran medida, la competitividad de los países en desarrollo depende menos de su propia eficiencia que de las decisiones políticas adoptadas por los países industriales y que dicha competitividad pueda ser comprometida en cualquier momento por un aumento de las subvenciones a la exportación de los países industriales.

2.4 La política agrícola en México: modelo de intervención subordinado a un modelo de desarrollo industrial y a la política macroeconómica

La política agrícola ha estado centrada en un enfoque bimodal del desarrollo agrícola, de apoyo prioritario a las unidades de producción comerciales, combinando con un desinterés por el sector ejidal. La investigación, el otorgamiento de subvenciones a los insumos y la inversión infraestructural, se han dirigido sobre todo al sector de agricultura comercial que produce alimentos destinados a la población urbana de ingresos intermedios y a las exportaciones agrícolas⁶. La agricultura campesina sufrió el doble peso del sesgo a favor de la industria y del sesgo a favor de la agricultura comercial-exportadora.

La política de precios estuvo marcada por una intervención estatal importante y creciente. Se apoya en un sistema de precios de garantía, en un sistema de subvenciones a los insumos, principalmente fertilizantes y semillas mejoradas. Y en controles no arancelarios sobre las exportaciones e importaciones, que desconectan en gran medida los precios internos respecto a las tendencias internacionales.

La industrialización pudo desarrollarse pero a costa del sector agrícola y, en particular, del subsector campesino. México se volvió importador neto de productos agrícolas como

⁶ Adelman, I. y Taylor, J. E. (1989), pág. 15.

consecuencia tanto del aumento de la demanda urbana como de la caída de la productividad de los cultivos alimentarios.

Las políticas macroeconómicas tuvieron como contrapartida una política específica de precios para la agricultura, subordinada a aquélla. En ese sentido, la política agrícola de México ilustra un arbitraje a favor de los sectores urbanos y de una estrategia de desarrollo.

2.5 El marco de la política agrícola en México

El antecedente para determinar el marco de la política agrícola en México está en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

2.5.1 Elaboración de la política agrícola

En México, el poder ejecutivo federal preparó durante el primer año del sexenio presidencial, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que fue sometido al Congreso. El plan abarco seis años (1995-2000) y se publicó en mayo de 1995.

Durante la preparación del programa para las políticas agrícolas del periodo 1995-2000, el presidente estableció la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA). Los temas examinados en la comisión fueron: certificación de los títulos agrarios, modalidades definitivas de operación del programa PROCAMPO, reforzamiento de la

productividad y la competitividad, crédito rural, comercialización de los productos agrícolas, extensión y apoyos logísticos al desarrollo tecnológico, federalización de la SAGARPA. El consenso alcanzado por las organizaciones de productores y las diferentes secretarías de gobierno durante las sesiones de trabajo de la CIGA dio lugar a la Alianza para el Campo, que fue presentada en octubre de 1995.

2.5.2 Objetivos de la política agrícola

Los objetivos de la política agrícola han cambiado a lo largo del tiempo, reflejando los cambios de la política económica del país en su conjunto. Durante el periodo analizado, las metas de la política agrícola han incluido: autosuficiencia alimentaria, disminución de los precios alimenticios en apoyo a los consumidores pobres, aumento de los ingresos agrícolas, reducción de la desigualdad de ingresos dentro de la agricultura, y desarrollo de las exportaciones para generar divisas.

Desde mediados de los setentas y hasta 1980, como parte del programa económico global de promoción de la urbanización y de la industrialización a través de la substitución de importaciones, el objetivo central de la política agrícola fue asegurar una oferta abundante y barata de alimentos a los consumidores. Con la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), se planteó que el objetivo era restablecer la autosuficiencia en frijol, cereales y oleaginosas antes de 1985. La crisis de la deuda provoca por la caída de los precios del petróleo en 1982 obligó al gobierno a reducir sus gastos en el sector agrícola. De 1983 a 1988, el principal objetivo de la política agrícola fue mejorar la productividad del sector a fin de economizar los escasos recursos. Este

cambio de orientación fue reforzado cuando los precios del petróleo se desplomaron en 1986.

Durante 1989-1994, México inicio un programa de reforma de la política agrícola buscando una mayor orientación de mercado, una disminución de la regulación interna con mayor liberalización comercial y un mejor enfoque de las políticas. Esta reforma se enmarcaba en el proceso general de estabilización de la economía, de liberalización del comercio exterior (TLC), y de privatización de las empresas públicas, que había comenzado con la crisis de la deuda provocada en 1982. En este contexto en 1990 se presentó el Programa Nacional de Modernización de la Agricultura. Este programa estaba orientado a aumentar el bienestar de la población rural y la eficiencia en el uso de los recursos, así como a mejorar la balanza comercial agrícola, particularmente a través de una mayor orientación por el mercado, menores regulaciones y mejor focalización de las políticas.

Estos objetivos han sido reafirmados para el periodo 1995-2000 en el marco del Programa Alianza para el Campo, definiéndose los siguientes objetivos:

- Aumentar el ingreso de los productores.
- Aumentar la producción agrícola a una tasa mayor que la del crecimiento demográfico.
- Alcanzar el equilibrio en el comercio agrícola.
- Obtener la autosuficiencia en los alimentos básicos.

- Reducir las diferencias regionales de productividad, empleo e ingreso.
- Contribuir a la reducción de la pobreza rural, a la conservación de los recursos naturales y a una mejor ocupación del territorio por parte de la población.

2.5.3 Las medidas de la política agrícola

Para alcanzar los objetivos de la política agrícola (1995-2000), el gobierno instrumentó una combinación de medidas generales y sectoriales, con un énfasis creciente en los años recientes en pagos directos desligados de la producción actual de ciertos productos específicos. La creación de un medio ambiente más competitivo para la agricultura está siendo realizada a través de las reformas generales del sistema económico mexicano, que incluyen la liberalización comercial, la privatización de empresas paraestatales y la reforma de la tenencia de la tierra. La liberalización comercial comenzó con la adhesión de México al GATT en 1986 y fue reforzada con la entrada en vigor del TLC en 1994 y del Acuerdo de la Ronda de Uruguay en 1995.

2.6 Política agrícola

La política agrícola en México se ha centrado en mejorar el nivel productivo y competitivo de los productores, al mismo tiempo que garantizar un mayor desarrollo para superar los rezagos estructurales del campo. Se han establecido leyes y acuerdos para alcanzar este objetivo, dentro de los cuales destacan las leyes sobre desarrollo rural

sustentable, sistema financiero rural y energía, entre otras. De entre los acuerdos destaca el Acuerdo Nacional para el Campo.

En el Acuerdo Nacional para el Campo se consideraron programas de apoyo a la competitividad, de fomento productivo, sanidad, de capitalización y financiamiento, programas para el desarrollo social y para la instrumentación de la ley de desarrollo rural sustentable. Para la asignación de los recursos, en México se ha establecido un Programa Especial Concurrente, el cual integra todos los programas de las distintas secretarías de estado, además de la SAGARPA, que destinan recursos financieros al campo.

Los principales programas de la política agrícola son:

- PROCAMPO. Programa de apoyos directos al campo.
- Alianza Contigo. Fortalecimiento a los sistemas producto, fomento a la inversión y capitalización e investigación y transferencia de tecnología. Fomento pecuario. Programa de estímulos a la productividad ganadera.
- Apoyos a la comercialización agropecuaria.
- Desarrollo pesquero.
- Sanidad e inocuidad agroalimentaria.
- Asignación de cupos de importación de los principales productos.
- Fomento a la producción forestal. Programa para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales. Proyecto de conservación y manejo sustentable de recursos forestales.

- Financiamiento rural.
- PROGAN.

A pesar de estos esfuerzos, el campo no ha alcanzado el nivel de desarrollo que se desea - salvo algunas excepciones como en las hortalizas - se requiere un avance más sostenido en el apoyo al sector rural y seguramente la revisión de los acuerdos comerciales internacionales, en particular para productos como el maíz y frijol.

Los programas neoliberales de ajuste estructural apegados a las prescripciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial comprendieron un proceso de liberalización del sector agropecuario en tres grandes vertientes: la severa reducción de la participación del Estado en la promoción activa del desarrollo económico sectorial; la apertura comercial unilateral y abrupta, que remató en la inclusión completa del sector agropecuario en el TLCAN y la reforma de la legislación agraria orientada a liberalizar el mercado de tierras. Según la teórica ortodoxa, se esperaba que estas reformas condujeran al campo mexicano hacia la tierra prometida de las altas tasas de crecimiento de la producción agropecuaria.

Sin embargo, después de más de dos décadas de experimentación neoliberal, los resultados del "ajuste estructural" distan mucho de la tierra prometida. En valores *per cápita*, el PIB agropecuario y forestal en el trienio 2001-2003 resultó 11.1% inferior al observado en el trienio 1980-1982. En kilogramos *per cápita*, la producción de los ocho principales granos se redujo 10.8% en el mismo lapso: la producción *per cápita* de

carnes rojas disminuyó 30.2%; la de litros de leche *per cápita* se redujo 7.9%; y la producción forestal maderable en decímetros cúbicos *per cápita* fue 44.2% inferior. Como contraparte no obstante la reducción del consumo alimentario de los mexicanos que cayeron en la pobreza y en la pobreza extrema, las importaciones de alimentos se dispararon de 2 mil 755.7 millones de dólares anuales en el trienio 1980-1982 a 11 mil 881.3 millones de dólares por año en el trienio 2001-2003.

Los programas neoliberales debían necesariamente desembocar en ese resultado. En primer lugar, la apertura comercial unilateral y abrupta (agravada por la estrategia macroeconómica que utiliza el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y desemboca en sobrevaluaciones crecientes de la moneda), sumada a la supresión del sistema de precios de garantía, provocó el desplome de los términos de intercambio del sector agropecuario (v. gr. los cosechadores de maíz perdieron entre el trienio 1980-1982 y el trienio 2001-2003, 50% del poder adquisitivo de su grano; los cultivadores de trigo perdieron 50.3% de su poder de compra en ese lapso; los de frijol, 21.1%; los de soya 57.6%, etcétera). En segundo lugar, el achicamiento de la participación del Estado en el desarrollo económico se plasmó en una severa reducción de la inversión y el gasto públicos en fomento agropecuario (que disminuyeron 94.7 y 70.7% respectivamente, entre el trienio 1980-1982 y el trienio 2001-2003), afectando no sólo la necesaria expansión de la infraestructura y su mantenimiento, sino también la investigación, el extensionismo, la sanidad vegetal, etcétera. Finalmente, se realizó también un fuerte achicamiento del capital de trabajo disponible en forma de crédito (el volumen global de crédito agropecuario se redujo 67.2% en el mismo lapso). El resultado agregado del

"ajuste estructural" en el campo ha sido el deterioro del aparato productivo y el empobrecimiento de la población rural.

En el futuro, la gran cuestión consiste en definir si el campo mexicano debe seguir siendo utilizado como un enorme laboratorio de experimento neoliberal; o si atendiendo los legítimos reclamos de los productores rurales deben reformular la estrategia de desarrollo agropecuario.

2.7 SAGARPA y la política agrícola

SAGARPA concibe a la nueva política agrícola como un conjunto de programas articulados; diseñados por el ejecutivo federal a través de ésta, para subsanar los problemas ya históricos que presenta el sector agropecuario y que limitan su desarrollo y competitividad; tales como desorden en los mercados, ineficiencia del sistema financiero rural, mínima inversión en el campo, falta de congruencia entre el desarrollo nacional y el proyecto para el campo, falta de visión de largo plazo. Esta nueva dinámica va acompañada de un enfoque integral y sustentable, buscando la generación de un cambio de mentalidad, donde exista mayor participación, organización, responsabilidad de los productores, impulsándose la descentralización de facultades a estados y municipios para atender las necesidades de cada región.

Los propósitos que se persigue con la nueva política agrícola son: Mejorar y dignificar el nivel de vida de la población del medio rural, aumentando la productividad del sector

agropecuario, reposicionándolo con un aporte significativo para el desarrollo económico; potencializando sus fortalezas y consolidando las oportunidades que ofrece el campo mexicano para lograr un desarrollo integral y sostenible.

Y los retos son los siguientes:

- Aumentar la producción y productividad agrícolas.
- Retornar al productor primario, una parte del pago que hace el consumidor final.
- Lograr una competitividad global de los productos del sector agroalimentario.
- Obtener Alimentos de calidad, sanos e inocuos, es decir que no causen daños a la salud.
- Desarrollar una nueva sociedad rural que tenga acceso a mejores ingresos, salud, empleo, educación y vivienda.

Asimismo, los ejes estratégicos sobre los que se basa la política, son cinco, pilares fundamentales de esta política, pero hay uno mas importante del cual depende el avance de los demás, este es el Fortalecimiento del capital social y humano, es decir tener a la persona, al productor, a la población de la comunidad, como el eje del desarrollo; el desarrollo para la comunidad y por la comunidad, éstos ejes y acciones son las siguientes:

a) Fortalecimiento del capital social y humano (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, integración de cadenas productivas y la capacitación y asistencia técnica, pasa de ser asesoría productiva a asesoría organizativa para la consolidación de agronegocios).

b) Fortalecimiento de la investigación y transferencia de tecnología (Integración de planes estratégicos de demandas de investigación y transferencia de tecnologías; establecimiento del fondo sectorial SAGARPA-CONACYT; Implementación del Sistema Nacional de Recursos Filogenéticos, asegurando la conservación, prospección, recolección, caracterización y documentación de los recursos fitogenéticos, promoviendo su utilización sostenible como base de la seguridad alimentaria).

c) Fortalecimiento productivo (Reorientación de cultivos cuya demanda esté asegurada con ventajas competitivas y comparativas; impulsando la reconversión productiva; Impulso a la infraestructura y equipamiento para dar mayor valor agregado; Fomento a la inversión y capitalización; y Esquemas de financiamiento).

d) Fortalecimiento del mercado (Orientación al consumidor; Atención a nichos de mercado; Administración eficiente de cupos y aranceles; Promoción para posicionar en la mente del consumidor los productos mexicanos; Identificación de áreas de oportunidad para productos con mayor valor agregado; Impulso a la conformación de empresas integradoras; Coadyuvar al posicionamiento de marcas; Impulso al Programa enlace de compras directas; e Impulsar la rentabilidad agrícola, la utilización de la capacidad instalada y el fortalecimiento de los mercados regionales, a través del Programa de apoyos a la comercialización).

e) Ordenamiento y regulación (Mejorar el estatus sanitario de las áreas agrícolas y pecuarias; Elaboración y aplicación de normas de calidad e inocuidad; Fomentar la adopción de normas con reconocimiento internacional; Coadyuvar al desarrollo de

sistemas de arbitraje; Impulsar la sustentabilidad, mejoramiento y conservación de los recursos naturales, cuidando la correcta aplicación de las normas ambientales; Protección de la biodiversidad; y Cuidar y promocionar la denominación de origen de los productos).

A continuación se analiza como se plasmaron estos conceptos en el programa Alianza Contigo.

2.8 Alianza Contigo en la política sectorial

Desde mediados de los años noventa, la Alianza se perfiló como uno de los programas centrales de gobierno dirigidos al fortalecimiento del sector agropecuario en un contexto de grave descapitalización de las unidades de producción y de fuertes asimetrías con respecto a los socios comerciales en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Un rasgo distintivo de Alianza es que impulsa el federalismo y la descentralización, por lo que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha venido transfiriendo facultades y recursos a los gobiernos estatales para impulsar el desarrollo agropecuario en un esquema de corresponsabilidad, en el que a los recursos federales se agregan los aportes de los gobiernos estatales y de los productores.

El objetivo general de Alianza establecido en las Reglas de Operación (RO) 2003, aun vigente, es: “Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo”⁷.

En el marco de este objetivo general, las mismas RO establecen los siguientes objetivos específicos: fomentar la organización económica campesina, fomentar la inversión rural de los productores, fomentar el desarrollo de capacidades de la población rural, fortalecer la organización de las unidades de producción rural y mejorar los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria y pesquera.

Para el logro de los objetivos de Alianza, se aplican cuatro líneas estratégicas: reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, atención a grupos y regiones prioritarias y atención a factores críticos:

La Alianza se integra por siete programas, entre los que se encuentra el de Fomento Ganadero que busca impulsar la capitalización e integración del productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas. FG se compone a la vez de dos subprogramas, el de Desarrollo Ganadero (DG) que se orienta

⁷ Reglas de Operación de Alianza para el Campo, artículo 6, p. 20; vigentes desde 2003.

al apoyo de activos productivos y el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) que atiende el desarrollo de capacidades de productores pecuarios.

2.9 Pertinencia de la Alianza en el marco de la política sectorial

2.9.1 Alianza en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2001 constituye el marco dentro del cual se opera la estrategia de desarrollo rural del gobierno federal⁸. En su artículo 4 la Ley establece que se propone "...impulsar un proceso de transformación social y económica ... a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social ... en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural".

Para lograr lo anterior, promueve la capitalización del sector mediante obras de infraestructura básica y productiva y a través de apoyos directos a los productores para la realización de inversiones que permitan "...incrementar la eficiencia de sus unidades de producción, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad"⁹. La Alianza para el Campo es un programa que se inserta en la estrategia federal dentro del grupo de apoyos

⁸ Además del marco más amplio que constituyen: La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁹ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Art. 7.

directos a los productores, especialmente dirigidos a las "zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles" como lo establece el artículo 14 de la misma Ley.

2.9.2 La Alianza para el Campo

En el contexto en que surgió la Alianza para el Campo en el año 1995, se imponía la necesidad de incrementar la productividad de las explotaciones que participaban en el mercado para responder a la presión que se generaría en términos de competencia por la apertura comercial derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se definió entonces que los objetivos de la Alianza serían¹⁰, a saber: Aumentar progresivamente el ingreso de los productores; Incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico y Contribuir a lograr la suficiencia alimentaria y promover las exportaciones.

Pese a que el contexto económico ha cambiado desde entonces, la Alianza sigue siendo un importante instrumento de la política sectorial. El conjunto de programas que hoy conforman la Alianza contribuyen a lograr los objetivos planteados por la política sectorial actual. El objetivo general de la Alianza se ha modificado respecto al original para dirigir los esfuerzos a:

¹⁰ Discurso del Presidente Ernesto Zedillo del 31 de octubre de 1995 en el que se anunció oficialmente el nacimiento de la Alianza para el Campo.

“Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo al campo”¹¹.

Se observa una evolución de los objetivos de la Alianza de una lógica de suficiencia alimentaria e incremento del ingreso de los productores, hacia una de desarrollo rural integral que contempla una mayor participación de los productores en el proceso productivo y hacia la búsqueda de fuentes alternativas de empleo e ingreso.

Los nuevos objetivos de Alianza son consistentes, como se verá a continuación, con lo establecido en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.

2.9.3 La Alianza en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 (Programa Sectorial)

La LDRS prevé que los programas sectoriales sean el instrumento para coordinar y dar “...congruencia a las acciones y programas institucionales de desarrollo rural sustentable a cargo de los distintos órdenes de gobierno y de las dependencias y entidades del

¹¹ Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias 2003. (Reglas de Operación), p. 20

sector”¹². Así, el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 retoma y precisa las líneas estratégicas previstas en la LDRS, estableciendo diversas políticas sectoriales que orientarán el rumbo de los programas y proyectos a través de los cuales se harán operativas las estrategias.

La política sectorial coordinada y dirigida por SAGARPA contempla un gran número de programas para lograr el cumplimiento de sus objetivos. La Alianza es uno de los principales, tanto por el presupuesto federal asignado al que se suman recursos estatales y de los productores, como por su amplia cobertura.

2.9.4 Correspondencia entre los objetivos y las líneas estratégicas de la política sectorial federal y Alianza

El análisis de la pertinencia de Alianza en el marco de la política sectorial debe iniciar por el estudio de la congruencia y correspondencia entre los objetivos y líneas estratégicas de la Alianza y los sectoriales.

Para lograr el objetivo general de la Alianza se establecen cuatro grandes líneas estratégicas consistentes con las líneas de política establecidas en el Programa Sectorial (Cuadro 2).

¹² LDRS, Art. 13.

Cuadro 2. Comparativo entre las líneas de política sectorial y las líneas estratégicas de Alianza para el Campo

Líneas Estratégicas de la Alianza para el Campo	Políticas sectoriales previstas en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006
Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca Desarrollar el sector agroalimentario integrando al productor primario a la cadena que culmina con el consumidor.	Impulso a cadenas productivas
Reconversión productiva Contribuir a la explotación intensiva y sustentable de los recursos naturales, privilegiando la reconversión que incremente la productividad y competitividad del sector.	Diversificación y reconversión productiva Preservación y mejora de los recursos naturales y la biodiversidad: los servicios ambientales
Atención a grupos y regiones prioritarias Atender prioritariamente a las regiones de alta y muy alta marginación y a grupos prioritarios de mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad.	Desarrollo de Zonas Rurales Marginadas Políticas diferenciadas Participación con organizaciones sociales
Atención a factores críticos Orientar los apoyos a la atención de contingencias que permitan lograr el manejo sustentable de los sistemas productivos y de los recursos suelo y agua.	Desarrollo rural con enfoque territorial
	Fomento al federalismo
	Vinculación de programas y acciones institucionales
	Certidumbre y seguridad jurídica

Fuente: Elaborado con base en el Programa Sectorial de la SAGARPA.

En un análisis general se observa que tanto en el Programa Sectorial como en Alianza se prevé la diversificación y reconversión productiva considerando factores de sustentabilidad y el impacto ambiental. La línea de atención a factores críticos considera también el manejo sustentable de los recursos naturales, recuperando la política sectorial de preservación de los mismos. Sin embargo, como se verá más adelante, no existen los instrumentos para garantizar que Alianza cumpla con estos criterios.

El impulso a las cadenas agroalimentarias es una estrategia central de la política sectorial que se ve reflejada como una de las cuatro líneas de la Alianza. A pesar de que programas, como por ejemplo el de Fomento Ganadero, se insertan en esta estrategia, y que en el diseño existen las previsiones para fomentar inversiones a lo largo de los

eslabones de las cadenas, en la práctica, la asignación de recursos no responde a esa lógica.

La Alianza retoma la política federal de desarrollo de Zonas Rurales Marginadas en la línea de atención a grupos y regiones prioritarias. El diseño del programa de Desarrollo Rural prevé explícitamente la atención a esta población objetivo (sin que se excluya de otros programas).

2.9.5 La Alianza y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)

La Alianza para el Campo pertenece al grupo de programas federales que se incorporan en el PEC, publicado en el DOF el 17 de junio de 2002 en atención a lo estipulado por la LDRS.

El PEC engloba y promueve la coordinación de diversas dependencias y programas que inciden en el desarrollo rural a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. La política de desarrollo rural que se propone en dicho programa considera que el fomento a las actividades primarias es insuficiente para generar los empleos que requiere la población rural y que por ello debe considerar la instrumentación de programas orientados, entre otros, a:

- Impulsar la diversificación de las fuentes de empleo e ingreso en el medio rural.

- Lograr que "...los productores se apropien del mayor valor generado en las cadenas..."¹³.
- Fomentar la reconversión productiva hacia cultivos más rentables.

La congruencia entre la Alianza, los objetivos del Programa Sectorial y del Programa Especial Concurrente (PEC), se presenta en el cuadro 3 comparativo:

Cuadro 3. Correspondencia entre los objetivos de la Alianza para el Campo, Programa Sectorial y Actividades Productivas del PEC

Alianza	Programa Sectorial	PEC
Objetivos específicos	Líneas de política	Objetivos de la Estrategia de Actividades Productivas
1. Fomentar la inversión rural de los productores, principalmente a través de proyectos que les permitan incrementar su productividad y rentabilidad en los diferentes tramos de las cadenas productivas, mediante el otorgamiento de apoyos para la capitalización de las unidades de producción.	1. Desarrollar el capital físico de infraestructura requerido para ser competitivos en la economía global.	1. Incrementar la producción y la productividad de las ramas tradicionales de la economía rural: agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y silvicultura, con una clara consideración de las necesidades del mercado.
	2. Impulsar la diversificación productiva que multiplique las fuentes de ingreso y empleo en el medio rural, incluyendo las no agropecuarias.	2. Incentivar el despegue de otras actividades con potencial en el medio rural: ecoturismo, turismo de aventura y turismo rural, servicios ambientales, pequeñas industrias de transformación de productos primarios, minería social y artesanías.
	3. Desarrollar el sector agroalimentario en términos económicos y financieros, integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina en el consumidor.	3. Lograr el mayor impacto socioeconómico y ambiental de los programas de productividad, reconversión, encadenamiento productivo y de generación y transferencia de tecnología, coadyuvando en la diversificación de actividades productivas incluyendo las no agropecuarias en el medio rural.
		4. Integrar y fortalecer las cadenas productivas que favorezcan mayor competitividad y que faciliten una estructura más eficiente de comercialización de la producción rural, con el objeto de lograr una mayor retención del excedente económico por parte del productor primario.

¹³ Decreto de Aprobación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, p. 81.

Alianza	Programa Sectorial	PEC
Objetivos específicos	Líneas de política	Objetivos de la Estrategia de Actividades Productivas
2. Fomentar la organización económica campesina como prioridad para elevar la participación activa y corresponsable de los productores del campo.	4. Desarrollar el capital social, buscando el desarrollo regional más equitativo.	5. Organizar a los pequeños productores rurales para lograr escalas de producción apropiadas y mejor acceso a mercados, financiamiento, información y tecnología.
3. Fortalecer la organización de las unidades de producción rural para su incorporación a la apropiación de valor agregado, mediante la entrega de apoyos para su consolidación organizativa y empresarial.		6. Fortalecer la autonomía de gestión de los productores y de sus organizaciones, y promover procesos de capitalización y financiamiento autosostenidos a través de agroproyectos, con una mayor participación de la inversión social y privada.
4. Fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero, en el nivel regional y estatal, para mejorar la calidad de los productos y favorecer su acceso a los mercados interno y externo.	5. Dirigir los esfuerzos gubernamentales para que los productores oferten alimentos sanos y agroproductos alimenticios de calidad para toda la sociedad.	7. Establecer referencias de calidad, inocuidad, etiquetado y empaque, que faciliten la comercialización de los productos ofertados por los productores rurales, reduzcan los costos de transacción y garanticen la protección a la salud humana.
5. Establecer esquemas para el desarrollo de las capacidades de la población rural, para el mejoramiento de los procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales mediante apoyos para servicios de capacitación, asistencia técnica, consultoría y de proyectos para apropiación de tecnologías.	6. Desarrollar el capital humano en el sector, considerando la naturaleza de sus comunidades.	
	7. Aprovechar la ciencia y la tecnología en apoyo a la productividad, rentabilidad, competitividad y sustentabilidad del sector y de los servicios ambientales que genera.	8. Promover e instrumentar proyectos encaminados a demostrar los usos productivos de la energía renovable en el sector agropecuario que contribuyan a aumentar la rentabilidad de los productores y coadyuve a la sustentabilidad de los recursos disponibles.
	8. Propiciar siempre el uso racional de los recursos naturales.	
		9. Favorecer la ordenación e integración de mercados regionales de los productos agropecuarios, con miras a lograr mejores precios en los mercados al evitar condiciones de desbalances estructurales entre oferta y demanda.
		10. Coadyuvar a una vinculación más eficaz, eficiente y equitativa entre los espacios urbano y rural.
		11. Mejorar el Sistema Financiero Rural, a efecto de que se fortalezcan los flujos de crédito del sector con oportunidad.

Fuente: Elaborado con base en el Programa Sectorial de la SAGARPA.

En el cuadro 3 se indica que la Alianza permite cumplir con el objetivo 2 del Programa Sectorial de impulsar la diversificación productiva que multiplique las fuentes de ingreso y empleo en el medio rural, incluyendo las no-agropecuarias (esto último a través de los programas de Desarrollo Rural). Lo anterior se alinea con los objetivos 1 y 2 del PEC de incremento a la producción y productividad de las ramas tradicionales y otras actividades de la economía rural con potencial a través del otorgamiento de subsidios.

La Alianza participa en el logro de los objetivos de desarrollo del capital social a través del Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Con ello contribuye a la organización de pequeños productores para incrementar la escala de producción y a fortalecer la autonomía de gestión de los productores y de sus organizaciones (objetivos 5 y 6 del PEC).

La Alianza se constituye en el elemento central para el financiamiento de las campañas que permiten garantizar la oferta de alimentos sanos y agroproductos de calidad que establece el Programa Sectorial (línea 5), a través del programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Sin embargo, más adelante se verá que existen algunas deficiencias en la coordinación entre ese y otros programas de la Alianza que inciden negativamente en su impacto.

A pesar de que en la Alianza se opera el Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT), no se hace mención de dicha estrategia ni en las líneas estratégicas ni en los objetivos específicos planteados en las Reglas de Operación de la Alianza. Es

únicamente en el interior del apartado de Fomento Agrícola que se hace mención explícita de la utilidad de la ITT para alcanzar los objetivos de los programas.¹⁴

La Alianza no considera, en ninguno de sus objetivos específicos, criterios explícitos de sustentabilidad de los recursos naturales, a pesar de que es un eje central tanto del Programa Sectorial como del PEC. En el campo se observa que efectivamente, esta variable no se incorpora en el proceso de decisión sobre la asignación de recursos. Incluso en casos extremos como Sonora, en que la conservación del agua es una prioridad evidente, no existen instrumentos para garantizar que los apoyos cuenten con la tecnología más eficiente, ni para medir el impacto de la tecnificación del riego y otras acciones en el ahorro del agua.

El desarrollo de capacidades en el medio rural se considera tanto en las líneas del Programa Sectorial como en los objetivos específicos de Alianza.

2.10 Respuesta del programa Fomento Ganadero y otros instrumentos de política sectorial a las condicionantes del desarrollo del subsector

El programa está diseñado para fomentar la producción primaria y agregación de valor de productos pecuarios. Como es conocido, sus objetivos se centran en apoyar la capitalización, los incrementos en productividad y promover el valor agregado integrando al productor en los eslabones subsecuentes a la producción primaria. Para

¹⁴ Reglas de Operación, p. 33.

ello, el Programa apoya componentes como: semovientes, semilla de pasto, infraestructura y equipo para producción, acopio y transformación, así como asistencia técnica y capacitación. Estos apoyos están orientados a productores con experiencia en la actividad o –de acuerdo a las recientes modificaciones las Reglas de Operación- que estén en un proceso de reconversión hacia la ganadería. Este tipo de productores corresponde a los estratos de bajos ingresos en transición (PBIT) y resto de productores (RP).

La orientación del programa ha sufrido importantes modificaciones desde el surgimiento de Alianza en 1996, consistentes en transitar de un enfoque de atención a la producción primaria a uno más amplio que incluye los otros eslabones de la cadena, para responder a las principales condicionantes del desarrollo subsectorial. Sin embargo, las reformas introducidas al Programa han sido limitadas para atender a la problemática (bajo nivel tecnológico, estructuras de mercado deficientes, bajo acceso a asistencia técnica y capacitación y organización escasa, entre otras) y a las oportunidades del entorno (como en ovinos, caprinos y miel) ante los profundos cambios de la estructura productiva y comercial sucedidos desde 1996 a la fecha. Estas limitaciones se han agudizado por las resistencias e inercias patentes en la instrumentación del Programa. Ante ello, es necesario que otros programas e instituciones, dentro de sus marcos de acción específicos, participen y complementen los esfuerzos para fortalecer al subsector. Entre estos programas e instituciones destacan los siguientes¹⁵:

¹⁵ Algunos de estos programas recién iniciaron operaciones en 2005.

a) Programas de la propia Alianza como Desarrollo Rural (DR), Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT) y, de manera fundamental, Salud Animal. En algunos estados DR apoya en mayor magnitud la actividad pecuaria que el mismo programa de FG, las Fundaciones Produce, que son las que operan ITT, favorecen acciones de capacitación y asesoría, mientras que el Programa de Salud Animal se convierte en el soporte del mantenimiento y avance de los estatus sanitarios de las diferentes especies.

b) Programas de apoyos directos, como el subsidio para el sacrificio de ganado en rastros TIF, el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN) y apoyos directos al ingreso objetivo a productores lecheros, que con excepción del último están condicionados a la realización de determinadas prácticas que deberían incidir, en el caso del primero, en la sanidad e inocuidad de la carne, y en el segundo caso en la conservación de las tierras de pastoreo y en la productividad. En 2005 estos programas ejercerán 2,887 millones de pesos, que equivalen al 65% del total del presupuesto asignado directamente al subsector pecuario en el año 1996¹⁶. Sin embargo, parece ser que la justificación subyacente de este tipo de apoyos se ha enmarcado más en términos de compensación por los subsidios que reciben los productores en otros países, que en un fomento efectivo del subsector nacional. Dentro de esto, un programa que muestra efectos positivos es el de adquisición de leche por parte de LICONSA, ya que ha permitido que muchos productores obtengan precios regulares a lo largo del año y, además, ha influido en la regulación de algunos mercados regionales.

¹⁶ En 2005 el presupuesto preliminar muestra un crecimiento importante respecto a 2004, debido a que se aprobaron por la Cámara de Diputados -en negociaciones con las organizaciones ganaderas- nuevos programas, como PROGAN para otras especies, apoyo al repoblamiento del hato bovino y apoyo directo al ingreso objetivo de productores de leche, entre otros.

c) Un programa que aunque en términos prácticos fue incorporado a Alianza y que merece especial atención, dado que tiene asignado un presupuesto superior al de los componentes tradicionales, es el de repoblamiento de ganado bovino. Éste, como se mencionó en el análisis del sistema-producto bovinos de carne, viene a resolver un problema coyuntural de la ganadería bovina; sin embargo, sus acciones prevén sólo el corto plazo, dejando de lado el problema de fondo, que es la falta de planeación de los ganaderos, quienes motivados por los altos precios del momento venden un exceso de animales, amenazando el desarrollo de sus hatos. Por ello, este tipo de acciones deberían ir acompañadas de rigurosos esquemas de seguimiento, de compromisos por parte de los productores y sus organizaciones y de apoyos diferenciados para orientar los recursos a quien realmente lo requiere.

d) Programas o instituciones como Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y LICONSA que generalmente participan con mezcla de recursos en proyectos ganaderos, que con frecuencia son los que promueven la integración de cadenas productivas, conjuntamente con el componente de apoyo a lecheros de bajos ingresos de ejecución nacional de Alianza. Otros programas e instituciones, aunque no específicas para ganadería, pero que promueven productos en el exterior y facilitan negociaciones comerciales son los de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), Secretaría de Economía (SE), y Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), así como el Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y la Procuraduría Federal

del Consumidor (PROFECO), que intervienen en la normatividad sanitaria y de calidad e inocuidad de los productos, entre otras.

Al parecer existen numerosas acciones de apoyo al subsector pecuario; sin embargo, en comparación con los que reciben los productores de los principales países competidores, resultan poco relevantes. Específicamente, fomento ganadero ha sido objeto de varios ajustes para mejorar su capacidad de respuestas, que propicien mayor productividad y rentabilidad de las UPR. Aunque se registran avances sustantivos, éstos todavía son insuficientes porque en la operación no ha prevalecido una definición clara y estratégica de prioridades de inversión que apunten a la competitividad de las unidades de producción rural (UPR) y que comprenda apoyos diferenciados acordes a las características de los productores.

En el análisis del entorno queda evidencia de que una de las palabras clave en la actualidad es competitividad y que para alcanzarla es necesario mejorar el nivel tecnológico, elevar el nivel de organización de los productores, sobre todo desde un enfoque económico, consolidar los servicios de asistencia técnica y capacitación y favorecer procesos de integración de cadenas más intensos y equitativos para todos los participantes en la misma. En paralelo, la sanidad, calidad e inocuidad, donde se incluye el impulso de prácticas que permitan avanzar en la trazabilidad de los productos pecuarios, se vienen imponiendo como un criterio de competitividad, pero también de salud pública y de confianza de los consumidores, que de no cumplirse pueden interferir en el comercio mundial. Otro tema de igual relevancia y en el que el Programa ha incidido marginalmente es el de la sustentabilidad, ya que la conservación y la

recuperación de agostaderos, el manejo eficiente de agua y el tratamiento de los residuos de la producción animal practicada en régimen intensivo exigen una intervención pública urgente. Sin embargo, fomento ganadero se ha concentrado en fortalecer la plataforma productiva y, crecientemente junto con otros instrumentos, la agregación de valor; pero las acciones para este último rubro han resultado incipientes y no permiten competir con otros países que son o se perfilan potencias en materia pecuaria como EUA, la UE, Brasil, Argentina, Nueva Zelanda, Australia y China.

2.11 Evolución y potencialidades del programa para responder la problemática y retos del entorno

El Programa, en términos conceptuales, ha evolucionado en una dirección adecuada, ya que se han realizado modificaciones esenciales como las siguientes: i) de un enfoque que priorizaba la atención de la producción primaria se ha pasado a otro que favorece el avance del productor en otros eslabones de las cadenas agroalimentarias; ii) se han fomentado las solicitudes respaldadas en un proyecto productivo que, en la medida que se asuman plenamente, puede promover inversiones integrales y mayor viabilidad; iii) se ha acotado la población objetivo a los estratos de productores PBIT y RP; iv) se abrió la posibilidad de que con la modalidad federalizada se apoyen acciones de gran relevancia, que incluyan montos de más de dos millones de pesos, lo cual sin embargo ha sido poco aprovechado; y v) se reposicionó al DPAI como uno de los subprogramas de FG para acompañar a las inversiones físicas con asistencia técnica y capacitación.

Asimismo, resalta que los resultados acumulados en inversión y cobertura de beneficiarios han sido amplios, apoyando a las actividades pecuarias en un período oportuno, caracterizado por la escasez de crédito y mayores presiones competitivas provenientes del exterior como consecuencia de la inserción de las cadenas pecuarias nacionales en los procesos de globalización. En efecto, en la actualidad diversos países tradicionalmente competitivos en ganadería, como EUA, la UE, Australia y Nueva Zelanda, además de otros emergentes como Brasil, China e India, han impuesto nuevos desafíos al subsector pecuario nacional, en términos de productividad, calidad y costos de producción. Asimismo, los consumidores, las agroindustrias y los comerciantes ejercen también presiones en el ambiente nacional.

Ante estos retos, el Programa puede seguir coadyuvando al desarrollo pecuario, pero requiere mejorar su eficiencia, favoreciendo varias adecuaciones estratégicas como: i) instrumentación de la concepción y el diseño para aprovechar su flexibilidad y responder a las necesidades de cada entidad; ii) mecanismos adecuados para una mejor asignación de recursos, tanto por tipo de productor como por sistema-producto, que potencie los impactos de las diferentes iniciativas; iii) agilizar la operación para que los productores tengan respuestas oportunas; y iv) considerar apoyos diferenciados y complementar inversiones relevantes con asistencia técnica.

Una forma adicional de potenciar la capacidad de respuesta del Programa consiste en establecer límites a componentes que han cumplido buena parte de su función, como ocurre con los sementales, y favorecer otros que propicien la productividad y la integración de cadenas. De igual forma, se requiere atenuar la concentración del

Programa en bovinos para impulsar otras actividades con potencial, como la apicultura y, más recientemente, la ovinocultura y la caprinocultura, que como ya se mencionaba, podrían generar ingresos comparativos importantes con impactos sensibles en el medio rural.

Otra forma de elevar el potencial del Programa reside en que éste complemente sus acciones con otras intervenciones públicas, que podrían ser discutidas y asumidas en el marco del COTEGAN o en el seno de los mismos Comités Sistema Producto, con base en sus planes rectores. Una sinergia importante y que ya refleja resultados trascendentes es con el programa de Salud Animal, de la propia Alianza; lo cual se debe reforzar para aprovechar el potencial que existe en mercados muy estrictos como el japonés. Otra posibilidad de sinergia se presenta con el PROGAN, como ya se experimenta en Sonora, donde se han priorizado componentes que mejoran, conservan y recuperan la cobertura vegetal, a la vez que permiten elevar la productividad del agostadero. Con el respaldo del Programa de Apoyo a la Competitividad por Ramas Productivas se podría también fortalecer la integración del ganadero a otros eslabones de la cadena en el mediano plazo, mediante el procesamiento y acondicionamiento de productos y, por ende, con un mejor acceso al mercado. Finalmente, bajo la coordinación de Fomento Ganadero y Fomento Agrícola (FA) se puede favorecer la vinculación de comités sistemas productos pecuarios y agrícolas, como se pretende en Guanajuato, al plantearse que la ganadería se abastezca de granos forrajeros en la entidad, bajo acuerdos previos en cuanto a variables básicas como precio, calidad y fechas de entrega.

Capítulo 3

Metódos y procedimiento de la evaluación

El presente capítulo describe la metodología realizada para llevar a cabo el desarrollo del presente trabajo. Además, se identifica los métodos específicos y las técnicas particulares que permitieron darle estructura, seguimiento e interpretación a los componentes teóricos y empíricos que se interrelacionaron en esta investigación.

Para la realización de esta evaluación se empleó la metodología elaborada por la FAO (UA-FAO, 2004), que a continuación se describe.

3.1 La evaluación del Programa Fomento Ganadero

La evaluación de programas de desarrollo en términos operativos puede ser definida como un análisis ponderativo y sistematizado del desarrollo de un proyecto o programa, en términos de la medición de resultados cuantitativos y cualitativos, en función de su ajuste a los objetivos en un tiempo determinado. Generalmente se tiende a ver la evaluación de un programa, como el simple análisis del logro de los objetivos y metas planteadas.

Sin embargo, la evaluación de un programa debe examinar mucho más que el alcance de los objetivos, se trata de responder preguntas concretas respecto a los impactos y logros alcanzados con el programa, es decir, su efecto sobre la realidad que trata de incidir. No solo verificar el cumplimiento de los objetivos, sino también sus impactos directos e indirectos para la población objetivo, de tal forma que una vez obtenidos los resultados éstos sean analizados por los operadores para decidir cambios en el programa, o su continuidad o terminación.

3.2 El enfoque de la evaluación

La presente investigación gira en tres conceptos claves: análisis continuo, utilidad práctica y oportunidad de los resultados.

Análisis continuo se refiere a que se realizan un análisis retrospectivo de la evolución registrada por el programa en el Estado, de modo que los resultados brinden una imagen retrospectiva y permitan valorar los cambios que experimentó en su diseño y operación a lo largo del tiempo en el Estado.



Utilidad práctica de los resultados implica que éstos brinden información y propuestas que sirvan como insumos para la toma de decisiones de parte de los responsables de la política sectorial estatal y federal, bajo la perspectiva de lograr eficacia operativa y mayores impactos de los recursos invertidos.

Oportunidad de los resultados se refiere a la posibilidad de retroalimentar a los responsables de la instrumentación del programa en el Estado sobre la marcha, de modo que coadyuven en la adopción de medidas correctivas, particularmente en lo referido a la operación en la entidad.

La investigación incluye dos ámbitos: evaluación formativa y evaluación sumativa. El propósito de la evaluación formativa es determinar las actividades iniciales y las actividades en curso de un proyecto. El propósito de una evaluación sumativa es determinar la calidad y el impacto de un proyecto completamente puesto en ejecución. Cuando un programa se evalúa en sus diversos ámbitos, se abordan estos dos tipos de evaluación, los cuales se refieren a la evaluación de procesos y a la evaluación de resultados e impactos, respectivamente.

3.3 Ámbitos de evaluación

3.3.1 Evaluación Formativa

La evaluación formativa comienza durante la implementación del proyecto o programa y continúa a lo largo de la vida del mismo. Su objetivo es evaluar las actividades en curso y proporcionar información para dar seguimiento e introducir mejoras en la operación. Esto se hace en varios momentos de la vida de un proyecto y sus actividades. Según lo señalan algunos teóricos de la evaluación, valga la siguiente analogía: "Cuando el cocinero prueba la sopa, se trata de evaluación formativa; cuando los invitados prueban la sopa, es una evaluación sumativa".

La evaluación formativa tiene dos vertientes: a) Evaluación de implementación y b) Evaluación de avance o progreso del proyecto. Por lo tanto, los indicadores de la evaluación de implementación y los correspondientes a la evaluación de progreso conforman el conjunto de indicadores de gestión o procesos. Los indicadores de gestión aportan información de manera armónica y sistemática sobre las interrelaciones entre Economía (manejo adecuado de los recursos), Eficacia (logro de los objetivos institucionales), Eficiencia (ejecución de las acciones usando el mínimo de recursos) y Calidad (satisfacción de los requerimientos de los usuarios).

Indicadores, son instrumentos de medición de las variables asociadas a las metas. Al igual que estas últimas, pueden ser cuantitativos o cualitativos. En este último caso pueden ser expresados en términos de "logrado", "no logrado" o sobre la base de alguna otra escala cualitativa.

Indicadores de Gestión, son un subconjunto de indicadores que se refieren a mediciones relacionadas con la planeación y operación de los proyectos o programas, y en general con la forma de proporcionar un servicio o generar un producto.

Valor del Indicador, es el resultado de la medición del indicador y constituye un valor de comparación, referido a su meta asociada. Por ejemplo, la relación entre el costo de la administración y el costo de los programas puede ser un 25%. Si se ha fijado previamente una meta del 15%, se estaría presenciando un mal resultado; en cambio si la meta era del 30%, entonces se tendría un buen resultado.

a) Evaluación de implementación. Este tipo de evaluación tiene como propósito determinar si el programa se está conduciendo tal y como se tenía previsto. Esta evaluación puede realizarse una o varias veces durante la vida del programa. El principio subyacente sobre la utilidad de este tipo de evaluación es que antes de que se puedan evaluar los resultados o impactos de un programa, se debe tener la certeza de que éste y sus componentes estén funcionando de acuerdo con lo planeado.

Algunas veces se confunden los términos "evaluación de implementación" y "evaluación de seguimiento"; sin embargo no son equivalentes. Una evaluación de implementación es una revisión o supervisión temprana por parte de los operadores para valorar si todos los elementos esenciales se encuentran operando y en su lugar, de acuerdo a lo previsto en el proyecto. El seguimiento, por su parte, es una actividad realizada por una entidad externa al programa. La supervisión generalmente proviene de la agencia que otorga el financiamiento y tiene la responsabilidad de determinar el avance y cumplimiento de las normas o reglas del proyecto. La evaluación de implementación o procesos, si es eficaz, puede facilitar la operación del proyecto y asegurar que no haya sorpresas negativas durante la evaluación de seguimiento.

b) Evaluación de avances. El propósito de una evaluación de avance o progreso es determinar el nivel de cumplimiento de las metas del programa y del proyecto. Ello significa acopiar información para saber si se están logrando los resultados esperados y para señalar consecuencias no esperadas. Al medir los avances, los operadores pueden eliminar el riesgo asociado con tener que esperar hasta el final del programa para ver cuáles fueron los resultados finales. Si los datos acopiados en una evaluación de avances

no muestran los cambios esperados, la información se puede usar para afinar el proyecto. Los datos recopilados como parte de una evaluación de avances pueden también ser utilizados para conformar la base de datos de una evaluación sumativa o de impactos a realizarse en fecha posterior.

La evaluación de avances es útil durante la vida del proyecto, pero es más vital durante las primeras etapas cuando las actividades son iniciales y su efectividad o articulación con otros componentes del proyecto se desconoce.

3.3.2 Evaluación Sumativa

El propósito de la evaluación sumativa es determinar si un proyecto, cuando ha alcanzado su madurez, también ha alcanzado las metas esperadas. La Evaluación Sumativa (designada a veces como evaluación de impactos o de resultados) aborda con frecuencia muchas de las mismas preguntas que una evaluación de avances, pero se realiza una vez que el proyecto ya ha sido establecido y ha transcurrido el tiempo planeado para que ocurran los cambios o resultados esperados.

La evaluación sumativa recoge la información sobre resultados y los procesos, y la vinculación entre ambos, así como sobre las estrategias y las actividades realizadas para la obtención de tales resultados. La evaluación es una valoración del valor o del mérito. Este tipo de evaluación es generalmente necesaria para la toma de decisiones. Las alternativas de decisión pueden incluir lo siguiente: difundir la intervención a otros sitios

o agencias; continuar o aumentar el financiamiento del programa; continuar en estado de prueba; o bien discontinuar el programa.

En la mayoría de las situaciones, especialmente en situaciones políticas críticas, es importante tener un evaluador externo que sea objetivo e imparcial. Sin embargo, si ello no es posible, es mejor tener una evaluación interna que ninguna.

Al conducir una evaluación sumativa es importante considerar aquellos resultados no esperados, los cuales pueden salir a la luz durante la recolección o el análisis de datos que nunca se anticiparon cuando se diseñó el proyecto o programa. Por ejemplo, un programa que entrega subsidios directamente a las mujeres del hogar para la educación de sus hijos, podría tener efectos de género al propiciar el empoderamiento de la mujer dentro del hogar; pero también podría tener el efecto de estimular la reproducción. El efecto del empoderamiento podría verse como algo positivo, pero el aumento en la natalidad podría no ser algo deseable en un país con altas tasas de crecimiento poblacional. La detección de estos resultados no anticipados llevaría a modificar los requisitos o compromisos para participar en el programa.

3.4 Materiales empleados

Los materiales y técnicas que se utilizaron con el fin de alcanzar los objetivos fundamentales de la evaluación fueron los siguientes:

- ✓ Información documental del Programa en el Estado
- ✓ Plan Estatal de Desarrollo
- ✓ Programa Especial Concurrente
- ✓ Programa Sectorial
- ✓ Estadísticas del subsector en el Estado
- ✓ Reglas de Operación de la Alianza
- ✓ Censos agropecuario, de población y económicos y otras bases de datos.
- ✓ CONAPO: Índices y grados de marginación
- ✓ Encuestas a beneficiarios del Programa
- ✓ Entrevistas a funcionarios, asociaciones de productores, comercializadores, procesadores, proveedores de bienes y servicios, analistas y expertos
- ✓ Observación directa en campo
- ✓ Lineamientos normativos y Reglas de Operación 1996-2005
- ✓ Información histórica de los programas ganaderos 1996-2003
- ✓ Documentos generales sobre la Alianza (publicaciones estatales)
- ✓ Documentos, guías técnicas de ganadería o estudios especializados

3.5 Diseño muestral

3.5.1 Marco muestral

La población objetivo se definió y delimitó en función del número de productores que cumplieron con las características de ser beneficiarios del programa de Fomento

Ganadero de la Alianza para el Campo en el Estado de Puebla, así como de los diferentes actores que intervinieron en la operación del ejercicio 2004.

3.5.2 Determinación del tamaño de muestra y selección de beneficiarios

Para la determinación del tamaño de muestra se utilizó el método propuesto por la UA-FAO "Método de muestreo para la evaluación externa estatal de la Alianza Contigo 2004", ajustado al programa de Fomento Ganadero. Los principales criterios utilizados fueron los siguientes:

- 1 Muestras a beneficiarios del programa (2001 y 2004).
- 2 Tamaño y selección de beneficiarios a encuestar en función del método de muestreo propuesto.
- 3 Se eliminaron aquellos productores repetidos, así como a los que no se les había entregado la inversión de apoyo.

El procedimiento para el diseño muestral que permitió asegurar la representatividad de la información derivada de las encuestas a beneficiarios del Programa en el Estado, fue bajo un muestreo aleatorio que satisface las condiciones básicas de precisión y confiabilidad para garantizar la utilidad de los resultados de la evaluación, con ahorro de tiempo y recursos.

La muestra incluyó a beneficiarios de 2002 y de 2004. Para calcular el tamaño de la muestra de estas poblaciones se consideraron independientes, de cada una se extrajo una muestra aleatoria de acuerdo al procedimiento siguiente.

El tamaño de muestra para Fomento Ganadero se determinó aplicando la siguiente formula:

$$n_i = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left[\frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right]}$$

Donde:

n_{ij} = Tamaño de muestra parcial del programa Fomento Ganadero

N_{ij} = Número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del Programa correspondiente a cada año.

θ_{ij} = Parámetro que determina el tamaño de muestra aleatoria simple y con reemplazo para el programa y año (2002 = 755 y 2004 = 1,605)

Sustituyendo valores, el tamaño de la muestra fue:

$$\begin{array}{c} 2002 \\ n_i = \frac{243.2}{1 + \left[\frac{243.2}{755} \right]} = 184 \end{array}$$

$$\begin{array}{c} 2004 \\ n_i = \frac{188.4}{1 + \left[\frac{188.4}{1605} \right]} = 169 \end{array}$$

Obteniendo como resultado 184 y 169 el número de beneficiados correspondientes para cada año que al sumarse proporcionaron el tamaño de muestra total de 358 beneficiados.

La selección de los beneficiarios encuestados fue de manera aleatoria. Utilizando un valor de "k" y un número aleatorio "S". Posteriormente, se realizó la selección directa y sistémica de beneficiarios a encuestar en cada una de las bases correspondientes, iniciando en el número aleatorio con un margen de números equivalentes al valor de k.

3.6 Métodos de análisis de la información

La colecta de la información fue la primera actividad sustantiva para determinar el comportamiento del programa en el Estado. Una vez que se contó con el total de encuestas aplicadas se capturaron en el sistema Excel, generando dos bases de datos: una con la información de las encuestas aplicadas a beneficiarios y otra con las entrevistas aplicadas a funcionarios y otros actores, las cuales fueron procesadas, sistematizadas y analizadas para la elaboración de la investigación. Adicionalmente se procesó la información cualitativa obtenida en las entrevistas realizadas con funcionarios, otros actores y de la revisión documental.

En el procesamiento de información se realizaron varias pruebas de consistencia de datos, con la finalidad de no incorporar datos extremos que distorsionaran la información. Una vez que se tuvo verificado la confiabilidad de los datos, se procedió al análisis de varianza, frecuencias, medias, promedios, cuadros de salida y calcular indicadores de interés.

Capítulo 4

Resultados y discusión

En el presente capítulo se presentan los hallazgos más relevantes de la evaluación, en donde se analizan los procesos que se llevaron a cabo para la implementación y operación del Programa Fomento Ganadero en el Estado de Puebla.

De igual manera se establece la magnitud de los impactos generados por los apoyos otorgados a través del programa en las unidades de producción y determinar los factores que intervienen.

4.1 El sector agropecuario en Puebla

La participación del sector primario en la economía estatal ha registrado una tendencia constante ligeramente superior al 6% en los últimos tres años de que se dispone de información, mientras que la rama de alimentos y bebidas se mantiene sobre el 18.6% en promedio para el mismo periodo. En términos absolutos la rama de alimentación mantiene un crecimiento ligero pero constante desde 1997.

El desglose de la participación al PIB primario por rama de actividad se muestra en el cuadro 4, en el cual se revela la importante contribución de la ganadería en solo 2 años.

**Cuadro 4. Participación del sector agroalimentario en el PIB estatal
(base a precios de 1993)**

Año	Producto Interno Bruto Estatal						
	Primario a=b+c+d+e	Agrícola (b)	Ganadería (c)	Silvicultura (d)	Caza y Pesca (e)	Alimentos, bebidas y tabaco (f)	Agroalimentario (a+f)
2001	6.53	2.44	3.04	1.01	0.04	19.52	26.05
2002	6.20	2.32	3.75	0.08	0.05	21.41	27.61

Fuente: Elaborado con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

El sector primario ha mostrado un dinamismo menor al de la economía en su conjunto. En el periodo 1997-2002, el PIB estatal creció en promedio en términos reales 3.7%, mientras que el sector primario lo hizo al 1.8%, inferior aun al crecimiento de la población (2.1%); al interior de éste, en los últimos tres años el valor del producto agrícola creció al 3.7%, mientras que el de la ganadería mostró mayor dinamismo al aumentar a un ritmo de 33% anual. Por su parte, el sector de alimentos y bebidas registró un crecimiento de 3.9% en el periodo de referencia.

El Anuario Estadístico 2003 de INEGI, registra para el año agrícola 2001/02 que la agricultura aportó \$5,987.6 millones de pesos, en tanto la ganadería generó un valor de \$9,650.9 millones de pesos. Juntos, estas ramas generan más del 90% del valor del producto sectorial.

El subsector agrícola ha ido perdiendo importancia y enfrenta limitaciones para proveer de insumos a la industria de alimentos para el consumo humano y animal. A pesar de ello, la actividad agroindustrial creció a tasas superiores al sector primario y genera más valor agregado. En el periodo 1997-2002, el PIB agroindustrial (alimentos, bebidas y tabaco) creció en promedio 4.6%. Esta tasa es superior al incremento de la misma rama en el conjunto de la economía (3.6%) en dicho periodo.

Cuadro 5. Estructura del PIB Primario

Año	Producto Interno Bruto Estatal (%)				
	Primario a=(b+c+d+e)	Agrícola (b)	Ganadería (c)	Silvicultura (d)	Pesca (e)
2001	100	37.3	46.6	15.5	0.6
2002	100	37.5	60.5	1.3	0.7

Fuente: Elaborado con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI

La ganadería

En la ganadería, tradicionalmente, se consideran tres tipos de actividad: producción de carne, huevo y leche. La primera de ellas es la de mayor importancia para la entidad por que aporta más del 50% al producto ganadero. Como actividad la avicultura ha sido la más dinámica en cuanto a su ritmo de crecimiento y por su grado de integración vertical y organización empresarial. El análisis correspondiente a los últimos seis años (1998-2002) muestra un estancamiento del inventario ganadero porcino y caprino, mientras que en las especies de bovinos, ovinos y aves las existencias ganaderas crecieron destacando la producción de aves con un crecimiento del 7.6% en el periodo, lo que colocó al Estado como el segundo productor en el país, con una participación arriba del 8% de la producción de carne y el 20% en la producción de huevo.

Asimismo, la producción de leche bovina ha tenido un ritmo ascendente, que en los últimos años oscila entre los 280 y los 360 millones de litros anuales. Esto a pesar de los elevados costos de producción que soporta la actividad y una desmedida importación de leche en polvo que ha convertido a nuestro país en uno de los principales compradores del lácteo en el mundo.

La ganadería de pastoreo o de agostadero se ha desarrollado en la Sierra Norte (bovinos y ovinos) y en la región Mixteca (caprinos). La ganadería industrial, caracterizada por el uso de alimentos balanceados para la engorda de ganados y aves, se ha venido desarrollando principalmente en el corredor de las regiones de Tehuacán-Tecamachalco, donde destaca la producción de huevo, aves, cerdos y ganado lechero.

La existencia de barreras zoosanitarias por la prevalencia de enfermedades de las aves, mantiene restringida la comercialización de estos productos en las diferentes regiones del país y en el exterior.

4.2 Resultados del programa en el Estado

4.2.1 Evolución de la inversión del programa

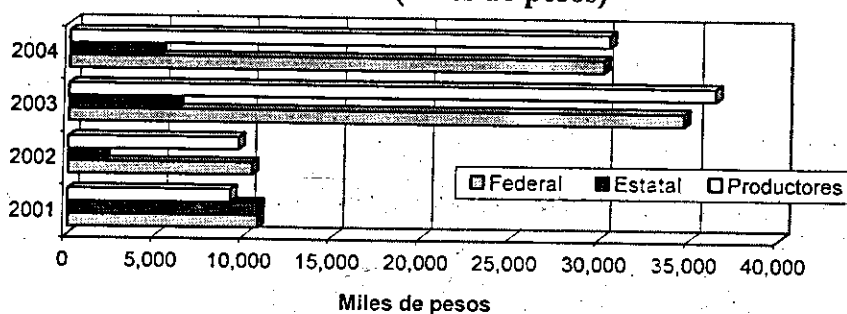
La inversión realizada por Alianza en el Estado durante los ejercicios del 2001 al 2004 fue de 109,771.10 miles de pesos a precios reales¹⁷ y la aportación del productor ascendió a 85,644.30 miles de pesos. La inversión de Alianza ha ido creciendo desde el 2002 hasta 2004, a una tasa de crecimiento medio anual de 17.8%, aunque en el 2004 se

¹⁷ Usando inflación acumulada anual del Banco de México. A precios reales 2004=100.

observa una disminución de la participación federal ya que su presupuesto se vio afectado. Con la inversión se atendieron las diferentes áreas: alimentación, genética, manejo, acopio y transformación, así como la asistencia técnica.

De acuerdo a la figura 1, se observa que la aportación federal ha seguido una tendencia al alza en todo el periodo, siendo ésta más marcada en el año 2003, donde incremento 3.3 veces el presupuesto que el ejercido en 2002, lo cual se atribuye a los cambios en los lineamientos del programa, tales como las modificaciones en las Reglas de Operación y la compactación de programas, éstas podrían ser unas de las razones por la cual la federación incrementó el presupuesto.

Figura 1. Tendencia de la inversión de la Alianza en el programa, 2001-2004* (miles de pesos)



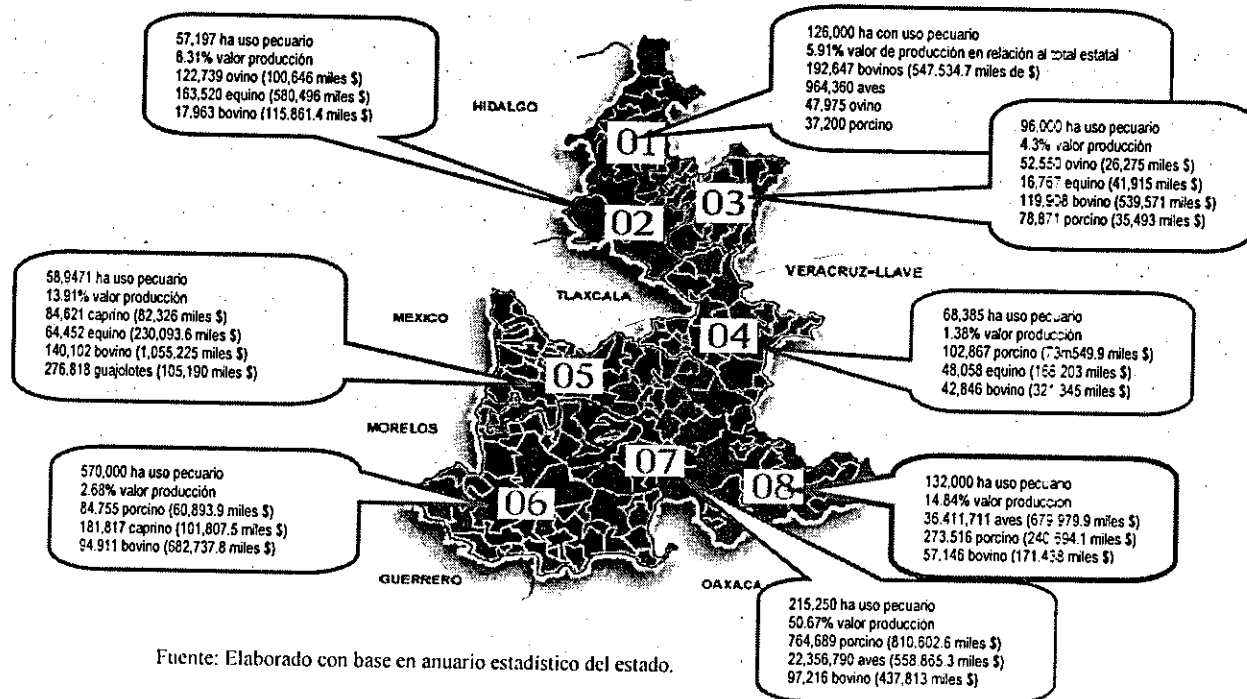
Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en evaluaciones del programa 2001-2003.

* Presupuesto comprometido al 28 de julio del 2005 de Fomento Ganadero

Por otro lado, la tendencia de la aportación estatal ha sido irregular, disminuyendo drásticamente en el 2002. Mientras que los productores han mantenido su aportación a la par con la Federación. Por cada peso que recibieron de apoyo los productores, éstos aportaron un peso con setenta y ocho centavos, lo cual indica el interés de invertir para capitalizar su unidad de producción.

La Delegación de la SAGARPA en Puebla, reporta que el uso del tipo de suelo predominante es el pecuario con el 39.06% de la superficie total estatal. Los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) con mayor cobertura ganadera son Huauchinango, Teziutlán e Izúcar de Matamoros abarcando el 59.78% de la superficie con uso pecuario. Sin embargo, los indicadores de producción ganadera denotan que el DDR de Tecamachalco aporta el 48.8% de la producción estatal, conjuntamente con el de Tehuacán y Cholula que participan con el 25.04 y 11.78%, respectivamente. Asimismo, éstos aportan un valor de la producción total estatal del 50.67, 14.84 y 13.91%, respectivamente. Lo que hace resaltar la importancia de la actividad pecuaria en dichos distritos (Figura 2).

Figura 2. Situación agropecuaria en Puebla



Fuente: Elaborado con base en anuario estadístico del estado.

4.2.2 Importancia de la inversión para la capitalización de la ganadería estatal

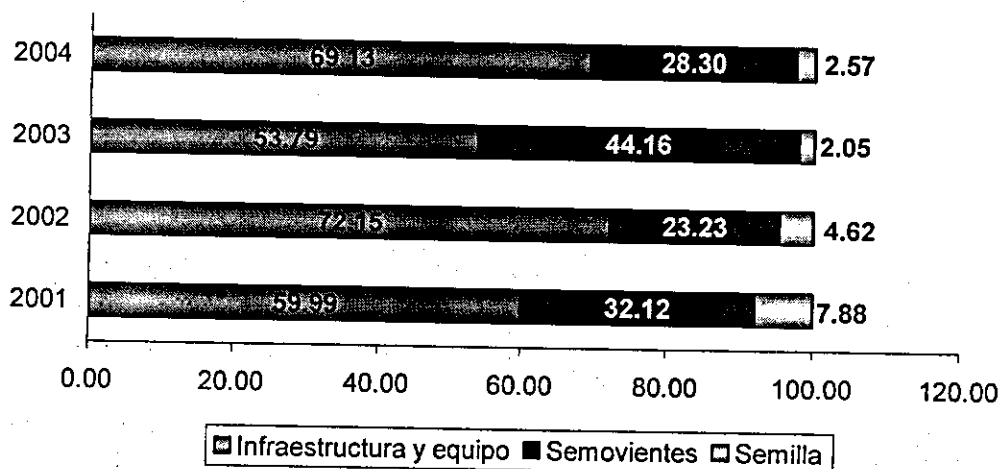
El programa contempla dos subprogramas: Desarrollo Ganadero, que está dirigido a impulsar la capitalización e integración del productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas a través de incentivar acciones para la rehabilitación de las tierras de pastoreo y el mejoramiento genético, así como la incorporación de la infraestructura, maquinaria y equipo para la producción primaria, para el acopio y la transformación de productos pecuarios; y DPAI que atiende el desarrollo de proyectos agropecuarios integrales, mediante la capacitación y asistencia técnica a productores.

La mayor parte del presupuesto del programa se ejerce por el Subprograma Desarrollo Ganadero, en 2004 se le asignó el 90.6% de los recursos y la distribución programada de la inversión por tipo de apoyo fue: 61.7% a conceptos de apoyo en infraestructura y equipo; 27.5% a la adquisición de semovientes; 5.9% al establecimiento y rehabilitación para praderas y agostaderos con el apoyo de material vegetativo y el resto para los gastos de operación y evaluación del Programa.

Las áreas de atención del Programa son: alimentación, genética, manejo, acopio y transformación, y asistencia técnica integral, en cada uno de éstos hay diversos componentes que van dirigidos a la capitalización como: maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones; animales; y plantaciones y cultivos perennes. En la figura 3 se presenta la distribución acumulada de la inversión del 2001 a 2004 en tres categorías: infraestructura y equipo, semovientes y material vegetativo, observándose las

mayores inversiones en infraestructura y equipo, ya que los productores demandan más componentes relacionados a éstos.

Figura 3. Distribución porcentual de la inversión de Alianza por componente



Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en datos de beneficiarios del 2001-2004.

La variación de la inversión gubernamental por componente de apoyo ha sido poco estable, en 2002 hubo un cambio negativo en las tres categorías de apoyo, debido a la disminución de la aportación del Gobierno del Estado y en 2004 por la disminución del presupuesto de la federación; mientras que en 2003 se presentó un crecimiento de las inversiones, principalmente en semovientes.

A través de las acciones del Programa se le ha otorgado la importancia necesaria a las inversiones encaminadas a la capitalización de la ganadería estatal. Sin embargo, se observa ausencia de planeación en las prioridades por categoría de inversión, ya que el Programa en la entidad es visto más como un programa de subsidios que se complementa con las inversiones de los productores que como un Programa de Fomento que incida, mediante acciones dirigidas a promover el desarrollo del sector pecuario.

4.3 Resultados en la evaluación formativa del programa

4.3.1 Evolución del número de beneficiarios y principales componentes apoyados

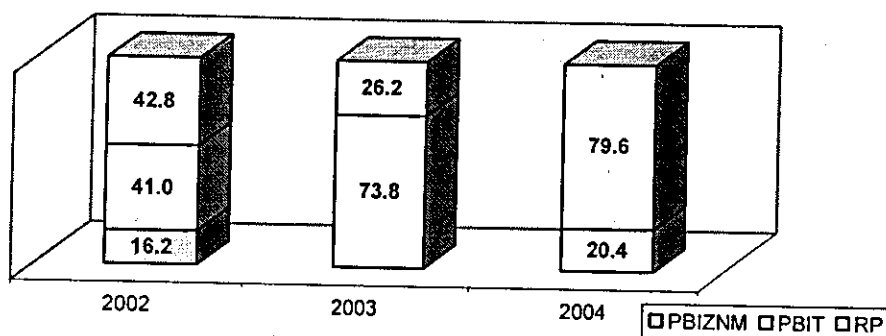
El programa ha beneficiado a 18,458 productores pecuarios durante 1996 al 2004, esta cobertura equivale al 2.8% de la población ocupada en el sector primario poblano reportada en 2004¹⁸.

A partir del ejercicio 2002, la SAGARPA redefinió la población objetivo en cuatro tipos de productores, dicho cambio señala en lo particular, que se debe privilegiar a la población de menores ingresos. En esta clasificación se considera si el productor realiza preponderantemente su actividad en el medio rural, en localidades de alta y muy alta marginación y dependiendo de la actividad desarrollada se define el número de superficie cultivada o explotada y el número de cabezas de ganado.

Durante el 2002 la atención por tipo de productor fue muy abierta y sin restricciones como lo marca la norma, situación que cambió en los siguientes años, llegando a apoyar preferentemente a productores en transición, más que al resto de productores, lo cual indicaría que se está beneficiando en los últimos años a ganaderos con cierta estabilidad productiva, ya que demostraron tener una superficie y un número de cabezas considerables en su explotación (ver figura 4).

¹⁸ Cifras de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para el 2005.

Figura 4. Distribución porcentual de beneficiarios según la tipología de SAGARPA

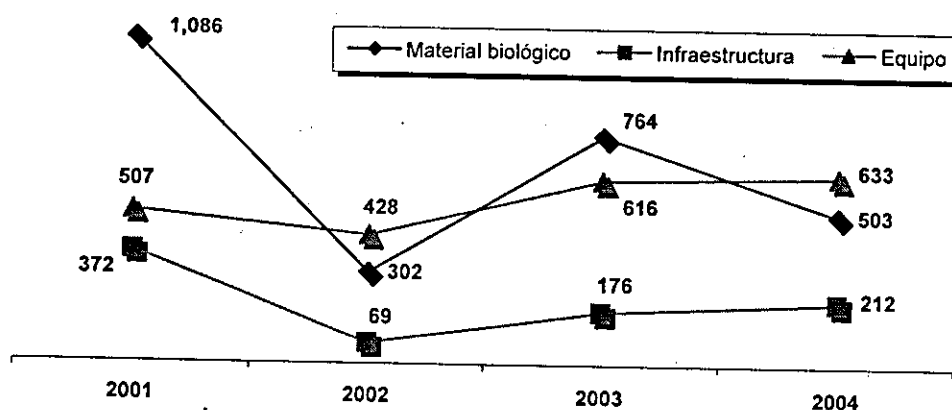


Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa y con base en evaluación del Programa.
 PBIZNM=Productores de Bajos Ingresos en Zonas no Marginadas. PBIT=Productores de Bajos Ingresos en Transición.
 RP=Resto de Productores

La tendencia en el número de productores beneficiados por el programa ha ido variando e incluso ha disminuido considerablemente. A ocho años de operación se tiene una tasa de crecimiento media anual negativa del 6%, lo cual se debe al incremento del monto promedio por beneficiario en los últimos años. En los últimos años los productores solicitan varios conceptos de apoyo, lo cual está permitido por la norma.

El Subprograma Desarrollo Ganadero opera a través de tres grandes componentes: material biológico, infraestructura y equipo, éstos dan respuesta a las principales áreas de atención del Programa, existiendo en cada uno de éstos una variedad de conceptos enfocados a la producción primaria. El componente más demandado por los productores en los últimos cuatro años del Programa es el material vegetativo, entregándose: 116,682 kg de semilla para pasto, 17,780 abejas reinas, 3,992 núcleos de abejas, 16,072 dosis de semen, 15,047 vientres y 1,173 sementales. A pesar que este componente es entregado desde 1996 no se observa desistimiento por parte de los beneficiarios seguirán solicitando el apoyo por que saben que el Programa da este componente año con año, figura 5.

Figura 5. Demanda de los beneficiarios desde el 2001 a 2004



Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en datos de beneficiarios del 2001-2004.

El componente infraestructura disminuyó en 81% en 2002, recuperándose para el siguiente año, la tasa de crecimiento media anual en el periodo fue negativa (17%). Mientras que el componente equipo es el segundo en prioridad para los beneficiarios, ha mantenido una tendencia a la alza, creciendo a una tasa de crecimiento del 9.4%. En este componente demandan principalmente: ensiladoras, molinos; ordeñadoras, empacadoras, colmenas, trampas, tambos y cámaras de cría, entre otros.

Estos componentes apoyados responden a las prioridades y a las necesidades estatales, a pesar de que no se prioriza la entrega de los apoyos. Las solicitudes de apoyo son atendidas en función de la disponibilidad del recurso y por que es elegible la solicitud. Sin embargo, no se cumple la programación indicada en el anexo técnico para cada una de las categorías y en ocasiones se da la transferencia de recursos entre categorías. Situación justificada por que el productor es el que solicita el apoyo de acuerdo a sus necesidades.

4.3.2 Valoración de resultados acumulados

Siendo la alimentación, la genética, el manejo, el acopio, la transformación y la asistencia técnica las principales áreas de inversión atendidas por el programa, se espera obtener cambios en producción, productividad, ingreso y empleo.

Los conceptos de apoyo de genética se han introducido con la finalidad de mejorar la calidad, y al 2004 se han adquirido 834 sementales bovinos, 138 ovinos, 120 porcinos, 81 caprinos, 16,052 dosis de semen, 20 embriones. Así como, la adquisición de 4,521 vientres bovinos, 9,624 ovinos, 177 porcinos y 725 caprinos¹⁹, con lo que se ha contribuido en la repoblación del hato en las unidades de producción.

A pesar de ello, las necesidades de mejoramiento genético son amplias. La actividad bovina ha sido la principal especie apoyada en los últimos años por el Programa, considerando diversos parámetros y suponiendo que las necesidades son permanentes; se requieren en el Estado en promedio 24,623 sementales para cubrir el hato total de bovinos. Es claro que el Programa no busca cubrir esa necesidad, pero ayuda a disminuir el problema que enfrentan los productores en cuanto a genética se refiere. En el cuadro 6 se presenta de manera específica la estimación de resultados en este concepto de apoyo.

¹⁹ Datos obtenidos de las bases de beneficiarios 2001 al 2004 del Programa.

Cuadro 6. Requerimientos de sementales bovinos

Parámetros	Bovinos	Bovinos carne	Bovinos leche
Inventario total (cabezas)	664,707	476,745	187,962
Animales > 3 años (54%)	358,942	257,442	112,777
Animales de 1-3 años (24%)	159,530	61,786	
Animales de no de trabajo (98%)	351,763	252,293	
Hembras (93%)	327,140	234,633	104,883
Sementales (7%)	24,623	17,661	7,342
Sementales/20 vientres	16,357	11,732	5,244

Fuente: Elaborado con base en la evaluación del programa 2004 y a partir de información de la SAGARPA 2002.

Con el componente de rehabilitación y conservación de tierras de agostadero, se ha beneficiado en el periodo 2001 a 2004 con 116,682 kg de semilla, esto cubrió una superficie de 8,334.4 hectáreas. Estos resultados provocan mejoras en la cobertura vegetal y/o coeficientes de agostadero, así como efectos positivos en producción y productividad de forraje por hectárea. Además, se apoyo con 473 equipos los cuales se utilizan para rehabilitar las praderas o agostaderos, y 285 productores recibieron apoyo para cercar sus praderas.

En el mismo periodo se equipo a 137 unidades de producción con 94 ordeñadoras, 28 equipos de ordeña, 4 equipos para procesar la leche y 11 tanques enfriadores de diferente capacidad de almacenamiento. Los tanques enfriadores fueron solicitados por productores pequeños y medianos, ya que son los que normalmente tienen más castigados sus precios de leche. El tanque impacta económicamente en el ingreso del productor (guardar el producto para tener un mejor comprador), ya que éste se veía obligado a vender el lácteo al precio que el intermediario le pagaba. De esa manera el productor no tendría ése excedente en la venta del producto final y que sería parte de la ganancia. Algunos productores no usan el tanque debido a que adquirieron el tanque

enfriador sin saber que es necesario conocer cuál es el promedio de producción diario por vaca, para determinar la capacidad del tanque que debió adquirir.

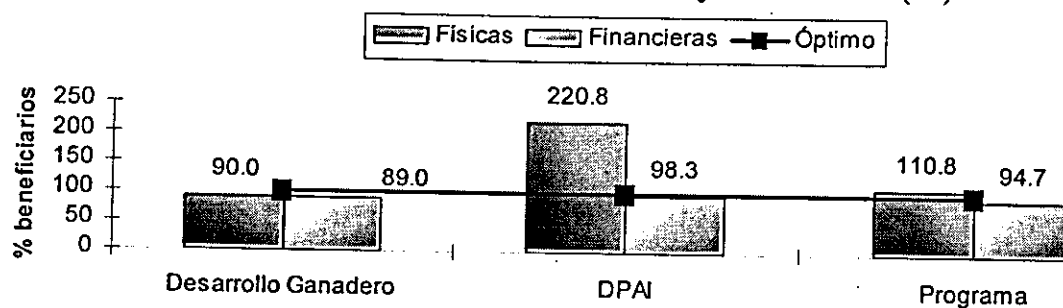
Con asistencia técnica se beneficio a 2,854 productores a través de los técnicos DPAI, esto ha consolidado un mercado de servicios profesionales, ya que se ha contratado 123 promotores durante 2001 al 2004 aunque por un periodo de ocho meses anualmente.

4.3.3 Cumplimiento de metas programadas (física y financiera)

El desempeño del Programa en cuanto a cumplimiento de metas indicadas en el anexo técnico es aceptable, dado que anualmente autoriza el 100% del recurso programado, aunque a la fecha le falta un mínimo porcentaje por pagar. Entre los subprogramas que lo conforman presentó mejor nivel de avance el DPAI por el tipo de apoyo que da, mientras que Desarrollo Ganadero lleva alrededor del 94.7% de cumplimiento de metas financieras, pendiente por pagar el 5.3% por la nueva reasignación del recurso faltante.

En la figura 6 se observa que la eficiencia en la planeación es buena, dado que el nivel de cumplimiento de las metas físicas y financieras es de 110.8' y 94.7%, respectivamente. El problema al que se enfrentan los responsables del Programa es que el productor no puede dar su aportación y desiste, esto ocasiona retrasos en el cumplimiento de metas. El DPAI supero sus metas físicas en cuanto al número de productores, los cuales forman parte de los 30 grupos atendidos.

Figura 6. Cumplimiento de metas físicas y financieras* (%)



Fuente: Elaborado con base en avances físicos y financieros del Programa.

* Avance con fecha al 2 de septiembre del 2004 y sólo contempla inversión gubernamental

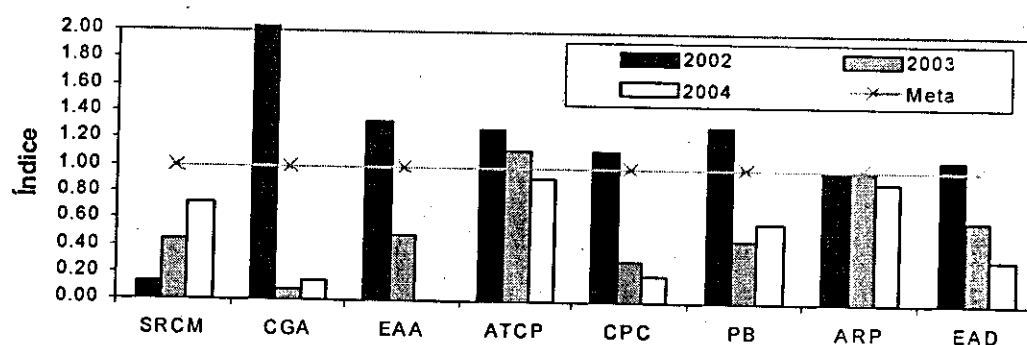
4.3.4 Análisis de indicadores de gestión del programa

En el Estado se realizan las evaluaciones internas con la finalidad de medir el apego del desarrollo de los programas a las Reglas de Operación y conocer el número de beneficiarios alcanzados, así como su efectividad. Dichas evaluaciones permiten conocer a través de los indicadores de gestión e impacto, el desempeño, la tendencia y las mejoras en los procesos operativos e impactos del programa.

Los indicadores de gestión del programa del 2002 al 2004 marcan una tendencia a la baja, a excepción de la alineación de recursos presupuestales, los cuales han sido pagados al 100%, aunque en diferente plazo, ya que están sujetos a causas ajenas a los operativos, tales como los desistimientos de los productores. Otra excepción es el índice de cobertura con asistencia técnica en cuencas de producción, donde se ha contratado a un número mayor de técnicos de desarrollo que lo programado. El índice de la superficie rehabilitada, conservada y mejorada con el programa ha ido creciendo en los últimos años a pesar de no cumplir la meta programada, lo cual indica que es una estrategia y

una prioridad en el Estado. Aunque la calidad genética es otra prioridad, sólo durante el ejercicio 2002 se rebasaron las metas en casi ocho veces más, figura 7.

Figura 7. Indicadores de gestión del programa 2002-2004



Fuente: Elaborado con base en evaluaciones internas 2002 al 2004.

SRCM = Índice de cobertura de ha rehabilitada, conservada y/o mejorada, CGA = Índice de cobertura de cabezas de ganado adquiridas, EAA = Índice de cobertura de especies apícolas adquiridas, ATCP = Índice de cobertura con asistencia técnica en cuencas de producción, CPC = Índice de cobertura de capacitación a promotores y coordinadores, PB = Índice de cobertura de productores beneficiados, ARP = Índice de alineación de recursos presupuestales y EAD = Índice de eficiencia de atención a la demanda.

Finalmente, la cobertura de productores beneficiados ha disminuido, debido a que en los últimos años se ha atendido a menos productores pero con un mayor monto de apoyo.

A pesar de no cumplir las metas al 100%, los indicadores de impacto muestran los avances en cobertura de superficie con establecimiento de praderas, semovientes atendidos por el promotor y el impacto de la adopción de tecnología con los servicios de los promotores de desarrollo del DPAI, con estos indicadores permiten inferir que el Estado le da mayor importancia a la disponibilidad de forraje sin haber planeado, en relación al mejoramiento genético y la asistencia técnica y capacitación.

La principal problemática que inhibe la operación eficiente del Programa por componente, es el retraso en el pago a los productores o proveedores, por no tener la documentación completa a tiempo. Donde el comité Técnico del FOACAP planteó la solución con la elaboración del Reglamento para el Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN), para establecer los lineamientos dentro del Comité; además se está analizando el proceso de atención a las solicitudes y así reducir el tiempo de respuesta a los productores.

4.3.5 Maduración del proceso de simplificación de la estructura programática y de flexibilidad en los conceptos de apoyo

A partir del ejercicio 2003 se compactan los diferentes programas ganaderos que operaban en el Estado desde 1996, formando Fomento Ganadero. Este opera a través de dos subprogramas, uno que va dirigido a apoyos de inversión (Desarrollo Ganadero) y el otro a asistencia técnica (DPAI). Este cambio tuvo la finalidad de simplificar y hacer más flexible la operación. Actualmente en el Estado la maduración del proceso de simplificación de la estructura programática ha sido en términos administrativos, partiendo de que ahora elaboran un sólo Anexo Técnico. Con este cambio no se ha aprovechado las inversiones integrales hacia la orientación de las cadenas, ya que continúan demandando los apoyos conforme al tipo de actividad que desarrollan los productores.

La flexibilidad en los conceptos de apoyo no ha alcanzado la madurez que debiese tener. Por un lado, sí hay flexibilidad en la integración de los componentes solicitados por un

mismo productor, siempre y cuando no rebase el monto del apoyo, se justifique la inversión, y el componente demandado puede ser diferente al indicado en las Reglas de Operación, ya que son indicativos pero no limitativos. Por el otro, no se ha dado la flexibilidad por que pocos han sido los apoyos a través de proyectos integrales, debido a la falta de difusión de la estrategia “integración de las cadenas” y la finalidad del comité sistema producto.

Los funcionarios del Estado esperan que a través del funcionamiento de los Comités Sistema Producto se pueda involucrar a los productores a integrarse a las cadenas productivas e inducir las inversiones integrales a través de proyectos. Lo que realmente les interesa es acelerar el proceso de la integración del productor a la cadena a través de la asistencia técnica del Subprograma DPAI.

Sin embargo, a pesar del avance de maduración las acciones del Programa atienden las necesidades de los productores, ya que éstos en su gran mayoría solicitan el apoyo como canje, situación que impide lograr la oportunidad de innovar con tecnología su unidad de producción y por ende mejorar sus impactos en producción, productividad e ingreso.

4.3.6 Enfoque integral de las inversiones mediante el uso de proyectos

La evolución en el uso del proyecto en el Estado ha sido importante, ya que se ha logrado una mejor asignación de recursos a inversiones a través de proyectos, pero esto en algunos casos no ha sido utilizado para la planeación del desarrollo de las unidades de producción sino para asegurar el apoyo, por que los productores ven el proyecto como

un requisito más y no como una herramienta de crecimiento. Lo cual se confirma con la opinión de algunos beneficiarios encuestados, que indicaron que cuando solicitan el apoyo les exigen un proyecto para justificar su inversión provocando gastos innecesarios.

El requerimiento del proyecto productivo está en función del monto de inversión y componente solicitado. El requisito va desde la cédula de autodiagnóstico, proyecto de desarrollo del predio ganadero y/o proyecto productivo. A pesar que en las Reglas de Operación se indica el guión de contenido del proyecto productivo, la gran mayoría de proyectos apoyados no lo cumplen. Situación que va ser solucionada a partir del ejercicio 2005 en que se realizará un *check list* del proyecto para que cumpla con la calidad necesaria.

Algunos productores demandan varios conceptos de apoyo dirigidos a la producción primaria utilizando el proyecto, en estos casos es necesario definir criterios para su selección, uno sería confirmar que el proyecto sea integral y que los componentes sean diferentes a los que ya tenía.

Los proyectos en algunos casos muy específicos dan buenos resultados, y otros adolecen o fracasan por que ven al proyecto con un simple requisito. Generalmente, estas inversiones también son apoyadas con la asistencia técnica de los técnicos DPAI y con inversiones de otras dependencias gubernamentales. Citando algunos ejemplos se encuentra el proyecto de la ganadería alternativa de Chiautla de Tapia y la sociedad Cooperativa Industrializadores de Lácteos Nuevo México del municipio de Libres.

La SDR y la Delegación de la SAGARPA están ejecutando varios proyectos de inversión integral con apoyo de otras dependencias (INIFAP), instituciones académicas (Tecnológico de Tecamachalco) y gobiernos municipales, entre otros, algunos proyectos son para formar centros de pasteurización y centros de mejoramiento genético para los ovinocultores de Teziutlán y Chignahuapan, este último proyecto es con la finalidad de ser productor y proveedor al mismo tiempo.

4.3.7 Apropriación del Programa por parte del Gobierno Estatal

La Secretaría de Desarrollo rural de Puebla (SDR) se ha adecuado a los nuevos cambios que ha sufrido el Programa en los últimos años y ha tratado de que sus líneas de acción estratégicas coincidan a las del Gobierno Federal o vayan encaminadas al mismo fin, como es el caso de las cadenas productivas. A pesar del cambio de Gobierno, las líneas y acciones se programan de acuerdo a las necesidades, para el 2005 van dirigidas a la atención de problemas sanitarios, mejoramiento genético y establecimiento de praderas, con la finalidad de mejorar la producción y productividad, incrementar la comercialización y generar mayores ingresos. Actualmente, el Estado ha asimilado mejor el Programa para operarlo, ya que prioriza las necesidades del campo, implementando estratégicamente la atención de los productores por especie.

El beneficio de la flexibilidad otorgada al diseño del Programa por parte de la SDR no ha sido completo se ha ajustado a lo administrativo, ya que la operación continua siendo con el mismo número de agentes técnicos u operativos como se hacia en los ejercicios anteriores para que no pierdan la especialización, aunque ahora llevan un manejo

independiente de los apoyos destinados al establecimiento, rehabilitación, infraestructura y equipo para praderas, construcción y rehabilitación de infraestructura y equipamiento de las diferentes unidades por especie, adquisición de semovientes por especie, adquisición de germoplasma y asistencia técnica. Cuando se realiza la validación de las solicitudes se prioriza de acuerdo a la necesidad primordial y al tipo de componente (no necesariamente se debe ajustar al catálogo de componentes), pero lo que no se cuida es el balance de la inversión por componente como se había programado.

La SDR ha redoblado sus esfuerzos para mejorar la operación del Programa ya que se ha apropiado de éste, pero poco ha sido el interés por involucrarse en la planeación, sugerir adecuaciones a la operación y ponerse de acuerdo en la prioridad de inversión. A pesar que existen buenas relaciones entre las secretarías, es necesario que exista una mayor coordinación entre la instancia normativa y operativa y jefes de DDR y CADER para diseñar las líneas y acciones estratégicas, así como prioridades de inversión. Para definir estas líneas es necesario llevar a cabo consultas populares, como el Foro Ganadero, definir propuestas de apoyo que emanen de los planes rectores y analizar tipos de componentes a autorizar.

4.3.8 Definición y jerarquización estratégica de las prioridades de inversión en función de la política ganadera estatal

A pesar que no hay avances en la definición de criterios de jerarquización para la determinación de prioridades de inversión en función de la política ganadera estatal, las secretarías año con año llegan a acuerdos favorables y dejan establecidas sus prioridades

en el anexo técnico por experiencia histórica. En 2004 se programó la distribución del recurso por estrategia a la integración de las cadenas agroalimentarias y a la vez por tipo de productor, estos criterios consideran además la asignación por subprograma, especie y componente.

Con la finalidad de definir y jerarquizar prioridades de inversión en función de la política ganadera estatal es necesario realizar estudios de regionalización, con el fin de obtener impacto en la asignación del recurso.

4.3.9 Efectos de la oportunidad del ejercicio de los recursos

La oportunidad de la radicación de los recursos ha sido un problema que se viene arrastrando año con año, a la vez ha provocado retrasos en la operación del Programa y de toda la Alianza. A partir de que las Reglas de Operación son multianuales se programó disminuir el tiempo entre la radicación del recurso en el FOACAP y el inicio del pago de los apoyos a los beneficiarios, situación que no se ha llevado a cabo. Sin embargo, el 54% de beneficiarios indicó que la oportunidad fue buena, 25% regular, 12% muy buena y 8% mala, y en cuanto a la calidad o satisfacción general del apoyo fue para el 64% de los beneficiarios buena, 20% muy buena, 12% regular y 2% mala.

Otro elemento que determina no haber mejorado la oportunidad de los recursos, es el porcentaje del presupuesto pendiente por pagar y el avance de pago de los apoyos del ejercicio 2005, para este último punto se convino un presupuesto entre la Federación y el Estado de 29.5 millones. de este presupuesto la Federación al 28 de julio del 2005 sólo

ha radicado un 12.4% y comprometido un 2.9%, situación que afecta la oportunidad de los apoyos en las unidades de producción.

4.3.10 Avances en la orientación de inversiones hacia la integración de cadenas en el Estado

Los avances en la orientación de inversiones hacia la integración de cadenas en el Estado son poco representativos. A pesar que la programación de la distribución del recurso se hace en respuesta a la integración de las cadenas agroalimentarias, no hay un alto grado de orientación de los apoyos hacia la integración del productor primario a la cadena que culmina con el consumidor incrementando su participación en los beneficios económicos, por que los productores solicitan apoyos dirigidos a la producción primaria.

En los últimos años los productores han solicitado componentes de apoyo dirigidos a fortalecer los eslabones más débiles de la cadena, que en este caso es la producción primaria. Sin embargo, se ha reforzado el aspecto sanitario a través de organizaciones participantes, pero poco es el avance de la participación del productor en el valor agregado de su producto, así como en la comercialización y financiamiento.

La estrategia que se ha puesto en marcha para contribuir a la integración de las cadenas es la difusión de ésta mediante foros de análisis del sector ganadero, donde se identifican los problemas en la producción, transformación, comercialización y financiamiento.

En función del avance del presupuesto ejercido se identificó que un 10% fue autorizado para componentes dirigidos al acopio, empaque y transformación, esto indica que el productor no le interesa involucrarse a otro aspecto de la producción por el riesgo que representa. Mientras que sigan existiendo limitaciones por parte de los productores en buscar nuevos mercados, trabajar en grupo, capacidad económica y habilidad empresarial no se integraran a otros eslabones de la cadena productiva.

La SAGARPA ha enfatizado que los recursos y las acciones del Programa se orienten a la integración de las cadenas productivas, pero se ha limitado para asignar más recursos hacia proyectos de integración de cadenas por la inercia en la demanda de los productores y la falta de organización y de oferta de proyectos. Situación que se espera se ha superada con: la participación de organizaciones activas, comités y municipios, orientación de proyectos, difusión de experiencias de éxito y autorización de apoyos derivados de los planes rectores.

4.3.11 Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes en la entidad

El proceso administrativo que siguen las solicitudes en la entidad ha variado poco en los últimos años; dentro de los cambios se encuentran algunas adecuaciones significativas como la disminución de los tiempos y al mismo tiempo hacer más eficiente el círculo operativo, relacionado a la recepción, selección, evaluación y pago de solicitudes.

La recepción de solicitudes es una responsabilidad de las ventanillas de atención, en dicha etapa se presentan algunos problemas en la conformación del expediente del

productor solicitante, para solucionar este problema se llevan a cabo cursos de capacitación con la finalidad de agilizar la integración de expedientes completos y que en esta etapa se lleve a cabo el primer filtro de revisión de solicitudes.

Otra medida correctiva en esta etapa es la utilización de formatos que se utilizan para verificar que todas y cada una de las solicitudes cumplan con todos los requisitos marcados en la norma, básicamente consiste en realizar un *check list* para identificar solicitudes no elegibles por la falta de documentación, lo cual evitará retrasos en el dictamen realizado por los responsables operativos, ya que anteriormente los expedientes llegaban incompletos y provocaban retrasos en la siguiente etapa.

En esta etapa es importante realizar los cambios necesarios para modificar el comportamiento de las solicitudes en una primera etapa, ya que en el avance de control e información del SISER se identificó que el Programa Fomento Ganadero es el que presenta mayores problemas, encontrándose que de las solicitudes negativas de la Alianza en Puebla el 70% son del Programa, lo cual concuerda con las opiniones de funcionarios que indican que en las ventanillas existen cuellos de botella en la integración de solicitudes, enviando a validación expedientes no elegibles, lo cual provoca retrasos.

En la evaluación de solicitudes no ha habido mejora sustancial, por ser una etapa donde no se presentan aspectos críticos. Los encargados de ésta se han especializado y han adquirido mayor conocimiento y experiencia en la validación, lo cual ha hecho más ágil la revisión técnica y normativa de los expedientes. Los expedientes son dictaminados

considerando la viabilidad técnica y económica. La evaluación de solicitudes se realiza de manera cuidadosa y se evita la duplicidad de apoyos año con año. Sin embargo, la validación era un poco retrasada por la revisión de solicitudes incompletas o no elegibles, ahora se estima reducir tiempo para ajustarse a las fechas definidas para comprometer el recurso.

La selección de solicitudes no sufrió mejora en los últimos años, se sigue seleccionando por orden de llegada, sólo en algunas ocasiones consideran el impacto de la solicitud y la priorizan por criterios definidos en el COTEGAN. Es importante que en esta etapa se modifiquen los criterios de selección de las solicitudes, debido a que el "primero en orden primero en derecho" no garantiza que sea la mejor en términos de eficiencia económica, las medidas que se recomiendan son: a) Seleccionar solicitudes por concurso cuando se trate componentes similares (la mejor), b) Usar criterios definidos por tipo de componente, proyecto, tipo de productor y región, c) Priorizar inversiones dirigidas a otros eslabones de la cadena, d) Aplicar apoyos diferenciados por tipo de productor, y e) Rechazar aquellas solicitudes que demanden apoyos similares al que ya tenían los productores.

La etapa de la notificación del dictamen, es un proceso que presenta retrasos por que el trámite lo hace lento y tardado por el número de firmas que se requieren. Lo cual se va a simplificar con la elaboración inmediata de la carta de notificación preliminar a través del SISER para que el productor ejerza con mayor rapidez el apoyo.

El pago del apoyo mejoró poco pero no lo suficiente, ya que depende de la radicación del recurso, firmas de autorización y de la distancia de la región. Se ha propuesto que los DDR levanten en menor tiempo el acta entrega recepción y se de respuesta a través del SISER en el menor tiempo posible.

Para simplificar los procesos 2005 en menos tiempo y menos trámites, se utilizará un catálogo de requisitos y fichas por concepto de apoyo, con la finalidad de verificar y dar respuesta inmediatamente cuando el productor entregue su solicitud, con la información y asesoría de parte de los DDR y CADER será transparente el proceso. Además, con el adecuado funcionamiento del SISER se dará respuesta del status de la solicitud, pero en lugares donde existe problemas de comunicación y equipo, seguirá persistiendo la tardanza.

4.3.12 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes

El seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes ha sido poco, debido a que los cambios se están instrumentando en los procesos 2005. Sin embargo, se detectaron algunas acciones de seguimiento desde la difusión del Programa hasta el pago del apoyo, con la finalidad de proporcionar información oportuna y transparente a los solicitantes, así como respuesta oportuna respecto a ciclos productivos. De manera general, en el cuadro 6 se indica el proceso y acción a seguir en la operación 2005.

Otra de las ventajas esperadas que arrojaría la compactación de programas, sería la eficiencia de contar con un sistema de información y que a través del SISER se podría

obtener. Sin embargo, en el Estado de Puebla se tienen algunas limitaciones técnicas para llevar el seguimiento, control y supervisión del Programa; los procesos de atención, dictamen y autorización de solicitudes así como apoyos que se otorgan por el FOACAP. En el ejercicio 2003²⁰, se tienen 1,216 solicitudes capturadas autorizadas y en la etapa de capturada-dictaminadas el avance es del 95%. Mientras para el ejercicio 2004, se capturaron 2,116 solicitudes, el avance en el dictamen es del 45%, y el avance en la etapa de liberación de pago de 18.5%.

Cuadro 7. Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión

Proceso	Acción de seguimiento
Difusión	Dar a conocer las R.O. a presidencias municipales y difundir el Programa en canales locales y/o dialecto, nuevas regiones con potencial, periódicos, trípticos, reuniones con organizaciones, comités e Internet.
Recepción de solicitudes e integración de expediente	Elaboración e implementación de catálogos, formatos y fichas de requisitos por concepto de apoyo, para evitar solicitudes incompletas. Capacitación continua a responsables de ventanillas.
Validación de expedientes	Verificar y comprobar información del proyecto y solicitud.
Selección de solicitudes	Priorizan solicitudes encaminadas a la integración de cadenas y proyectos integrales.
Dictaminación de expedientes (COTEGAN)	Definir y usar criterios para la validación de solicitudes y proyectos. <i>Así como una evaluación estricta de éstos.</i>
Autorización de expedientes (FOACAP)	Contestar en el menor tiempo a través del SISER la carta de autorización y la orden de pago. No será autorizada ninguna solicitud ante el FOACAP ni ante la COTEGAN sino está incorporada al sistema.
Acta entrega recepción	Operación del SISER y agilizar el proceso de levantamiento de Acta Entrega-Recepción en los tiempos establecidos por los productores.
Relación proveedores	No hay etapa de seguimiento por parte de los órganos, siendo un cuello de botella por incumplimiento en calidad de los componentes otorgados.
Pago del apoyo	Agilizar el proceso a través del SISER.
Seguimiento ex-post	No hay seguimiento, el COTEGAN lo hace pero sólo con los proyectos integrales.

Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en la entrevista a funcionarios.

En relación a la disponibilidad de listados de beneficiarios del Programa en el Estado no es muy oportuna, ya que existen problemas técnicos (ancho de banda) para generar las

²⁰ Avance al 3 de junio del 2005.

bases a través del SISER, por lo que utilizan el paquete *Excel* para llevar el registro y control de la información de los beneficiarios y generar sus propias bases. El problema en la información generada fue la falta de control, ya que revuelven información del estatus de la solicitud, lo cual ocasionó que se encuestaran a más productores por no haber recibido el apoyo, encontrándose que el 82.1% sí recibió el apoyo. Las razones por las cuales no recibieron el apoyo fueron, por incumplimiento del proveedor y porque no pudieron dar su aportación.

El funcionamiento del COTEGAN ha sido acertado, pero se ha enfocado al dictamen de las solicitudes, a proponer prioridades de asignación de apoyos, a especificar el monto requerido para invertir en la unidad de producción, así como a realizar visitas en las unidades productivas apoyadas. Sería conveniente que definiera y sugiriera estrategias de implementación del Programa, con base en recomendaciones realizadas en las evaluaciones anteriores.

4.3.13 Avances en la apropiación del Subprograma por parte del Gobierno Estatal y los productores

El DPAI empezó en Puebla en el año 2000, teniendo una interrupción en 2001. Posteriormente fue reanudado aunque con menor participación presupuestal estatal, ya que por cada peso que aportó SAGARPA el Estado dio 31 centavos. Situación que cambió en los subsiguientes ejercicios donde el Gobierno Estatal le pone peso por peso con respecto a la Federación, con la finalidad de apoyar y fomentar el desarrollo de unidades de producción pecuaria. Desde la puesta en marcha de este subprograma se ha

ejercido un presupuesto de 10 millones 137 mil 500 pesos, con un crecimiento anual de 26%, y se han contratado anualmente en promedio a 31 promotores en atención a 2,854 productores.

Los avances en la apropiación del DPAI por parte del Gobierno Estatal es poco, desde el punto de vista de la planeación, ya que no se ha definido un planteamiento estratégico específico que oriente las acciones de este subprograma en la entidad, a pesar que se ha enfocado a la atención del sistema producto, dando preferencia a las especies prioritarias. Sin embargo, existe compromiso del Estado y Delegación Estatal a través del COTEGAN, agentes técnicos, coordinadores, promotores y productores; para la instrumentación y coordinación de acciones que propicien la integración a las cadenas productivas pecuarias, donde las acciones que han impulsado son: evaluación constante de promotores, presupuestos equitativos, visitas continuas a los grupos apoyados, designación del técnico de acuerdo a la especialización, así como capacitación, seguimiento y evaluación a promotores, entre otras.

4.3.14 Avances en la conformación de un mercado de servicios profesionales

A raíz de la operación del DPAI, en el Estado no se tiene ningún avance en la conformación de un mercado de servicios profesionales, ya que el presupuesto anual asignado al subprograma ha incidido a que en promedio se pueda contratar a 31 promotores año con año. La continuidad de algunos técnicos ha dependido de la capacidad técnica-productiva de éstos, lo cual ha ayudado a que sigan inmersos en el subprograma. Cuando se requieren técnicos éstos son cubiertos por PRODESCA.

siempre y cuando sea profesionista o técnico en un área a fin al sector agropecuario y participen en el programa de capacitación y en los de actualización definidos por el COTEGAN.

Sin embargo, sería recomendable que los lugares vacantes de los técnicos DPAI sean concursables, para poder seleccionar a los mejores por especie productiva, éstos pueden ser elegidos de acuerdo a ciertos criterios como la experiencia, actualización en técnicas, conocimiento del sector, de la problemática de la región y de la actividad productiva, así como otras habilidades relacionadas a la organización, contabilidad y mercado.

El grado en que los productores responden para conformar una demanda más estructurada es bajo, porque los productores no están dispuestos a contratar el servicio sin el apoyo económico (paternalismo), por los altos gastos que desembolsan en su unidad de producción, indicado por el 93% de beneficiarios que recibió capacitación y/o asistencia técnica del DPAI. Por lo tanto, no existe posibilidad alguna que realice el pago parcial del servicio, mismo que podría asegurar la permanencia del técnico durante todo el año sin la contratación del subprograma.

4.3.15 Interacción con la Fundación Produce, las instancias de investigación y otros servicios

El grado de interacción del subprograma DPAI con la Fundación Produce Puebla (FUPPUE), INIFAP y escuelas tecnológicas es poco, debido a que existe participación entre éstas, pero no existe un mecanismo de interacción establecido entre las instancias y

los actores relacionados con el DPAI y las de investigación y transferencia de tecnología (FUPPUE e INIFAP). Sin embargo, ha habido acercamiento con el INIFAP para poner en práctica el modelo GGAVATT a través de los promotores y mejorar el subprograma. Otra relación pero sin ningún compromiso, es que a través de la FUPPUE, ésta se encarga de detectar las necesidades en mejoramiento genético y dar a conocer nuevas tecnologías que a través de los técnicos se pueden adoptar. Situaciones que deben ser aprovechadas no sin antes definir los mecanismos de coordinación entre instancias, de manera comprometida, estableciendo la acción y estrategia a seguir para mejorar la producción y productividad.

4.3.16 Calidad de los servicios y capacidad para generar impactos

La organización del servicio fue medida con dos aspectos, vínculo con instancias de investigación, además del papel de coordinadores y promotores. El vínculo entre instancias y técnicos se da, pero aún bajo grado, mientras que el papel del coordinador se encauzó sólo a realizar supervisión y evaluación de las actividades del promotor y de las acciones llevadas a cabo por los productores atendidos (cuando recibieron apoyo del subprograma Desarrollo Ganadero), así como recomendar sobre las deficiencias detectadas. A pesar que los funcionarios indicaron que los coordinadores poco han llevado paquetes tecnológicos a los promotores, estos últimos señalaron que sólo se enfocan a supervisar, pero se pretende reforzar con instituciones (INIFAP) y universidades.

El desempeño de los promotores es de reconocerse, ya que de manera general éste ha sido bueno, se apega al diagnóstico del grupo y del plan de trabajo, tramitan recursos del subprograma Desarrollo Ganadero y de otras instituciones como CONAFOR, elaboran proyectos, gestionan la constitución de asociaciones ganaderas locales especializadas y aplican paquetes tecnológicos. Una de las más importantes es el impulso a proyectos orientados a la integración de cadenas productivas, básicamente han mejorado la producción primaria con un buen manejo, e inducido a transformar y comercializar. Se condiciona el pago al cumplimiento de los informes mensuales (avalado por jefe de DDR y agente técnico) y anualmente se hace una selección del técnico con base al grado de cumplimiento del programa de trabajo. Sin embargo, algo que poco se ha reforzado es la organización, no se han explotado o visto las bondades del grupo.

Como efecto de la organización del servicio y capacidad de los promotores, la participación de los grupos de productores beneficiados es buena de manera general, por las siguientes razones: a) Disposición para trabajar en grupo, debido al grado de convencimiento del promotor, b) Adopción de recomendaciones tecnológicas por ejemplo caprinocultores y c) Poca participación en la difusión, capacitación e intercambio de experiencias como las giras de intercambio en Querétaro y Guanajuato. Existiendo aún el problema en la disposición a pagar una parte creciente de la asistencia técnica, lo cual sería importante para eliminar el paternalismo y que valoren el servicio prestado.

Los impactos indicados que pueden desencadenar en las unidades de producción son: incrementos en producción y productividad, manejo, ingreso, costos de producción,

rendimientos, calidad del producto, organización, acceso a mercados y habilidades gerenciales.

4.3.17 Perspectiva del DPAI para promover procesos organizativos y de integración de cadenas

El servicio del técnico DPAI puede ser el impulso a procesos organizativos, pero está limitado por la falta de habilidad del técnico para inducir rubros de organización y mercado, enfocándose a aspectos técnicos-productivos. Situación que se confirma con las opiniones de los beneficiarios que recibieron apoyo del DPAI, señalando que el servicio se enfocó al manejo productivo, gestión del apoyo, prácticas de inseminación, entre otros y que fue acertado por la disminución del índice de mortalidad. Además, algunos productores los motivaron para que asistieran al curso de transformación con la finalidad de incrementar sus ingresos. Pero falta despertar ese interés del productor por no quedarse en la producción primaria y valorar la importancia de organización.

Pese a lo anterior, el servicio del DPAI puede coadyuvar a impulsar procesos organizativos, más allá del GGAVATT, y contribuir a concretar la línea estratégica de integración de cadenas en el Estado, básicamente por los resultados que se observaron en los grupos visitados.

4.3.18 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa en el Estado

El Programa Fomento Ganadero se opera en el Estado como un programa de subsidio que complementa las inversiones de los productores rurales, focalizado a la población ganadera en general. No existe una apropiación (adecuarlo a sus necesidades) del Programa por parte de los gobiernos Federal y Estatal, ni mucho menos se considera una planeación a mediano o largo plazo, sólo se enfoca a ejercer los recursos conforme lo marca la normatividad y el cumplimiento de sus metas programadas, de manera que la programación de los recursos se hace con base en los ejercicios anteriores y no con un estudio que les permita saber las necesidades por cadena productiva.

A ocho años de operación del Programa se ha invertido en diversas necesidades emanadas de los productores, pero a la fecha no se tienen identificados de manera tangible los resultados (únicamente se sabe el recurso invertido, a donde se ha ido, cuantos beneficiarios son, que componentes, etc.), es decir, saber los logros y avances en cuanto se refiere a nivel genético, tecnológico así como económico logrado con las acciones del Programa.

Asimismo, la población atendida es muy amplia que ha provocado pulverización del recurso, encontrándose productores con nulos impactos por las condiciones productivas sub o desarrolladas. La asignación del recurso debe priorizarse con un estudio de necesidades por tipo de productor, cadena productiva, componente y región y con ello determinar: ¿A quién apoyar?, ¿Cómo? y con ¿Cuánto?

La mayor parte de la inversión se ha canalizado a atender las necesidades de los productores a nivel primario, pero no se ha buscado el mecanismo para que no exista inercia en la demanda de los productores para solicitar recursos con proyectos dirigidos a la integración de las cadenas.

Los logros identificados por los funcionarios fueron: atención a todas las especies de importancia económica, mayor cobertura de productores, mejoras en la productividad y genética de la actividad ovina, mejoras en la eficiencia tecnológica e infraestructura para producción primaria además de mayor vinculación del Programa con salud animal, entre otros.

Por lo anterior, es necesario definir el futuro que tendrá que tomar el Programa en la entidad, ya que es necesario introducir reformas de fondo para poder cumplir el objetivo de manera satisfactoria y coadyuvar al productor en otros eslabones de la cadena.

4.4 Resultados de la evaluación sumativa

En la evaluación sumativa se consideró el grado de respuesta de las acciones del Programa en relación a cuatro aspectos trascendentales: I) La política del Gobierno del Estado en materia de desarrollo ganadero *"impulsar y fortalecer el desarrollo de la ganadería poblana"*, con diversas líneas de acción tales como el mejoramiento genético e integración de cadenas productivas. II) Líneas estratégicas de política sectorial de SAGARPA (reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias, atención

a grupos y regiones prioritarias y atención a factores críticos). III) Objetivo del Programa (“apoyar la capitalización de los productores a través del otorgamiento de subsidios ...”). IV) Contexto de las actividades apoyadas.

El análisis de los indicadores de impacto del Programa se dividió en dos. El primero incluye a indicadores de ingreso y empleo por ser las variables clave del objetivo general de Alianza. El segundo está conformado por indicadores que retoman las principales variables de los objetivos del Programa y que se interpretan como resultados intermedios que conducen finalmente a la obtención de cambios en los indicadores de ingreso y empleo.

4.4.1 Ingreso

El principal objetivo de Alianza es mejorar el ingreso de los productores y el del Programa es fomentar la capitalización, adopción de tecnología y generar valor agregado. Con esto se espera también repercutir en mejoras en el ingreso. Dados los objetivos y el tipo de inversiones apoyadas por el Programa se estimó el impacto sobre el ingreso de los productores.

El efecto en el ingreso bruto del beneficiario se determinó por el cambio en: unidades de producción, rendimiento y precio del producto. El 81.7% de los beneficiarios que recibieron el apoyo manifestó que obtuvo un incremento en su ingreso bruto, este aumento fue del 9.5% en promedio por productor después del apoyo. Estos resultados se

explican principalmente por haber incorporado más cabezas de ganado para su explotación y por el aumento en el precio.

El ingreso bruto de la población beneficiada con el Programa en el ejercicio 2002 equivale actualmente a 23.8 millones de pesos y el ingreso neto es de 3.06 millones de pesos, de este ingreso le corresponde a cada beneficiario en promedio 17,410 pesos. Mientras que los costos promedio de producción disminuyeron en 6.6% y fue atribuible a diferencias en el número de animales en producción antes y después del apoyo, lográndose obtener un incremento en el ingreso neto promedio por beneficiarios del 17.9% después del apoyo, cuadro 8.

Cuadro 8. Ingresos y costos promedio por productor

No. de Productores	Ingreso bruto promedio			Costo promedio			Ingreso neto promedio		
	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
110	330,875	369,196	11.6	-	-	-	-	-	-
43	255,405	262,329	2.7	158,057	147,572	-6.6	97,347	114,757	17.9
Total	331,319	362,879	9.5	-	-	-	-	-	-

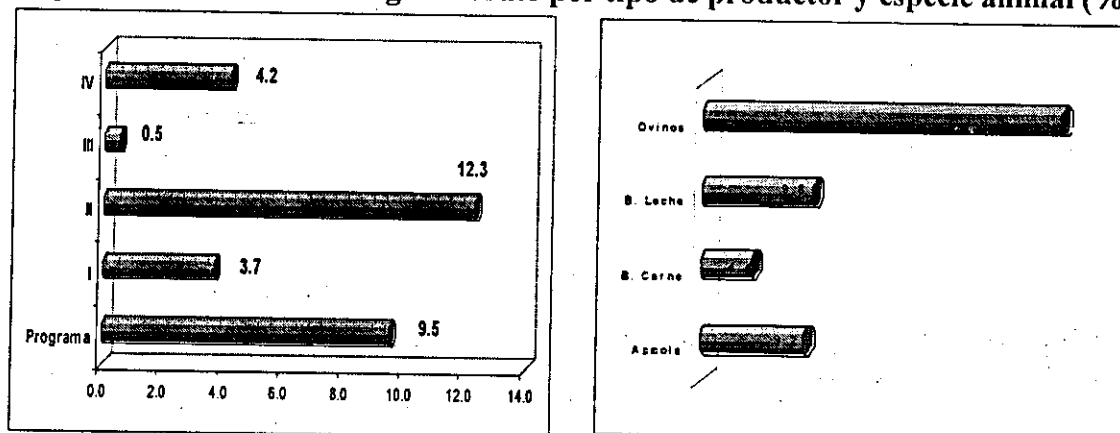
Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2002.
AA: antes de apoyo, DA: después del apoyo.

Los impactos analizados hacen referencia a la producción pecuaria primaria, dado que el 100% de los apoyos recibidos se destina a ésta, siendo clasificados los componentes a semovientes, infraestructura y alimentación. Las actividades productivas en donde se aplican los apoyos son bovina para la producción de carne y leche, ovina y apícola, así como el tipo de productor III, figura 8.

Los incrementos se debieron principalmente por el aumento en la escala productiva de las unidades de producción apoyadas. Las inversiones del Programa incidieron en el aumento del volumen de producción del 22%, como resultado del 15% de aumento en

las unidades producidas y 6% en rendimiento, aunado al aumento del precio de los productos, que contribuyeron a que el ingreso bruto fuera del 32% más con respecto al año apoyado.

Figura 8. Aumento en el ingreso bruto por tipo de productor y especie animal (%)



Fuente: Elaborado a partir de la evaluación 2004 y con base en información de la encuesta aplicada a beneficiarios 2002.
 * Por tipología sólo aplica para la especie bovino, dado por la representatividad de datos para esta especie.

La producción de carne de bovino es una de las actividades que generó mayores ingresos (47%) como resultado de la maduración de los apoyos, ya que el precio por la venta de su ganado se incrementó 20% e incorporaron el 23% más de ganado para engorda. De manera general, se puede observar en el cuadro anterior que el ingreso bruto es derivado de la escala de producción.

El ingreso bruto de los productores de ovinos creció considerablemente (94%), por la incorporación de más cabezas para su explotación (69%), y obtendría 12% de ingreso bruto promedio por animal si conservará el mismo número de animales en producción que tenía en el 2002 y 15% si incrementará su producción.

Para la actividad bovina, se obtuvo que el tipo de productor 2 es el que mejor resultado presenta en cuanto a generación de ingreso bruto, ya que incrementó su escala de producción en 36% y al mismo tiempo se beneficiara por el aumento del precio de venta en 14%, comparado con el año 2002. Mientras, que el tipo 1 se ve afectada su cantidad generada por problemas en productividad, la cual disminuyó 2%. Su ingreso bruto promedio por animal sería del 10% teniendo el mismo número de animales en producción.

De manera general el ingreso bruto de los beneficiarios fue incrementando de manera significativa, lo cual guarda relación con la finalidad de Alianza. El ingreso mejoró por la escala de producción más que por productividad, lo ideal sería reformar productores competitivos.

4.4.2 Empleo

El empleo es otro indicador básico que está relacionado con el objetivo de Alianza, ya que busca diversificar las fuentes de empleo. Pero para el Programa el empleo no es un objetivo directo, ya que éste se enfoca principalmente a fomentar la capitalización, inducir a nuevas tecnologías y promover inversiones en proyectos que otorguen valor agregado, situación que en vez de generar favorece la reducción del empleo o el aumento poco significativo. Por lo tanto, este efecto se midió y se obtuvo que el 15.7% de beneficiarios señaló haber contratado mas mano de obra en su unidad de producción. La población total beneficiada por el Programa retuvo 827 empleos y creó 61 después del apoyo.

La incidencia de las inversiones del Programa influyó para que se contrataran 61 empleos, de los cuales el 18% se debe a Alianza y el 83% restante por otras causas. De manera general, cada beneficiario retiene en promedio un empleo, y para generar en una unidad el empleo neto por Alianza se necesita 67 productores beneficiados y 15 beneficiados para crear un empleo por otra causa en toda la población de beneficiarios.

En general, el Programa genera un número poco significativo de empleos. Sin embargo, los beneficiarios retienen actualmente mano de obra contratada antes del apoyo, esto no como consecuencia del apoyo. El empleo familiar sigue predominando, ya que por cada empleo contratado en las explotaciones participa 1.5 familiares en las labores de la unidad de producción.

En el cuadro 9 se presenta por tipo de productor y especie pecuaria, para la creación y retención de empleo contratado. Los tipos de productores 3 y 4 son los que contratan y retienen mayores números de empleos, teniendo de 2 a 4 trabajadores desde antes del apoyo, mientras que por especie son el bovino de leche y carne con 1 a 3 empleos. En el caso de que el Programa quisiera generar un empleo tendría que beneficiar a nueve productores de leche bovina, pero con las mismas características de los encuestados, así como al tipo 3, ya que por cada empleo que genera debe apoyar a 30 de este tipo y especie.

Comparando la creación y retención de empleo, se puede ver que el tipo 1 tiende a disminuir su mano de obra contratada, el tipo 2 y 3 incrementa ligeramente por haber incorporado más cabezas de ganado, mientras que el tipo 4 se mantiene constante a lo

largo del tiempo. La especie creadora de empleo son los bovinos de leche, dado que registró un trabajador de planta en su explotación lechera.

Cuadro 9. Empleo antes y después por tipo de productor y especie

Empleo antes del apoyo				Empleo después del apoyo		
Tipología - Especie	Empleos	Empleos por beneficiario	Beneficiarios para crear o retener un empleo	Tipología - Especie	Empleos	Empleos por beneficiario
1	8.30	0.21		1	6.50	0.16
2	26.20	0.31	65	2	30.40	0.36
3	96.20	2.34	30	3	106.90	2.60
4	36.20	3.60		4	36.20	3.60
Abejas	10.10	0.56		Abejas	10.30	0.60
Bovino leche	132.00	1.52	9	Bovino leche	144.20	1.70
Bovino carne	17.50	0.87		Bovino carne	17.50	0.90
Ovino	7.40	0.26		Ovino	8.00	0.30

Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del Programa 2004 y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2002.

En relación con los empleos adicionales por Alianza nuevamente predominan los productores lecheros, y los tipos de productores 2 y 3. Situación clara por las actividades desarrolladas en su explotación, no importando la situación que se presente en el mercado como lo es el precio de su producto.

4.4.3 Integración de cadenas agroalimentarias

La integración del productor a la cadena agroalimentaria es un área estratégica de la política sectorial federal y una de las orientaciones medulares de las acciones del Programa, sin embargo, ésta se ha instrumentado de manera casi nula y no se presentan avances, dado que no se ha promovido la finalidad y la importancia de esta estrategia hacia los productores, quedando un vacío al respecto. Situación que se confirma con la nula presencia de beneficiarios encuestados, que hayan recibido un componente de

apoyo que incidiera a su integración a la cadena mediante un avance hacia procesos de mercadeo, acopio y transformación, que agregan valor. Se identificarán los beneficios económicos de esa mayor integración, en la reducción de costos de producción y de transformación, y como consecuencia directa existirá un incremento en el ingreso.

4.4.4 Inversión y capitalización

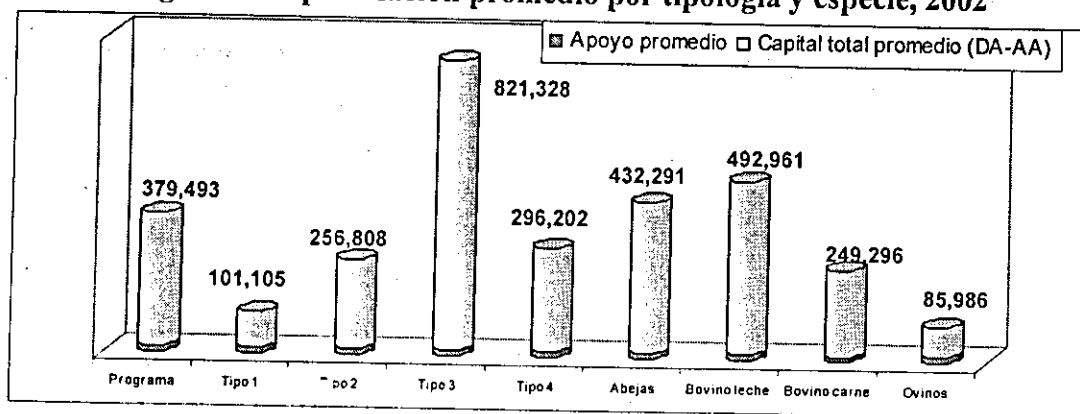
La inversión y capitalización son tema central del objetivo del Programa, por lo que su efecto en estos dos indicadores es de suma importancia para identificar el grado de respuesta a la inducción de la inversión y capitalización en las unidades de producción apoyadas en el Estado. Para estimar estos efectos se miden: cambios en la escala de producción a través de la incorporación de activos productivos. La permanencia de las inversiones en el tiempo y el grado en que se están orientando en la entidad, a la integración de cadenas agroalimentarias o a facilitar la innovación tecnológica o ambas.

Los beneficiarios tienen invertido en su unidad de producción principalmente activos de capital, tales como maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones, representando el 55.7% de la inversión total reportada antes del apoyo (2002), el 42.5% en animales y 1.8% en praderas establecidas con algún pasto o forraje. La inversión apoyada en las unidades de producción incidió para incorporar 16% más de activos productivos después del apoyo (por Alianza), este efecto incrementó la escala de producción ya que el 60.4% de beneficiarios adquirió más ganado que maquinaria y equipo.

La permanencia de la inversión en las unidades de producción apoyadas ha sido favorable, dado que todos los beneficiarios encuestados que utilizan el apoyo equiparon sus predios y de manera general incrementaron su inversión en un monto promedio por beneficiario de \$379,493.00, correspondiente al 62% adicional del capital antes del apoyo. Por lo que, los objetivos, acciones y componentes del Programa están induciendo positivamente en la capitalización de las unidades de producción pecuarias.

En el figura 9 se muestra el capital total promedio por beneficiario antes del apoyo y después del apoyo, así como el monto promedio de apoyo y la proporción que el apoyo representa en el capital invertido. Como se puede observar el tipo de productor 3 y el productor de leche son los que incorporar más activos productivos, dado que su monto de apoyo es mayor que el resto de los productores, se ven en la necesidad de equipar y renovar sus instalaciones o adquirir nuevos equipos y maquinaria para la cosecha del forraje.

Figura 9. Capitalización promedio por tipología y especie, 2002



Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2002.

La permanencia de las inversiones en el tiempo es aceptable, porque los productores siguen manteniendo sus inversiones e incluso incrementando sus activos. A pesar de mantener la inversión, los beneficiarios se enfocan a invertir en su actividad principal y no en la integración de cadenas, ni mucho menos a la innovación de tecnología.

Con base en el cuadro 10, los productores realizaron inversiones en promedio de \$102,398.00 gracias al apoyo de Alianza, destinando la mayor parte a la adquisición de cabezas de ganado, de esta inversión el productor tipo 4 y bovino leche fueron los que destacan más en este rubro, mientras que el productor tipo 1 se capitalizó en el rubro de animales con el 82% del apoyo recibido, en los productores anteriores el apoyo significó de su capitalización por Alianza el 14 y 27%, respectivamente.

El Programa indujo mayores inversiones en los rubros de maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones para productores de leche, e inversiones mínimas en productores de carne bovina. Situación contraria en el rubro de animales, donde los productores tipo 1 son los que dependen del Programa para adquirir más animales, y los ovinocultores invirtieron más en maquinaria que en animales.

Cuadro 10. Inversión promedio por rubro, tipología y especie, 2002

Concepto	AA	Cap PA	DA	Cap PA / AA	DA / AA	Apoyo promedio (a)	a / Cap PA
Programa	626,280	102,398	995,019	0.16	-	15,949	0.16
MECI	348,515	29,143	591,555	0.08	1.70	15,949	0.55
Tipo 1	7,635	30,805	65,617	4.03	8.59	15,729	0.51
Tipo 2	105,918	24,926	263,059	0.24	2.48	15,691	0.63
Tipo 3	899,476	37,017	1,454,226	0.04	1.62	16,483	0.45
Tipo 4	908,780	25,200	1,057,480	0.03	1.16	16,362	0.65
Abejas	287,467	35,146	627,147	0.12	2.18	13,383	0.38
Bovino leche	492,714	31,936	816,894	0.06	1.66	17,504	0.37
Bovino carne	147,723	17,930	195,102	0.12	1.32	11,866	0.98
Ovinos	83,133	24,613	151,696	0.30	1.82	15,683	0.64
Animales	266,322	61,806	402,421	0.23	1.51	15,949	0.26
Tipo 1	565,090	19,167	98,412	0.03	0.17	15,729	0.82
Tipo 2	124,222	42,422	223,753	0.34	1.80	15,691	0.37
Tipo 3	481,645	113,743	747,925	0.24	1.55	16,483	0.14
Tipo 4	1,052,612	116,502	1,199,114	0.11	1.14	16,362	0.14
Abejas	10,572	62,458	199,183	5.91	18.84	13,383	0.21
Bovino leche	370,149	83,098	538,877	0.22	1.46	17,504	0.21
Bovino carne	284,411	44,066	484,227	0.15	1.70	11,866	0.27
Ovinos	33,492	7,900	50,655	0.24	1.51	15,682	1.99
Plantaciones	11,444	11,450	1,043	1.00	0.09		

Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2002.
AA = Antes del apoyo; Cap PA = capitalización por alianza; Cap OC = capitalización por otras causas; DA = después del apoyo.

4.4.5 Producción y productividad

A través de las acciones del Programa se buscan resultados en producción y productividad, logrando ampliar la escala de producción e inducir mejoras tecnológicas. Del mismo modo se identifica si estos cambios en producción y productividad están propiciando cambios positivos en el ingreso.

Estos indicadores se presentan para los beneficiarios 2002, el 58.1% de productores encuestados que recibieron el apoyo y lo usan; incrementando su hato y su rendimiento por unidad animal, obteniendo una mejora en su escala de producción del 47.6% y al mismo tiempo incremento su ingreso bruto en 2.8%. Estas mejoras no indujeron avances

tecnológicos ya que este nivel es bajo, para los beneficiarios que reportaron los cambios en producción.

La actividad con mejores resultados en producción es la ovinocultura, ya que los productores incorporan más cabezas de ganado que incrementan el rendimiento por unidad animal. Este cambio propicio que el ingreso bruto creciera 1.5 veces más de lo obtenido antes de recibir el apoyo.

Del total de beneficiarios encuestados del Programa, el 7.19% mostró un crecimiento en productividad con una variación en producción del 8.2%, presentándose este cambio en los productores de leche, ya que incrementaron el rendimiento anual por vaca al mejorar la alimentación y manejo productivo (cuadro 11), además su ingreso bruto creció 2.8% por haber incrementado su rendimiento e incorporado maquinaria, equipo y sementales en su explotación lechera.

Cuadro 11. Cambio promedio en producción y productividad, 2002

Especie	% beneficiarios	Producción			Ingreso			Nivel tecnológico
		AA	DA	Variación	AA	DA	Variación	
Crecimiento en productividad								
Abejas	5.56	450	600	33.33	4,950	6,600	33.33	0.000
Bovino leche	11.49	227,067	245,699	8.21	674,754	693,544	2.78	0.008
Programa	7.19	206,465	223,417	8.21	613,863	631,094	2.81	0.007
Crecimiento en producción								
Abejas	61.11	5,517	8,898	61.28	115,041	136,139	18.34	-0.02
Bovino leche	60.92	148,384	218,470	47.23	429,598	506,860	17.98	0.01
Programa	58.17	90,891	134,156	47.60	301,533	358,052	18.74	0.03
Crecimiento en producción y productividad								
Abejas	61.11	2,553	7,083	177.47	42,050	58,533	39.20	-0.04
Bovino leche	60.92	114,122	193,867	69.88	326,854	412,864	26.31	0.07
Programa	58.17	84,421	143,925	70.49	247,141	312,620	26.49	0.02

Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del Programa 2004 y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2002.

En los casos donde se presentaron cambios en producción fue básicamente por haber incorporado más cabezas de ganado, que por el aumento en rendimiento. Dichos cambios no fueron atribuidos a los apoyos de la Alianza en su gran mayoría. Mientras que el aumento en rendimiento se puede atribuir a las mejoras en la calidad genética de los animales y la disponibilidad o calidad de las fuentes de alimentación.

El incremento del ingreso fue más marcado por los cambios presentados en producción y productividad al mismo tiempo, registrando el 26.4%, resaltando la apicultura. Este cambio nuevamente fue por la incorporación y reposición de material, equipo e infraestructura en la explotación, como son las abejas, núcleos y abejas reinas.

4.4.6 Innovación tecnológica

En este apartado se mide el grado en que las acciones y componentes de apoyo del Programa están induciendo la adopción de nuevas tecnologías en el Estado, debido a que el propósito es la inducción y no la reposición de componentes relacionados con tecnologías de uso similar a las apoyadas por el mismo. Este análisis se enfocó al cambio técnico por tipo de productor y componente apoyado, además su incidencia en la producción y productividad, así como en el ingreso.

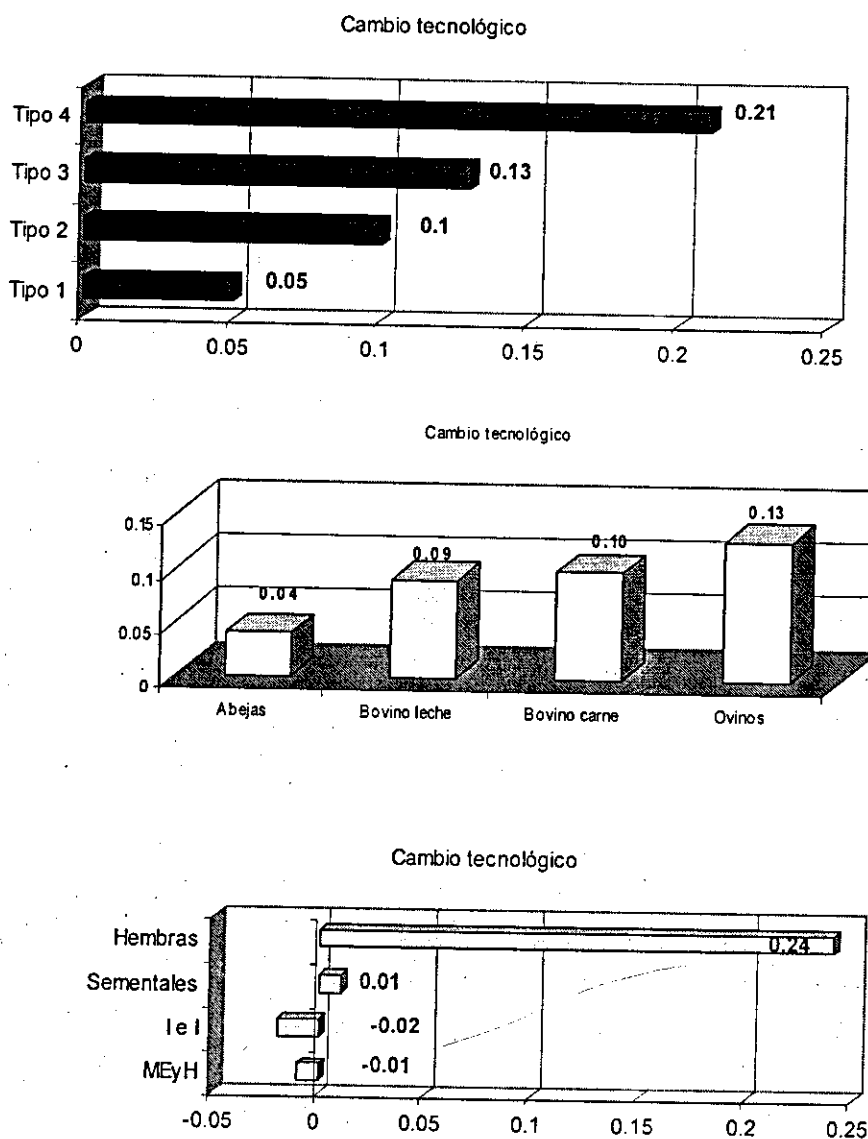
Para medir el cambio de este indicador se obtuvo el promedio de tres rubros de interés: calidad genética de los animales, alimentación e incorporación de infraestructura y equipo. El cual debe corresponder a los componentes que se apoyaron en 2002, donde se apoyó con el 83% de la inversión de Alianza a infraestructura, maquinaria, equipo,

instalaciones y construcciones y el 17% restante fue en atención al mejoramiento genético. Por lo cual, este indicador debe ser alto por la gran importancia que se le da a la capitalización, con esto se estaría induciendo a nuevas tecnologías y no al canje de componentes.

Con base en la información de los beneficiarios 2002, se identificó que el 60% ya utilizaba componentes similares al recibido gracias al apoyo de Alianza, de éste porcentaje el 88% de productores usaban componentes similares y eran de su propiedad y para el 12% son componentes nuevos pero que ya lo utilizaban. Mientras que para los beneficiarios 2004, esta situación es más marcada que la del 2002, lo cual va a provocar que la evaluación del grado de innovación sea baja o poco significativa. Esto se podría esperar por el porcentaje de inversión que se asigna a cada concepto de apoyo y por la falta de criterios para jerarquizar las inversiones de acuerdo a prioridades sustanciales.

En la figura 10 se presenta el cambio en el nivel tecnológico de beneficiarios 2002 gracias al apoyo, este nivel resultó casi nulo y bajo (0.06) identificado por el 33.9% de los beneficiarios. Los productores que contribuyeron en este cambio fueron el tipo 4, y engordadores de bovino y ovino; en el caso el rubro de infraestructura el cambio es bajo comparado con la calidad de los animales, situación que demuestra que este rubro juega un papel de reemplazo y no de innovación. Esto es un tema de gran importancia que debe ser modificado en los ejercicios siguientes, de manera que pueda a la vez generar avances en la integración del beneficiario a la cadena productiva.

Figura 10. Índice de innovación tecnológica por tipo, especie y componente



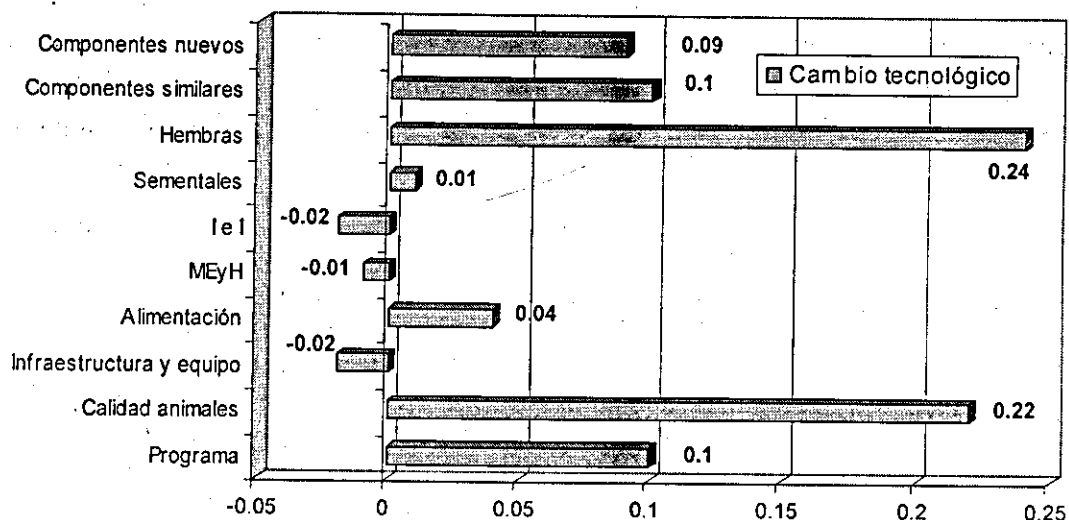
Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2002.
 MEyH = Maquinaria, equipo y herramientas, I e I = Infraestructura e instalaciones. AA = Nivel tecnológico antes del apoyo.

Sin duda alguna, los conceptos de sementales, semen y embriones son los que mejores resultados presentan, aunque no en un porcentaje considerable de beneficiarios. Estas mejoras indujeron incrementos en producción e ingreso bruto.

Para los beneficiarios 2004 se presenta una tendencia similar a la anterior, donde nuevamente la calidad genética tiene relación directa sobre el cambio tecnológico, el productor tipo 4, bovino de carne y semovientes.

En los productores 2004 que ya usan componentes similares, se identificó que el 36.6% de éstos tuvieron un cambio de 0.10 en el nivel gracias al apoyo, en cambio para el 61.2% de los beneficiarios que adquirieron componentes nuevos, generaron un cambio del 0.09. En 2002 se presentó un nivel parecido pero con buenos resultados, ya que con los componentes nuevos se incrementó 7% la producción y 6% el ingreso bruto del 42.6% de productores con cambios generados por la Alianza (ver figura 11).

Figura 11. Cambio promedio en el nivel tecnológico, 2004



Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2004. MEyH = Maquinaria, equipo y herramientas, I e I = Infraestructura e instalaciones, AA = Nivel tecnológico antes del apoyo.

4.4.7 Desarrollo de capacidades

El Programa apoya con los servicios del DPAI para el desarrollo de capacidades, siendo evaluado este efecto en su contribución al desarrollo de capacidades y sus impactos en el mejoramiento de las condiciones productivas y económicas de la unidad de producción. Se evalúan los resultados del vínculo entre Desarrollo Ganadero y DPAI para el desarrollo de capacidades en aquellos beneficiarios que hayan sido apoyados con el componente de inversión, el de asistencia técnica por parte del promotor y en aquellos en los que sólo se haya apoyado el componente de inversión.

La finalidad del DPAI es apoyar y fomentar el desarrollo de unidades de producción pecuaria de manera sostenible y que con la generación de proyectos se formen grupos de trabajo y que al mismo tiempo fortalezcan las unidades de producción e integren los eslabones de la cadena productiva.

De los beneficiarios 2002 y 2004 que recibieron el apoyo y lo conservan²¹, el 12.2 y 11.2%, respectivamente señaló haber recibido capacitación y asistencia técnica del técnico DPAI. Por lo que, el efecto de este apoyo permitió saber la contribución al desarrollo de capacidades.

La disposición del productor a pagar una parte creciente de la asistencia técnica sigue siendo una limitante para la continuidad del servicio sin el subsidio del Subprograma. Sin embargo, los productores en algunas ocasiones tratan de darle una ayuda económica

²¹ No incluye a los beneficiarios que recibieron el apoyo dosis de semen y semilla para pasto.

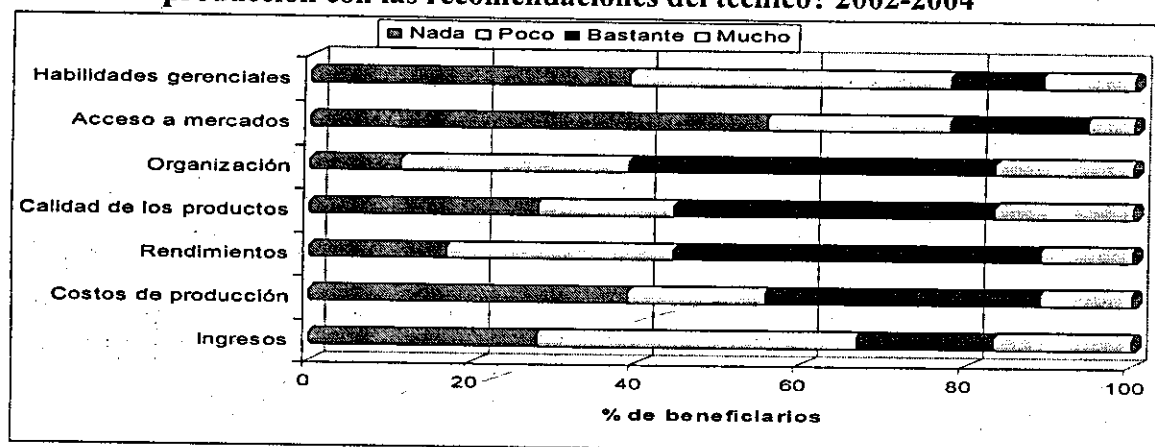
de acuerdo a sus posibilidades, ya que el promotor se ve limitado por la demora del pago y por el término del contrato, y estarían dispuestos a cubrir el costo del servicio en diferentes escalas de acuerdo a los resultados obtenidos en su unidad de producción (57.1% beneficiarios), en cambio otros señalaron que tendrían poca disponibilidad para pagar (42.9%), encontrándose en esta situación productores que están acostumbrados a recibir y entregar resultados.

Por lo anterior, es importante cambiar esta situación y eliminar el paternalismo, convencer a los productores de lo primordial que es contar con este servicio para el desarrollo productivo y económico. Asimismo, se debe evitar la pulverización del recurso y se debe definir la estrategia futura para obtener mejores resultados. El pago del servicio del técnico por parte de los beneficiarios debe estar condicionado a los resultados tangibles en las unidades de producción apoyadas, lo cual sería en beneficio del productor y del mismo técnico.

De los beneficiarios que recibieron asistencia técnica, el 50% calificó como bastante el grado de utilidad del apoyo para el desarrollo de sus actividades productivas, para ambos años. Situación que fue medible por los beneficiarios, ya que identificaron mejores resultados en su unidad de producción, por ejemplo disminución del índice de mortalidad, mejoras en el manejo zoonosanitario, nuevas alternativas para comercializar su producto, generaron nuevas técnicas de inseminación, disminución de costos de producción, transformación de la leche y buscaron nuevas alternativas en la ganadería.

En el figura 12 se presenta para ambos años el porcentaje de beneficiarios que califican el grado de mejoría en varios aspectos relacionados en su unidad de producción con las recomendaciones del promotor, observándose que los productores 2002 califican como **bastante** por las mejoras que han tenido en costos de producción e incrementos en rendimiento, **poco** por los cambios en ingreso, organización del grupo y las habilidades gerenciales, y en donde no han notado **nada** de mejoras es en el acceso a mercados siendo este un problema común que enfrentan muchos productores, y de cierta forma se podría solucionar con estudios de oportunidades en el medio rural.

Figura 12. ¿En qué medida han mejorado los siguientes aspectos en su unidad de producción con las recomendaciones del técnico? 2002-2004



Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en la encuesta a beneficiarios 2002 y 2004.

Comparando los resultados anteriores con los productores 2004, se puede observar que la calificación **bastante** fue para las mejoras en organización, **poco** en los cambios en ingreso y las habilidades gerenciales, y **nada** en la disminución de costos de producción, calidad de los productos y acceso a nuevos mercados. A pesar que los beneficiarios indicaron mejoras en las habilidades gerenciales, se pudo observar que estas son

inexistentes porque no están acostumbrados a llevar registro de ventas, compras de insumos y habilidad en la negociación, entre otros.

En cuanto a la calificación del promotor por la calidad, los productores la valoran como buena, por: el conocimiento, habilidad y destreza que tiene para transmitir la información, el tiempo dedicado a atender cualquier problemática, la oportunidad de la asesoría y la utilidad de los servicios. Aunque algunos promotores como que hacen el intento de ayudar a los beneficiarios por los diversos compromisos adicionales que tienen y no dependen solamente del subprograma, cuadro 12.

Cuadro 12. % beneficiarios que calificó la calidad del técnico en cuanto a:

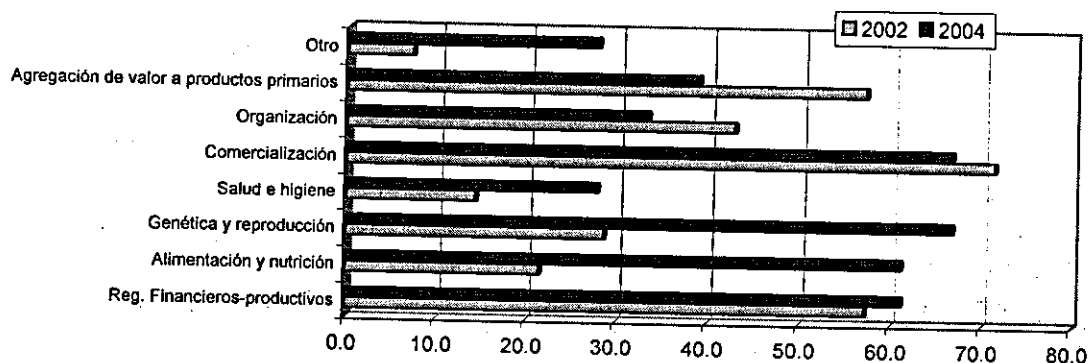
Calificación	Conocimiento, habilidades y destreza		Tiempo dedicado a apoyar al beneficiario		Oportunidad de servicios prestados por el técnico		Utilidad de los servicios prestados por el técnico	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Mal	0.0		14.3	5.6	7.1	5.6		
Regular	0.0	5.6	0.0	44.4	14.3	27.8	21.4	16.7
Bien	57.1	83.3	57.1	44.4	50.0	61.1	42.9	72.2
Muy bien	42.9	11.1	28.6	5.6	28.6	5.6	35.7	11.1

Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2002 y 2004.

Los beneficiarios 2004 indicaron los temas que consideran convenientes para aprovechar mejor los apoyos y optimizar sus recursos económicos, físicos y productivos. Para los productores del 2002 señalaron que los temas son los relacionados a la comercialización; como llevar registros financieros y productivos; y como transformar su producción o agregarle valor. En 2004 existen pocas diferencias en los temas que quieren se aborden en lo futuro como son: genética y reproducción, comercialización, registros financieros y productivos, así como alimentación y nutrición. Si bien es cierto les gustaría reforzar la

base de su producción e ir escalonando y participando hacia los otros eslabones de la cadena para obtener mayores beneficios, figura 13.

Figura 13. ¿En qué otros temas requieren capacitación?



Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en la encuesta a beneficiarios 2002 y 2004.

En el cuadro 13 se observa el comportamiento los resultados del vínculo entre los subprogramas Desarrollo Ganadero y DPAI en 2002 y 2004 para el desarrollo de capacidades, en aquellos beneficiarios que fueron apoyados con componentes de inversión y el de asistencia técnica por parte de un promotor y en aquellos en los que sólo hayan recibido el componente de inversión.



Cuadro 13. % de beneficiarios que realizan actividades administrativas, gerenciales y de gestión, 2002 y 2004

Beneficiarios	Lleva registros de cuentas	Realiza registros de producción	Ha participado en proyectos	Obtiene información	Ha obtenido financiamiento	Total
	% DA por DPAI / DA	% DA por DPAI / DA	% DA por DPAI / DA	% DA por DPAI / DA	% DA por DPAI / DA	% DA por DPAI / DA
Beneficiarios 2002						
Total	6.3	0.0	7.1	0.0	0.0	2.6
Con DPAI	22.2	0.0	33.3	0.0	0.0	11.5
Sin DPAI	-	-	-	-	-	-
Beneficiarios 2004						
Total	3.3	2.6	4.5	3.6	16.7	4.6
Con DPAI	3.3	2.6	4.5	3.6	16.7	4.6
Sin DPAI	50.0	49.2	39.5	47.7	64.3	48.1

Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en información de la encuesta a beneficiarios 2002 y 2004.

La vinculación entre subprogramas en 2002 no existe, ya que los beneficiarios desarrollaron capacidades gracias al apoyo del DPAI, realizaron nuevas actividades administrativas, gerenciales y de gestión, tales como llevar registros de sus cuentas de gastos e ingresos, participaron en la elaboración de su proyecto para solicitar el apoyo de Desarrollo Ganadero. De manera general, el 8.3% de beneficiarios con DPAI realizó nuevas actividades administrativas, gerenciales y de gestión después del apoyo, el cambio se debió a éste en 11.5%, las nuevas actividades fueron llevar registros de cuentas y elaboración de proyectos. Para los beneficiarios sin DPAI fue una relación inversa el cambio, el cual no se debe a Alianza, la disminución de las actividades fue identificada por el 12% de beneficiarios en registros de producción y obtener información.

En beneficiarios 2004 la situación da un giro total, pudiendo encontrar una explicación por el tiempo transcurrido desde que recibe el apoyo hasta la fecha de la evaluación. La variación del antes con el después disminuyó en 6.4%, lo cual indica que este porcentaje de beneficiarios dejó de realizar actividades, de éstos el 4.6% lo hizo aún con el apoyo

del Programa, mientras que sin DPAI el 92.5% de beneficiarios realizó las cinco actividades después del apoyo y se debe al Programa para el 48.1%.

4.4.8 Fortalecimiento de organizaciones económicas

El desarrollo de la organización de productores es una acción promovida por el Programa de forma indirecta, dado que se da prioridad y mayores montos de apoyo a las demandas de los grupos de productores. Por lo cual, se midió el impacto de Fomento Ganadero en aquellos beneficiarios que solicitaron el apoyo en grupo, por lo que sí influyó efectivamente en promoción de la organización económica, ya que el 15.65% y 25.47% de los productores que recibieron y usan el apoyo, en los años 2002 y 2004, respectivamente, solicitó el apoyo a través de una organización económica.

A pesar de que se ha promocionado la participación de las organizaciones en los programas de la Alianza, el 61.1% y 68.29% de productores beneficiarios de ambos años se organizó para acceder al apoyo y sigue vigente la asociación. En 2004 sólo el 78% de los productores que solicitaron el apoyo a través del grupo sigue vigente pero con menos miembros y el 22% de los beneficiarios ya no forman parte de la organización porque los productores se organizan con el fin prioritario de recibir el apoyo (cuadro 14).

Cuadro 14. % beneficiarios en aspectos de desarrollo de organizaciones

Concepto	2002	2004
Solicitaron el apoyo a través de una organización económica	15.65	25.47
Constituyeron la organización para acceder al apoyo	61.11	68.29
Han integrado nuevas actividades en el grupo	38.89	24.39
La organización sigue vigente después del apoyo	100.00	78.05
con igual número de miembros	55.56	90.63
con mayor número de miembros	38.89	15.63
con menor número de miembros	5.56	15.63
Utilizan el apoyo colectivamente	83.33	60.98
Beneficiarios que conservan y usan el apoyo que recibieron	115	161

Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en la encuesta a beneficiarios 2002 y 2004.

Con base en los beneficiarios que obtuvieron el apoyo a través de una organización y que usan el componente colectivamente, se estimaron índices para medir aspectos relacionados con el fortalecimiento de la organización, teniendo como base el antes del apoyo. En el cuadro 15 se indica estos índices por año, en 2002 calificaron que se ha aumentado la capacidad para gestionar apoyos, transformaron su producción con la finalidad de agregar valor por ejemplo, productores de leche y miel, buscaron nuevas instituciones financieras por ejemplo con la Financiera Rural y examinaron nuevos mercados para comercializar, de estos logros sólo una parte se le atribuye a la Alianza.

Cuadro 15: Índice de aspectos de la organización, 2002 y 2004

2002	AA	DA	DA por Alianza
Capacidad para gestionar apoyos	6.2	7.6	7.1
Capacidad de negociación de mercado	4.1	4.9	4.1
Acceso a nuevos mercados	4.6	5.1	4.4
Reducción de costos de producción y de venta	5.3	6.1	5.3
Agregación de valor a los productos	2.1	3.8	2.9
Acceso a nuevas tecnologías	6.4	7.6	7.3
Acceso a capacitación y asistencia técnica	4.5	4.8	4.5
Acceso a financiamiento y seguros	1.9	2.4	1.9
2004	AA	DA	DA por Alianza
Capacidad para gestionar apoyos	5.2	4.9	5.5
Capacidad de negociación de mercado	4.8	3.6	5.0
Acceso a nuevos mercados	3.9	3.3	3.9
Reducción de costos de producción y de venta	4.2	4.5	4.2
Agregación de valor a los productos	4.0	2.6	4.0
Acceso a nuevas tecnologías	3.9	3.8	4.2
Acceso a capacitación y asistencia técnica	4.2	4.0	4.8
Acceso a financiamiento y seguros	4.0	4.4	5.2

Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en la encuesta a beneficiarios 2002 y 2004.

En 2004 opinaron los beneficiarios que la capacidad para gestionar los apoyos y acceder a otras instituciones financieras ha cambiado, ya que actualmente los representantes buscan obtener mayores beneficios para todos los agremiados, los involucran a participar en las actividades de la organización, así como se les invita a llevar un mejor control sanitario. Sin embargo, han dejado a un lado la búsqueda de nuevos mercados o sólo llega a nivel administrativo.

De manera general, el cambio en índices de desarrollo de organizaciones se presenta por la habilidad y capacidad que tienen los representantes de las organizaciones apoyadas, y no se deriva del uso colectivo del apoyo. Aunado a que es una medición cualitativa y subjetiva por los rangos de opiniones, a pesar que existe un punto de partida (antes del apoyo). Los cambios en el fortalecimiento de la organización son intangibles ya que se

agrupan para obtener el apoyo, solicitan componentes similares, nula integración a la cadena productiva y poco interés o falta de cultura para trabajar en grupo.

De cierta forma se considera que estos avances no son los reales, dado que la mayoría son grupos simulados o familiares y sólo los usan para obtener el apoyo, porque saben que tienen ventaja sobre los demás solicitantes.

4.4.9 Sanidad e inocuidad

La importancia del vínculo que existe entre el programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y el de Fomento Ganadero es derivado al existir el requisito de participación en las campañas de salud animal, para ser beneficiado por el Programa. El grado de articulación entre ambos programas y los beneficios de esta articulación en el Estado es de manera casual básicamente por obligación en la participación.

A pesar que no hay coordinación entre ambos programas, los beneficiarios participan en las campañas zoonosanitarias oficiales y llevan a cabo tareas de prevención y control sanitario (vacunas y desparasitación).

Por lo anterior, las fases de cada una de las campañas se debe al esfuerzo en común entre los gobiernos y productores para poder controlar, erradicar o mantener en escasa prevalencia cada una de las enfermedades en el Estado, como es la enfermedad de *Aujeszky*, la erradicación en Fiebre Porcina Clásica, *Salmonellosis Aviar*, enfermedad de

Newcastle, Influenza Aviar y Tuberculosis, así como control en Brucelosis, Garrapata y Rabia Paralítica Bovina.

4.4.10 Reflexión de conjunto sobre los impactos del Programa

En general, el impacto estimado derivado de la inversión del Programa 2004 es significativo en algunos indicadores y en otros es bajo o casi nulo por diversos factores. En beneficiarios 2002 los impactos fueron más marcados ya que las inversiones realizadas tuvieron mayor efecto en la unidad de producción por el periodo de maduración, mientras que en beneficiarios 2004 los impactos que se pudieron observar en el corto plazo fueron la capitalización e innovación tecnológica.

A pesar de que el incremento en el ingreso bruto fue del 9.5%, este efecto fue observado por ocho de cada diez beneficiarios y fue derivado principalmente de la variación en el inventario ganadero. Una actividad que identificó estos cambios debido a que logró conseguir un mejor precio por su producto e incrementar su producción al haber mejorado la alimentación, estos fueron los productores de leche.

El impacto en el empleo no fue considerable debido a que las inversiones que se realizan en el Programa le restan al uso de mano de obra, por el tipo de componentes demandados. Aunque toda la población beneficiada creó 61 empleo y retuvo 827.

Los indicadores que mostraron mejores resultados fueron la inversión, capitalización, y se observó sostenibilidad de las inversiones realizadas por los beneficiarios en el tiempo.

Existen otros indicadores como innovación tecnológica e integración de cadenas que resultaron con impactos nada alentadores, a pesar que ambos temas son prioridades dentro del objetivo de Alianza y del Programa. La innovación se vio afectada por el tipo de componentes apoyados, donde la mayoría de beneficiarios ya contaba con un componente similar dentro de su unidad de producción. En integración de cadenas sería conveniente jerarquizar apoyos que coadyuven a la integración del productor a otro eslabón de la cadena y generar mayores márgenes de ganancia.

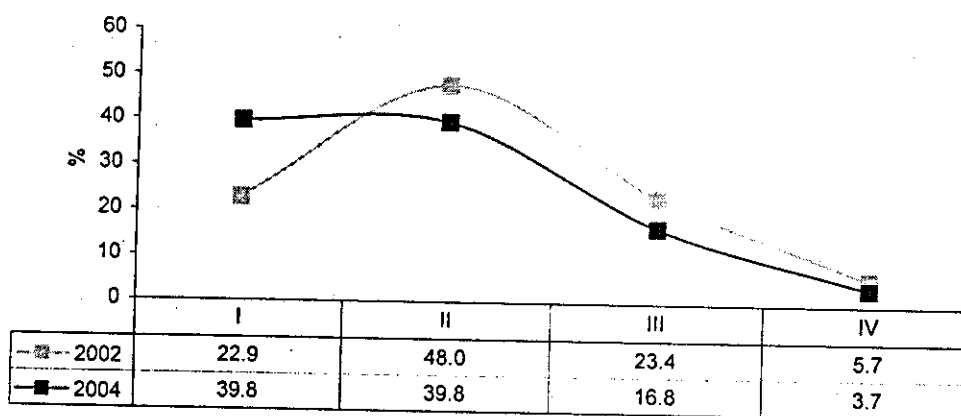
De manera general, estos resultados observados se derivan de la falta de planeación del Programa en el corto y mediano plazo; por lo que se requiere de una asignación más estricta, mejor focalizada por tipo de productor, actividad y región. Así como priorizar por tipo de componente para poder potenciar los impactos de primer y segundo nivel.

4.4.11 Focalización de beneficiarios

En el Estado existe un estudio de estratificación de productores, éste no se usa como un instrumento para focalizar a los beneficiarios y/o diferenciar apoyos acorde a sus características de los productores. Pero sí consideran algunas delimitaciones además de lo establecido en las Reglas de Operación, como es el número de cabezas, contratos de arrendamiento notariados y pruebas sanitarias, entre otros.

La distribución de beneficiarios por tipología²² en ambos años marca una tendencia similar, beneficiando a un mayor número de productores tipo II, III y I con los mayores porcentajes de inversión, lo cual significa que está beneficiando a productores del sector social, con problemas de genética, sanidad, infraestructura, manejo y producción, ver la figura 14.

Figura 14. Beneficiarios por tipología de la FAO, 2002 y 2004 (%)



Fuente: Elaborado a partir de la evaluación del programa 2004 y con base en encuesta a beneficiarios 2002 y 2004.

Comparando los montos promedio de inversión de los beneficiarios 2002 y 2004 se obtuvo que éstos se hayan incrementado, pasando de \$15,270.70 a \$26,453.20. En 2002 el tipo IV fue el que recibió el mayor monto y en 2004 fue el tipo II, dado que recibieron más de un componente de apoyo.

La cobertura tan amplia por tipo de productor debe ser delimitada, ya que el tipo I por presentar características específicas y limitaciones puede ser apoyado por el programa Desarrollo Rural, y el tipo V tiene un nivel productivo y económico estable, que sin el

²² Según tipología FAO, se obtienen cinco estratos de productores, dependiendo de las variables: escolaridad, superficie o bovinos equivalentes, valor de sus activos y nivel tecnológico.

apoyo el puede adquirir el componente. Sería conveniente apoyar a estos tipos de productores cuando los impactos son poco identificados. Es importante determinar a quién apoyar o diferenciar apoyos. Para definir prioridades por tipo de productor se podría solucionar con un sistema de estratificación de productores, que al introducir los datos del productor al sistema se obtendría automáticamente su tipología.

Capítulo 5

Conclusiones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones, que se derivaron a partir de los efectos de la incidencia del entorno de las actividades apoyadas, resultados y tendencias de las inversiones apoyadas, evolución de la gestión del Programa y evaluación de impactos. Las cuales proporcionan la adopción de medidas correctivas para la toma de decisiones de los responsables de la política sectorial en el ámbito estatal, para la adopción de medidas de mejora que incidan en una operación más eficiente y en un mayor impacto de los recursos públicos invertidos en el Programa.

5.1 Conclusiones

De manera general, se identificó que las hipótesis establecidas se cumplieron dado que los resultados obtenidos fueron los esperados. A continuación se abordarán cada una de ellas.

5.1.1 Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno

De manera consistente con los objetivos, las inversiones y los componentes del Programa Fomento Ganadero, el Programa ha atendido y respondido a la demanda de cada una de las regiones del Estado con potencial pecuario, para abatir o corregir la problemática que enfrentan los productores. Asimismo, el Programa se enfocó al fomento de la capitalización (construcción y rehabilitación de infraestructura, adquisición y modernización de equipo), adopción de tecnología (alimentación y mejoramiento genético) e inversiones en proyectos que otorguen valor agregado, así como asistencia técnica a través de profesionistas.

Las principales áreas de atención del Programa son: alimentación, genética, manejo, acopio y transformación, y asistencia técnica, estas áreas fueron enfocadas a atender la problemática de las actividades prioritarias en el Estado (bovinos, ovinos, porcinos, caprinos, aves y apícola).

La distribución de los recursos no ha sido planeado a lo largo de la operación del Programa, su planeación se base en cumplimiento de la normatividad establecida y sólo autorizan los apoyos cuando cumplen los criterios de elegibilidad, sin cuidar que exista un número definido por tipo de población, monto de inversión y prioridad de distribución.

La inversión realizada por la Alianza (Federal y Estatal) en el Estado durante el periodo 2001-2004 fue de 109,771.10 miles de pesos, esta inversión fue en atención de 9,341 productores pecuarios del Estado. La mayor distribución del presupuesto ha sido para los distritos de Tecamachalco, Huauchinango, Teziutlán, Libres, Tehuacán y Cholula, que de cierta forma son los que mayor potencial pecuario presentan. De la inversión del Subprograma Desarrollo Ganadero se destinó el 62% para maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones, 34% para la adquisición de semovientes y 4% para el establecimiento y rehabilitación de praderas y agostaderos de la entidad.

Cuando se pregunta si la evolución del Programa responde la problemática y los retos del entorno, se puede señalar que la evolución responde más a las necesidades de los productores, ya que éstos solicitan componentes que resuelven su problemática inmediata, lo importante sería dar respuesta a los retos del entorno y a la problemática de fondo de cada una de las actividades sustanciales para el estado de Puebla, así como reorientar las inversiones para ser más competitivos.

En cuanto si el Programa tiene o no las potencialidades para abatir la problemática y los retos del entorno, es necesario dimensionar que tan grande es el Problema y cómo atacarlo con el recurso del Programa y de otros programas instrumentados en el Estado y si es posible definir prioridades por regiones, actividades y tipo de productores. Además habría que considerar que el principal problema no está en la producción primaria, sino en la transformación y comercialización de productos pecuarios, y para ello es necesario fomentar mayores inversiones para el desarrollo integral de las unidades de producción a

través de proyectos viables y ejecutables, para insertar al productor a otro eslabón de la cadena productiva.

A partir de la compactación de los programas ganaderos se ha podido realizar la simplificación programática (elaborando un sólo Anexo Técnico) y mayor flexibilidad en los procedimientos, pero poco ha sido la orientación del presupuesto a la integración de cadenas productivas y el impulso de inversiones integrales a través de proyectos. Aún así se sigue operando el Programa como funcionaba anteriormente, cumplen la normatividad establecida en las Reglas de Operación, comprometen el recurso en las fechas establecidas y miden sus impactos en cuanto a cumplimiento de metas, más que por resultados de impactos productivos. De manera general en la entidad se han entendido y aprovechado los elementos del diseño del Programa, pero no se puede decir que han avanzado hacia una operación más eficaz y eficiente.

La potencialidad del Programa en cuanto a recursos puede ser la adecuada, si se define un planteamiento estratégico que oriente un rumbo de partida y uno de llegada, así como las líneas de acción específicas y prioridades, mientras no se realice seguirán existiendo desequilibrios en la asignación de recursos entre los subprogramas, tipos de componentes y sistema producto. De la misma manera, mientras los productores sigan solicitando componentes de apoyo como reemplazo y no soliciten apoyo para inversiones integrales y los responsables del Programa no traten de orientarlos, se desaprovechará el potencial que tiene el Programa para atender los retos del entorno estatal.

5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa

El diseño del Programa sufrió readecuaciones con la finalidad de hacer más simple la programación, mayor flexibilidad en los procedimientos, orientación a la integración de cadenas, impulsar inversiones integrales a través de proyectos y acompañar la inversión con asesoría técnica. Además, con estos cambios se agruparon todos los programas ganaderos en un sólo subprograma (Desarrollo Ganadero), pasando todos los conceptos de inversión antes dispersos a uno sólo, de tal forma que ahora los productores pueden solicitar varias componentes de manera integral para solucionar sus problemáticas.

El grado en que el Estado ha asimilado el Programa para operarlo en función de sus prioridades de política ha sido bajo, por la poca importancia que se le asigna a la planeación y operación del Programa, así como buscar la complementariedad con otros programas estatales, dado que el recurso disponible para el Programa es bajo comparado con la problemática del subsector. En general no hay apropiación del Programa por parte de los gobiernos.

La distribución del recurso fue programado²³ en base a los ejercicios anteriores, por estrategia a la integración de las cadenas agroalimentarias y por tipo de productor, pero a la hora de ejercer el recurso no hay respuesta a esta programación por la limitación de la demanda de los productores (apoyo solicitado), por el plazo reducido para comprometer el recurso, falta de estudios de estratificación de productores para priorizar y por la falta de solicitudes o el exceso hacia algún componente. Por lo cual no se tiene avances en la

²³ Se realiza con base en ejercicios anteriores.

estrategia de integración de cadenas, sólo se ha atendido al eslabón más débil y común que es la producción primaria.

En la asignación del recurso no se efectúa ninguna focalización a beneficiarios, se da respuesta a cualquier productor siempre y cuando cumpla la norma, aplicándose el criterio “primero en orden primero en derecho”, además debiendo cumplir criterios adicionales como es el número mínimo de cabezas de ganado, pruebas sanitarias, topes mínimos y máximos de apoyo por componente, entre otros. Esto provoca problemas para cumplir con el objetivo del Programa: retrasos en la operación, desistimiento de productores, incumplimiento de proyecto de inversión, apoyos de canje y bajo o nulo impacto.

Hasta la presente evaluación se tienen constituidos en el Estado siete comités pecuarios. con este grado de avance se espera que en las operaciones futuras se puedan utilizar los planes rectores para priorizar los recursos. El grado de interés y apropiación que del concepto tienen es bueno tanto para la SDR como la propia SAGARPA. Sin embargo, se espera obtener resultados derivados de la conformación de los comités en: impulsar proyectos productivos en beneficio de todos los actores mediante la agregación de valor. obtener mejores precios y comercializar los productos, ya que es una prioridad de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de constituir los Comités Sistema Producto.

En cuanto a las mejoras que ha sufrido el proceso operativo del Programa (desde la recepción de solicitudes hasta el pago del apoyo), no han sido las suficientes para garantizar una mayor operación eficaz y eficiente. La difusión se realizó de tal manera

que se pudiera tener una mayor cobertura haciéndola llegar a casi todos los municipios, se incrementaron las reuniones con las organizaciones y se utilizaron trípticos, mientras que para la operación 2005 se utilizan los medios masivos como es el caso del canal local 26, con ello se espera tener un mayor número de solicitudes, lo cual generaría una competencia entre los productores y se podría seleccionar de manera adecuada las solicitudes siempre y cuando no autoricen el primero en orden primero en derecho.

La oportunidad del ejercicio de los recursos se vio afectado por la radicación del presupuesto, demorando la aplicación de recursos y los cierres de operación acordes con los ciclos productivos y repercutiendo en la eficacia operativa e impactos del Programa. No existe un seguimiento claro a etapas críticas del proceso de gestión en la entidad, ya que se siguen presentando problemas en la recepción de solicitudes, procesamiento de solicitudes, relación de proveedores y pago del apoyo. Es necesario simplificar, innovar y en general mejorar el desempeño del proceso operativo.

La evaluación y selección de solicitudes ha mejorado en los últimos años, debido a que los responsables determinan criterios más específicos y uniformes en la dictaminación, las revisiones son precisas y ágiles por la experiencia de los agentes operativos y se exige toda la documentación, entre otras. Además se tiene cuidado de no duplicar conceptos de apoyo entre el mismo productor en años anteriores, sea viable el proyecto técnica y económicamente y se realizan supervisiones a las unidades de producción por parte del COTEGAN.

El proceso de consolidación del Subprograma DPAI en el Estado ha avanzado a paso lento, debido a que no hay apropiación completa del subprograma, oferta de servicios profesionales en riesgo por que no cuentan con la seguridad de la permanencia del empleo, poca interacción con la fundación Produce y otros servicios y poca promoción en procesos organizativos y de integración de cadenas.

A pesar que la participación del presupuesto entre ambos gobiernos es peso a peso, no existe la definición de un planteamiento estratégico específico que oriente las acciones del DPAI, tanto entre los responsables de la operación como entre otras instancias de investigación gubernamentales.

5.1.3 Principales impactos

La población beneficiada del Programa Fomento Ganadero del ejercicio 2002 ha generado impactos positivos en su ingreso bruto, ya que actualmente su ingreso en términos monetarios equivalen aproximadamente a 23.8 millones de pesos, lo que representa 32% más de lo que tenía antes de 2002, debido a que creció en 22% el hato, 6% el rendimiento y 8% el precio. Los productores de las actividades productivas con mejores resultados son bovinos y ovinos de carne, mientras por tipo de productor fue el 2 con un incremento en el ingreso del 56%.

La retención y creación del empleo fue poca significativa, debido a que el Programa otorga componentes dirigidos a la capitalización y al cambio tecnológico, provocando de manera directa la disminución de empleo. En general, la población beneficiada del

Programa contrató a 11 empleados como consecuencia de la inversión de Alianza y retuvo 827 empleos. Si el Programa quisiera generar un empleo, necesita beneficiar a 67 productores. El tipo de productor que crea y/o retiene más empleos es el 3 y 4, y los productores con actividad bovina.

La integración del productor a la cadena agroalimentaria, no se ha logrado como tal, a pesar de que la programación del presupuesto se define en función de esta estrategia. Seguirá persistiendo esta situación hasta que se defina la estrategia de cómo se integrará el productor primario a la cadena productiva.

La inversión y capitalización en las unidades de producción dependió en gran medida por el tipo de productor y la actividad productiva. Los activos de inversión más frecuentes para los beneficiarios son maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones, en segundo término la adquisición de ganado y por último la rehabilitación de praderas. El valor de la maquinaria, equipo, construcciones, instalaciones, animales y plantaciones realizada por Alianza de la población beneficiada equivale a 64.33 millones de pesos, esta cantidad representa el 16% del valor de los activos antes del 2002. El tipo de productor 3 es el que se ve en la necesidad de incorporar más activos productivos, donde su monto de apoyo es mayor que el resto de los productores, mientras que los productores de leche bovina necesitan estar renovando sus equipos del establo y adquirir equipo y maquinaria para la cosecha del forraje.

Seis de cada diez beneficiarios que recibió el apoyo incrementó su escala de producción por haber incorporado más ganado y mejorado su rendimiento por unidad animal,

obteniendo una mejora en su escala de producción y al mismo tiempo incrementó su ingreso bruto. La actividad con mejores resultados en producción es la ovinocultura.

El grado en que las acciones y componentes de apoyo del Programa indujeron la adopción de nuevas tecnologías en el Estado fue bajo, ya que no se indujo a un cambio, se apoyo a la reposición de componentes relacionados con tecnologías de uso similar a las apoyadas donde cada seis de diez beneficiarios 2002 ya utilizaba componentes similares al recibido gracias al apoyo de Alianza, y en beneficiarios 2004 no fue la excepción. Los productores que contribuyeron al cambio tecnológico son el tipo 4 y los engordadores de bovino y ovino.

El desarrollo de capacidades hacia los productores fue conseguido a través del servicio del Subprograma DPAI, lográndose apoyar y fomentar el desarrollo en unidades de producción pecuaria de manera sostenible, aunque principalmente en el aspecto técnico-productivo. Encontrándose para ambos años a uno de cada diez beneficiarios que recibió apoyo de inversión fue atendido al mismo tiempo con asistencia técnica.

Los aspectos que mejoraron con el apoyo fueron los costos de producción, rendimientos, cambios en ingreso, organización y habilidades gerenciales. La disposición del productor a pagar una parte creciente de la asistencia técnica sigue siendo difícil, lo cual limita la permanencia del técnico sin la continuidad del subprograma. El grado de utilidad del servicio es bueno ya que han obtenido buenos resultados en sus unidades de producción. Sin embargo, consideran que los temas que deben ser tratados en breve son

comercialización de productos agropecuarios, elaboración de registros financieros y productivos, transformación, reproducción, alimentación y nutrición.

El desarrollo de la organización de productores siendo una actividad que no depende del Programa, se encontró que una cuarta parte de beneficiarios que solicitó apoyo de inversión fue a través de una organización. Sin embargo, se organizan sólo con la finalidad de acaparar o acceder al apoyo, por que saben que tienen preferencia que el resto de productores que lo hace de manera individual. Pese a ello, las organizaciones han mejorado su capacidad para gestionar apoyos, han conseguido financiamiento de otras instituciones y han buscado nuevos mercados para comercializar (menor grado).

5.1.4 Conclusión general

El Programa Fomento Ganadero es un instrumento de política federal y estatal de fomento a la capitalización, innovación tecnológica y agregación de valor. El cual ha dado respuesta a través de inversiones en áreas de atención como alimentación, genética, manejo, acopio, transformación y asistencia técnica.

Asimismo, el Programa otorga subsidios para cumplir la norma, pero no lo hace de manera planeada, ya que debe ser un instrumento que incida en el entorno de las actividades pecuarias.

Para que sea eficiente operativamente se debe rediseñar los procesos o etapas críticas de gestión y mejorar la focalización por tipo de productor, por actividad, por región,

componente y diferenciar apoyos para potenciar las inversiones en las unidades de producción y de manera general en el subsector. Así como debe readecuarse a las condiciones de la entidad y definir metas claras, para obtener mejores resultados en operación e impactos y no provocar dispersión del recurso.

5.2 Recomendaciones

Para aprovechar las oportunidades y eliminar limitantes del entorno sobre el funcionamiento del Programa:

- El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable debe determinar y coordinar las políticas, estrategias y programas del desarrollo pecuario y rural, en el corto y mediano plazo, con base en los diagnósticos municipales del Estado.
- Definir claramente estrategias, líneas y metas, para que exista un punto de partida, y a partir de ahí se pueda medir los resultados que se estén logrando con las inversiones de apoyo.
- El COTEGAN priorice la asignación de apoyos a nivel regional y los montos de inversión requeridos para cada unidad de producción de acuerdo a las condiciones productivas.
- Realizar estudio de estratificación de productores confiables que permita el otorgamiento de apoyos diferenciados. Para este fin se puede diseñar un sistema informático que con el simple hecho de incorporar la información del productor se

pueda generar la clasificación de éste y al mismo tiempo permita identificar cuales son sus necesidades de inversión y que apoyos se le ha autorizado en diferentes años.

- Jerarquizar metas por región, actividad, productor y componente, y aprovechar las ventajas competitivas de algunas regiones.
- Los apoyos deben ser canalizados y priorizados hacia la integración de cadenas, una vez que se ha mejorado la producción y la productividad en la unidad de producción. Estos apoyos deben ser otorgados de manera individual o de preferencia a los grupos constituidos legalmente con experiencia mínima de un año y evitar riesgos de disolución o fracasos.
- Se requiere difundir estratégicamente la finalidad de la integración del productor hacia los otros eslabones de la cadena, pudiéndose evitar la reposición de componentes de apoyo.
- Consolidar los comités sistemas productos pecuarios, con la finalidad de utilizar los planes rectores que pueden servir como punto de partida y diagnósticos, para realizar una mejor distribución de recursos entre actividades, subprogramas y componentes de apoyo. Como fue el caso del Estado de Jalisco, que los comités realizaron talleres regionales y estatales, en los cuales elaboraron estudios de gran visión que se utilizaron para asignación del presupuesto.
- Conocer la situación actual de las organizaciones legalmente constituidas y de aquellos productores potenciales que pueden ser organizados para aprovechar las ventajas de la organización. Asimismo, éstas pueden ser las prioridades de atención del DPAI.

Para elevar complementariedad entre subprogramas y componentes se debe:

- Priorizar inversiones a los productores atendidos por DPAI siempre y cuando la inversión vaya encaminada a la adquisición de componentes para el fortalecimiento, innovación y agregación de valor en las unidades producción.
- Autorizar inversiones a través de proyectos cuando se soliciten varios componentes, pero debe sustentarse la inversión técnica, económica y financieramente y debe ser abalada por la asesoría de un profesionalista con prestigio y acompañada con sus servicios.
- Apoyar con asistencia a grupos con niveles de organización aceptables y con nivel un de producción consolidado puedan insertarse a la cadena, con apoyo el técnico.
- El servicio del técnico debe ir acompañado además de aspectos técnicos y productivos, se debe dar aspectos inherentes a la organización, empresariales y contables, entre otros. La cual debe contribuir al desarrollo de capacidades y al desarrollo integral de la organización.
- Definir los grupos prioritarios a atender con DPAI, para ello se debe contar con diagnósticos del grupo que permitirá saber las necesidades reales y algunos otros aspectos, tales como si es una organización que trabaja (comprobar actas de asamblea, reglamento interno y compras en común), o sólo quiere acceder al apoyo, también se debe conocer cómo es la producción, problemas y si les gusta trabajar en grupo, con esto se podrá saber si realmente vale la pena apoyarlos con una inversión integral del subprograma Desarrollo Ganadero y del DPAI. Esto se debe realizar con la finalidad de atender los factores críticos y retos que enfrentan los productores en sus unidades de producción y acelerar la integración a las cadenas agroalimentarias.

Para lograr sinergia con otros programas se debe:

- Establecer los vínculos y coordinación de acciones con aquellas instancias que apoyan las actividades productivas en el Estado, como es CONAZA, SECON, ASERCA, FONAES, FIRCO, INCA, INIFAP y SENASICA, principalmente; para acelerar la problemática del subsector y realizar inversiones integrales dirigidas a cadenas.
- Definir convenios de concertación entre instituciones sólo en aquellos casos que amerite la inversión, ya que pueden utilizarse recursos físicos y económicos para escalar a otro eslabón de la cadena de manera integral.
- Definir montos entre secretarías para atender proyectos rentables a regiones, productores y actividades específicas.

Para que en la operación del Programa se consoliden conceptos clave del diseño:

- Inducir inversiones integrales mediante el uso de proyecto integral (individuales o preferentemente grupales), pero la inversión debe estar sujeta al cumplimiento del mismo, es decir conforme vaya siendo ejecutado se va ir otorgando el apoyo en ministraciones, además debe ir acompañado del servicio de un técnico.
- Acelerar la apropiación del Programa, rediseñando la operación en función de las prioridades de política.
- Establecer la planeación y operación del Programa con base en las necesidades del entorno. Definir qué es lo que se quiere, a donde llegar con el Programa y qué es lo que se necesita para lograrlo.

Para la integración de cadenas y de los Comités Sistema-Producto:

- Identificar y priorizar inversiones a proyectos enfocados a la integración de cadenas.
- Difundir la finalidad de los comités sistema producto e incorporar componentes que puedan integrar al productor a la cadena.
- Que los componentes de apoyo salgan de los planes rectores de los comités.
- Involucrar más la participación de los comercializadores, industriales, transportistas, proveedores, entre otros, para identificar sus necesidades y poder encaminar la producción primaria a ellos.
- Se recomienda que en la definición de metas se programe atender a grupos con potencial de desarrollo regional, de acuerdo a la cadena productiva de interés para que a través de ésta se pueda integrar lo antes posible y sirva de muestra hacia las demás.
- Elaborar planes rectores de calidad que permitan impulsar la integración de cadenas productivas y para guiar la asignación de recursos del Programa.
- Se debe condicionar el pago de los promotores a los logros y avances productivos y de preferencia que busquen y aceleren la integración del productor a los otros eslabones de la cadena para generar mayores beneficios económicos.

Para mejorar la asignación de recursos:

- Definir criterios adicionales a los indicados en la normatividad para priorizar la inversión en función de la política ganadera.

- Distribución de recursos por tipo de beneficiario, disminuyendo la participación de productores de los dos extremos, utilizando el estudio de estratificación o de otro esquema para diferenciar apoyos entre productores.
- Elaborar padrones de beneficiarios para identificar a los acechadores de apoyos, a fin de restringirles un poco su participación siempre y cuando no estén demandando componentes similares o enfocados a su producción primaria, y poder atender a otros productores que en verdad necesitan del apoyo. U otra medida sería agregar en la solicitud si ha sido beneficiario del Programa o de otro y con qué concepto de apoyo.
- La asignación de apoyos no debe ser priorizada por el orden de llegada, debe ser una competencia abierta a las mejores solicitudes, ya sea a través de la demanda libre o proyecto, pero siempre justificado por el impacto esperado en el corto y mediano plazo.
- Las solicitudes a través de proyecto deben cumplir todos los requisitos indicados en las Reglas de Operación y comprometer al productor a ejecutarlo debidamente en su unidad de producción, además en casos donde lo amerite debe haber seguimiento al proyecto por parte del técnico DPAI.
- Es necesaria la definición de prioridades y la asignación de recursos con criterios de impactos explícitos y homogéneos, el proceso de selección de las solicitudes debe ser a manera de concurso, es decir seleccionar las mejores de acuerdo a sus impactos pero a la vez que éste se pueda llevar a cabo o se adecue en la región.
- Se recomienda actualizar el padrón de proveedores. ya que en la mayoría de los casos éstos cotizan a un precio superior por las condiciones en que se entrega el apoyo, dado que ellos cubren la aportación de la Alianza hasta que se libere el pago,

además algunos no cumplen con la calidad del componente y no respetan la garantía del mismo.

- Dado que sigue existiendo problema en la oportunidad de la radicación del presupuesto, es necesario que el Gobierno del Estado y la Federación acuerden iniciar operación del Programa con la apertura de ventanillas permitiendo la entrada a las solicitudes, esto con la finalidad de dos situaciones: i) contar con un número considerable de solicitudes de las cuales se autorizaran a las mejores y ii) habría un margen en tiempo para poder radicar el recurso.

Para simplificar los procesos operativos:

- Llevar a cabo capacitaciones constantes a todos los responsables en las ventanillas para que la recepción de solicitudes sea en menor tiempo y más eficiente, además puede ser el primer filtro para eliminar aquellas que no cumplen los requisitos.
- La revisión de las solicitudes vía proyecto por parte de los agentes técnicos debe hacerse con criterios uniformados y ponderados no importando el tipo de apoyo solicitado, estos criterios se les debe dar una calificación dependiendo la importancia del indicador (actividad o fin) para obtener una ponderación de varios factores que definirán el puntaje obtenido para cada proyecto, estos pueden ser: congruencia con los objetivos del Programa, congruencia con las prioridades de política sectorial, congruencia con las cadenas prioritarias, es organización, el proyecto contempla impacto socioeconómico, contempla buenos indicadores financieros (TIR y VAN), genera valor agregado, provoca conversión productiva, provoca innovación tecnológica, ha sido beneficiario, y tiene componentes similares.

- Para las solicitudes a la demanda libre, se debe definir metas por DDR (necesidades de la región). Se sugiere autorizar en función de las metas, y pueden ser priorizadas por orden de llegada siempre y cuando no sea para reemplazar a equipo o maquinaria que ya contaba el productor.
- Se recomienda eliminar a aquellos proveedores del padrón que no cumplan con precio, calidad y garantía de los componentes adquiridos.

Para lograr la consolidación de los subprogramas de asistencia técnica:

- Es necesario programar los grupos y organizaciones de productores a atender con DPAI en función del status y potencial de cada uno de éstos. Con base en los resultados obtenidos en cada organización derivado del servicio se convendrá con el productor a cubrir obligatoriamente una parte creciente del pago del técnico.
- Se recomienda evaluar a los técnicos en función de los logros obtenidos tanto en aspectos técnicos, productivos, económicos y desarrollo de capacidades (administrativo, gerencial y financiero).
- Se sugiere establecer acuerdos con instancias encargadas de la investigación y transferencia de tecnología, incluida la Fundación Produce e INIFAP para que refuercen a los grupos de trabajo y organizaciones que presentan mayores problemas productivos.
- Es recomendable contratar a técnicos DPAI con capacidad para generar impactos tecnológicos y de ingreso en el corto y mediano plazo, para que los productores cubran una parte del servicio.

- Es necesario incrementar el presupuesto del DPAI y definir la estrategia de articulación entre Desarrollo Ganadero y DPAI. Realizar serias evaluaciones a los promotores, y con ello incentivar sus esfuerzos.

Para focalizar apoyos y su orientación en inversiones:

- Para incrementar los impactos es necesario autorizar un porcentaje del presupuesto a las solicitudes de organizaciones con un nivel de consolidación y con un trabajo de grupo que respalde el aprovechamiento de los componentes. Y que estas organizaciones desarrollen acciones para la transformación y comercialización de productos pecuarios.
- Las solicitudes de apoyo deben ser priorizadas en función de las acciones que ofrezcan la mayor posibilidad de impacto en el corto y mediano plazo y que estimulen la incorporación del productor a las cadenas productivas.
- En función de las prioridades de inversión y de los resultados en impacto obtenidos en las evaluaciones externas de los últimos años se debe definir cual es la población a beneficiar.

5.3 Propuesta de mecanismos de evaluación y medición de capacidades tanto a beneficiarios como a funcionarios y operadores del Programa

Fomento Ganadero

La evaluación de los programas de la Alianza para el Campo en los últimos años ha sufrido un giro enfocándose a la utilidad, importancia y oportunidad de éstas en función de mejoras y no realizarla sólo por obligación y cumplimiento.

La forma de evaluar el desempeño de los procesos involucrados en la operación del Programa que involucra las capacidades de funcionarios y operadores del Programa pasaría de ser autocalificada a un seguimiento continuo en cada etapa desde la entrega de solicitudes hasta el uso del apoyo, con ello se realizarán modificaciones y cambios inmediatos que permitirán cumplir con el objetivo.

En la etapa entrega de solicitudes se presentan varios obstáculos que retrasan las siguientes etapas, como es solicitudes (expedientes) incompletas, exceso de requisitos (proyecto cuando no debe ir) y falta de captura de la solicitud en el SISER. La sugerencia para abatir este problema sería evaluar esta etapa una vez que las ventanillas están funcionando y recibiendo las solicitudes de apoyo, esto permitirá identificar cual es el problema de fondo y se aplicarán cambios inmediatos de corrección y no esperar al siguiente ejercicio, es decir estos cambios deben ser oportunos.

5.4 Identificación de cuellos de botella y oportunidades en alguna etapa de la operación del Programa

La evaluación de los programas de la Alianza Contigo en los últimos años se ha enfocado a estimar los impactos ocasionados por las inversiones realizadas en las unidades de producción de los beneficiarios y ha sido poca la identificación de cuellos de botella en alguna etapa de los procesos de operación del Programa. La recomendación sería llevara acabo una evaluación de los aspectos procedimentales de los programas de la Alianza en general y su evolución en los años de operación, así como de los procesos actuales de la operación de los mismos. Los resultados del Programa son un reflejo de los procesos por lo que el análisis y evaluación de éstos son importantes para mejorar y conseguir los nuevos retos que se plantea el Programa en los próximos años.

En la identificación y corrección de un problema se podría realizar un análisis estratégico del proceso mediante una metodología de mejora continua como es la de 6 SIGMA. La misión del 6 sigma proporciona información adecuada para ayudar a la implementación de la máxima calidad del producto o servicio en cualquier actividad, así como crear la confianza y comunicación entre todos los participantes, debido a que la actividad de la organización parte de la información, las ideas y la experiencia, y esto ayuda a elevar la calidad y el manejo administrativo.

Generalidades de metodología de evaluación para la mejora

El 6 Sigma significa simplemente una medida de la calidad que se esfuerza por alcanzar desempeños de clase mundial. 6 Sigma es una metodología disciplinada, basada en datos para eliminar los defectos en cualquier proceso. La variación en los procesos constituye una de las fuentes principales de insatisfacción en los clientes; si se encuentra su causa raíz y se elimina, los clientes sentirán la diferencia.

El objetivo fundamental de la metodología del 6 Sigma es la puesta en práctica de una estrategia basada en herramientas de calidad que se centran en la mejora de procesos con la aplicación de proyectos. 6 Sigma es una metodología de mejora de procesos incorporada a los modelos de gestión de la calidad que provoca una mejora radical buscando:

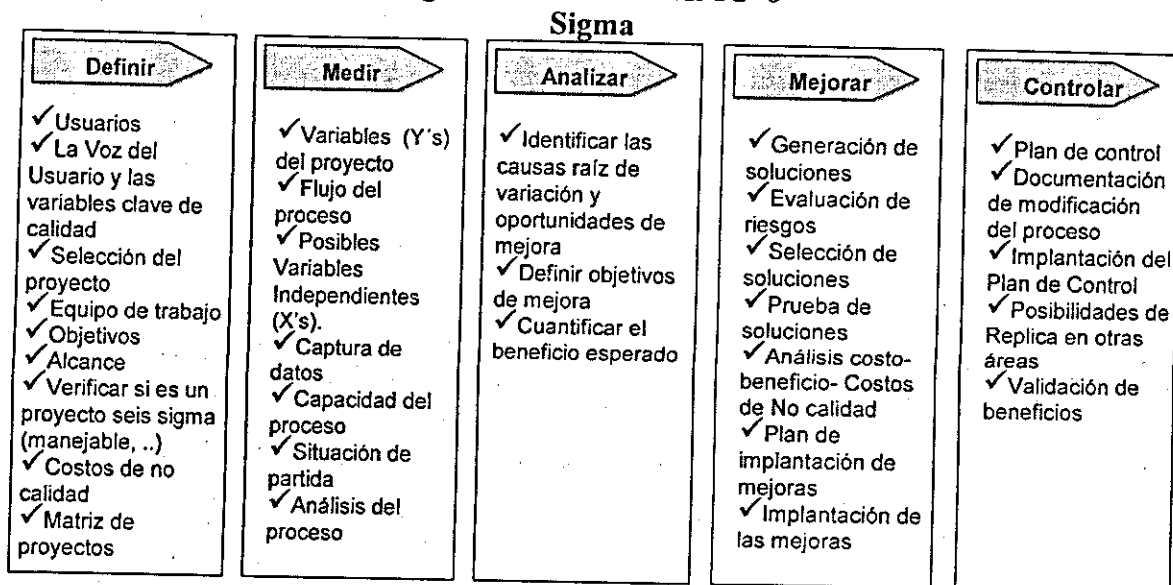
- Ahorro en costos.
- Eliminar desviaciones de los procesos.
- Aumentar la satisfacción de los ciudadanos, beneficiarios o usuarios.
- Optimización de los procesos de la organización y obtiene el mejor resultado de los mismos.

En la parte de mejora se utiliza la metodología de 6 Sigma empleando como sistema de resolución de problemas con el método DMAMC (definir-medir-analizar-mejorar-controlar).

Desarrollo del proyecto

El siguiente figura 15 presenta en forma resumida la metodología 6 sigma:

Figura 15. Ciclo DMAMC-6



Metodología para el desarrollo de 6 sigma

Se ha desarrollado como sistema para la resolución de problemas el método DMAMC (definir-medir-analizar-mejorar-controlar). Las claves de este método se encuentran en:

- Definir el problema.
- Enfocarse en el Usuario.
- Verificar la posible causa raíz.
- Romper con los malos hábitos.
- Medir los resultados.
- Sostener el cambio.

5.5 Mecanismos y herramientas para generar una línea base de beneficiarios que permita determinar con mayor precisión los impactos del Programa en el futuro

La línea de base constituye una herramienta indispensable para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos que se ejecuten en el nivel local, permite: identificar y medir los problemas que afectan a la comunidad; detectar oportunamente las desviaciones e introducir los correctivos correspondientes en la ejecución de un programa o proyecto, así como establecer, al final de un período, el éxito o fracaso de los mismos.

Lo importante sería cuestionar si existe una línea de base adecuada de las condiciones económica, productiva y técnica, tal que cualquier posible impacto relacionado a la inversión apoyada pueda ser identificado después de que se ponga en funcionamiento el componente apoyado.

Para establecer estudios de la línea de base de beneficiarios que permita determinar con mayor precisión los impactos del Programa en el futuro se debe proveer información sobre el entorno productivo, social, técnico y económico específico del sitio donde se pondrá en funcionamiento la inversión apoyada (proyecto) y deberá cubrir las diferentes estaciones, migraciones, temporadas de cría, etc., y se deberán hacer por suficiente tiempo como para establecer tendencias existentes previas al proyecto.

La evaluación de impacto es un concepto amplio que analiza a través de parámetros cuantitativos y cualitativos el estado del medioambiente antes, durante, y después de implementar la inversión apoyada.

Es importante resaltar el concepto temporal-continuo que posee la evaluación de impactos: estado del medioambiente "antes", "durante", y "después" de la actividad apoyada. Esto significa en términos prácticos, que los proponentes de la actividad deberán predecir los cambios que se producirán en el medio, y sugerir medidas correctoras que impidan o mitiguen en lo posible los inherentes trastornos que serán causados, incluyendo un plan que permita restaurar (lo más cercanamente posible) el medio productivo, técnico y económico a su estado original.

Para que se pueda seguir adecuadamente el orden de la evaluación se debe considerar lo siguiente:

- En la actividad apoyada, la recopilación de datos generales debe comenzar tan pronto como en la etapa de exploración.
- Una vez que un cambio ha sido descubierto como resultado de la inversión, se pasa a la evaluación de impactos propiamente dicha.
- En la evaluación de impactos se debe distinguir tres apartados.
- Un primer apartado que consiste en la investigación de línea base, es decir, una "auditoria" del "estado de la unidad de producción apoyada", antes de que empiece la actividad apoyada.

- Un segundo apartado correspondiente a la descripción y análisis de los potenciales impactos derivados del proyecto (análisis predictivo).
- La tercera consiste en un plan de rehabilitación y uso final de la unidad de producción.
- La evaluación de impacto tiene que estar completada antes de que empiecen las labores de la actividad apoyada.

Si la campaña de exploración ha dado cambios, los técnicos encargados del seguimiento deberán a empezar la investigación de línea base. La línea base permite desarrollar un marco de referencia para poder controlar adecuadamente los cambios generados durante y después de la actividad apoyada. Para ello, claro está, la investigación de línea base tiene que ser realizada "antes" que la actividad en cuestión haya afectado significativamente la producción en la unidad apoyada. Dicho en palabras simples: la línea base permite conocer cual es la situación productiva, técnica y económica de un determinado predio, zona o región "antes" de que la actividad introduzca modificaciones.

Aspectos a considerar en una investigación de línea base

Los aspectos a considerar en una investigación de línea base son diversos y en algunos casos complejos. La importancia de unos y otros variará en función de las características del proyecto apoyado y el medio donde se desarrollará. Por ejemplo no será lo mismo desarrollar un proyecto en una árida y remota región que hacerlo en un entorno lleno de ventajas productivas.

Rehabilitación y uso final del terreno

La rehabilitación es un aspecto integral de las operaciones ganaderas e incorpora dos elementos básicos:

- El plan de uso final del terreno.
- El plan de rehabilitación progresiva.

Uso final del terreno: existe una diversidad de usos finales posibles para un terreno que ha sido sujeto a actividades ganaderas. Estos incluyen:

- Retorno a las condiciones iniciales: naturaleza pura o actividades agrícola-ganaderas, según haya sido el caso.
- Usos industriales.
- Lagos o lagunas artificiales para uso recreativo.
- Vertederos controlados.

Plan de rehabilitación progresiva: éste deberá describir, por lo menos de manera conceptual, los trabajos de rehabilitación que se llevarán a cabo durante la actividad, el cómo se realizarán, y la secuencia de los trabajos.

Bibliografía

- Araujo, C., De Janvry, A. y Sadoulet, E. 2002. Spatial patterns of non agricultural employment growth in rural Mexico during 90s.
- Banco Mundial, 2001. La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno.
- Banco Mundial, 2004. Alcanzando a los pobres rurales. Nueva estrategia de desarrollo rural.
- Banco Mundial, 2005. Beyond the City: The Rural Contribution to Development.
- Banco Mundial, 2005. Mexico a study of rural poverty.
- Cámara de Diputados, 2001. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. México D.F.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRSSA). 2004. Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación en lo correspondiente al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2005. Cámara de Diputados, México.
- Chen, Huey-Tsy, 1990. Theory driven evaluations. SAGE Publications, Inc. Thousand Oaks, California.
- Claridades Agropecuarias, 2005. Página Web: <http://www.infoaserca.gob.mx/claridades/>
- CONAPO, Indicadores Demográficos Básicos 2000. Página Web: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>
- Evalalianza. Página Web: <http://www.evalalianza.org.mx/>
- FAO, 1995. Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica. FAO. Roma, Italia.
- FAO, 1997. Examen de las políticas agrícolas de México. Roma Italia.
- FAO, 2004. Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. FAO, Roma, Italia.

FAO-SAGARPA, 2005. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal: Programa Fomento Ganadero 2004. México.

Frecht, Joy, 2002. "The 2002 User friendly Handbook for project evaluation". Division of Reseach, Evaluaction and Communication. National Science Foundation (NSF).

Gobierno del Estado de Puebla, 2004. Planes rectores de los comités sistemas producto.

Gobierno del Estado. Plan Estatal de Desarrollo Puebla 2005-2011. Página Web <http://www.puebla.gob.mx/>

INEGI, 2004. Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2004.

INEGI- Sistema de Cuentas Nacionales, 2003. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1997-2002.

INEGI, 1997. El Sector Agropecuario en el Estado de Puebla. México.

INEGI, 1997. Destino de la producción agropecuaria en el Estado de Puebla, México.

INEGI, 2004. VII Censo Agrícola - Ganadero. Estado de Puebla, Resultados definitivos, México.

INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Puebla 2004. Página Web: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/aee04/estatal/pue/index.htm>

INEGI, Censo Económico de Puebla. Página Web: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/estatal/pue1rd.pdf

INEGI, XII Censo General de población y Vivienda 2000. Página Web: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=701>

INEGI, 2005. <http://www.inegi.gob.mx>

Patton, Michel Quinn, 1997. Utilisation focused evaluation. The New Century Text. 3ª Edición. SAGE Publications, Inc. Thousand Oaks, California.

Patton Michel Quinn. 1990. Qualitative evaluation and research methods. 2ª Edición. SAGE. Publications, Inc. Newbury Park, California.

Presidencia de la República, 2001. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Página Web: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

SAGARPA, 2001. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. México, D. F.

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

SAGARPA, 2005. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta 2005. Página Web: <http://www.siea.sagarpa.gob.mx/sistemas/siacon/SIACON.html>

SAGARPA, Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquería 2005. Página Web: <http://www.siap.sagarpa.gob.mx/>

SAGARPA. Página Web: <http://www.sagarpa.gob.mx/dlg/puebla/ganaderia/index.html>

SAGARPA-Gobierno del Estado, Anexos Técnicos del Programa de 1996 al 2004.

SAGARPA-Gobierno del Estado, Cierres Físico-financieros de 1996 al 2004.

Santoyo Cortés H., 2000. Manual para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural. INCA RURAL-CIESTAAM.

Schejtman A. y Berdegú J. A., 2003. "Desarrollo territorial rural", mimeo, RMISP, FIDABID, Buenos Aires, Argentina.

SDR Puebla. Página Web: <http://www.sdr.pue.gob.mx/>

Soloaga, I. y Torres, M., 2003. Agricultural Growth and Poverty Reduction. Agricultural and Development Economics Division (FAO), Roma, Italia.

STPS-INEGI, 2004. Encuesta Nacional de Empleo. México.

Weiss, Carol H., 1998. Evaluación. 2ª Adición. Harvard University. Prentice_Hall. New Jersey.

Yunez Naude, Antonio. (comp.), 2000. Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones. El Colegio de México, México.