

EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA CRÉDITO GANADERO A LA PALABRA 2019-2020



**Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del
Programa Crédito Ganadero a la Palabra, 2019-2020**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810
Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez
CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Evaluación de Diseño con trabajo de campo del programa Crédito Ganadero a la Palabra,
2019-2020. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

Investigadores Académicos 2006-2019 **Fernando Alberto Cortés Cáceres**
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social-Occidente

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Investigadores Académicos 2020 **María del Rosario Cárdenas Elizalde**
Universidad Autónoma Metropolitana

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana

Secretaría Ejecutiva **José Nabor Cruz Marcelo**
Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez
Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania De la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Matilde Elizabeth Aguilar Martínez
Rosa María Bejarano Arias
Deniss Cruz Ortega

El equipo técnico agradece al equipo de la Dirección General Adjunta de Coordinación: *Edgar A. Martínez Mendoza, José Manuel Del Muro Guerrero, Fernando García Mora, José Manuel Silva Cabrera y Luis Ángel Cancino Jiménez*, por el apoyo recibido en el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de esta evaluación.

Consultores externos

El equipo técnico agradece a los consultores Althria Consulting Group por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del contrato DGAE/10/2019.

17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019 - 2020

1. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA_BNNHMT.zip

2. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS_V.zip

3. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP_BPD.zip

4. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP_G.zip

5. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P_CGP.zip

6. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF.zip

7. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB.zip

8. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Agromercados Sociales y Sustentables 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA_SS.zip

9. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.P_UBBJG.zip

10. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip

11. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBBJ.zip

12. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip

13. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip

14. Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip

15. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip

16. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Cultura Comunitaria 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip

17. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip

Contenido

Índice de cuadros	7
Índice de figuras	7
Siglas y acrónimos.....	8
Glosario	10
Introducción	14
I. Descripción general del programa	17
II. Metodología de evaluación	21
III. Análisis del diseño del programa	27
IV. Análisis del funcionamiento del programa.....	36
V. Recomendaciones.....	68
VI. Opinión del Programa y acciones de mejora	74
VII. Referencias	82
VIII. Anexos	85
Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación.....	85
Anexo B. Información proporcionada por el programa.....	85
Anexo C. Evaluación de Diseño.....	85
Anexo D. Análisis del funcionamiento.....	85

Índice de cuadros

Cuadro 1. Componentes, conceptos y tipos de apoyo del programa	17
Cuadro 2. Temporalidad del Esquema Revolvente	18
Cuadro 3. Pequeños productores beneficiados y apoyos otorgados	19
Cuadro 4. Unidades de Producción Pecuaria visitadas por profesionistas pecuarios	20
Cuadro 5. Variables para la selección de entidades federativas	22
Cuadro 6. Matriz analítica para la determinación de la muestra cualitativa	24
Cuadro 7. Entidades y municipios seleccionados para el trabajo de campo	25
Cuadro 8. Informantes clave identificados por ámbito de actuación	25
Cuadro 9. Total de participantes en el trabajo de campo por tipo de técnica de recolección	27
Cuadro 10. Descripción de actividades por tipo de actor del Programa Crédito Ganadero a la Palabra	40
Cuadro 11. Principales mejoras derivadas de la evaluación	74

Índice de figuras

Figura 1. Propuesta de árbol del problema	29
Figura 2. Modelo General de Procesos del programa Crédito Ganadero a la Palabra	37
Figura 3. Mapeo general de Procesos del Programa Crédito Ganadero a la Palabra	38
Figura 4. Estructura Organizacional de la Coordinación General de Ganadería	44

Siglas y acrónimos

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CGG	Coordinación General de Ganadería
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COTECOCA	Comisión Técnico-Consultiva para la Determinación Regional de Coeficientes de Agostadero
CURP	Clave Única de Registro de Población
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DGPE	Dirección General de Planeación y Evaluación
DGTIC	Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
DOF	Diario Oficial de la Federación
FedMVZ	Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México A.C
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LOP	Lineamientos de Operación del Programa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PCGP	Programa Crédito Ganadero a la Palabra
PSG	Prestación de Servicios Ganaderos
REEMO	Registro Electrónico de la Movilización
ROP	Reglas de Operación del Programa

SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SEBIEN	Secretaría de Bienestar
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Calidad e Inocuidad Alimentaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SURI	Sistema Único de Registro de Información
SINIIGA	Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado
UPP	Unidad de Producción Pecuaria
UR	Unidad Responsable

Glosario

Agente Técnico

Es aquella personal moral designada por la Unidad Responsable con la que se celebra un convenio de concertación con el objeto de conjuntar acciones y recursos para colaborar con la CGG en la adquisición y entrega de semovientes o para otorgar servicios técnicos.

Amenazas

Son situaciones o factores del entorno del programa o acción que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer que impide o limita la obtención de los objetivos institucionales, respectivamente.

Áreas de oportunidad

Se refieren a aspectos del diseño, implementación (operación), gestión y resultados del programa que las entidades y dependencias pueden mejorar.

Área requirente

Área Técnica que de acuerdo con sus necesidades requiere la prestación de servicios y establece las especificaciones, normas de carácter técnico y demás información y justificación necesaria, para realizarse la contratación requerida.

Cobertura

La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el Programa; se entiende por acceso la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa.

Coincidencia

Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales y atienden a la misma población.

Complementariedad

Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.

Componentes del programa

Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.

Consolidación

En términos de la reingeniería de procesos son acciones que están dirigidas a afinar aspectos del programa, ya sean acciones, procedimientos o estrategias; por ejemplo, la integración de buenas prácticas a la normatividad para su generalización y sistematización. Las recomendaciones de consolidación buscan el

	fortalecimiento o perfeccionamiento del programa, en el supuesto de que éste opere de manera adecuada.
Cuellos de Botella	Aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el programa para alcanzar sus objetivos.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Diseño	Se analiza el propósito del programa, es decir, el vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Debilidades	Son las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del programa o acción, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito.
Estudio de caso	Es una técnica de investigación cualitativa que permite la recopilación e interpretación detallada de toda la información posible sobre un objeto de estudio determinado.
Focalización	La focalización es el grado de precisión en que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en ésta.
Grupos focales	La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos sobre opiniones de un tema específico.
Fortalezas	Son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos del programa, tanto humanos como materiales, que puedan usarse para lograr su fin o propósito, dichas fortalezas deben estar redactadas de forma positiva, considerando su aporte al logro del fin o propósito del programa.
Hallazgo	Evidencias obtenidas tanto en el análisis de gabinete como en el trabajo de campo que sirve para realizar afirmaciones basadas en hechos.

Instrumentos de recolección de información	Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante la evaluación.
Matriz de Indicadores para Resultados	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Observación directa	Es una técnica de investigación cualitativa que consiste en el registro visual de lo que ocurre en una situación real, clasificando y consignando los datos de acuerdo con algún esquema previsto y en función del objeto de estudio.
Operadores	Recursos humanos que están encargados de la implementación de un programa o acción pública.
Oportunidades	Las oportunidades del programa corresponden a los factores externos no controlables por el programa o acción que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría del mismo.
Padrón de beneficiarios	Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida	Población beneficiada por un Programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Proveedor	Las personas físicas o morales que celebren contratos o pedidos de adquisiciones, arrendamientos o servicios.
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el CONEVAL derivadas de los hallazgos, áreas de oportunidad, cuellos de botella y del análisis FODA identificados en la evaluación cuyo propósito es contribuir a la mejora del Programa.

**Reingeniería de
Procesos**

Aquellas recomendaciones que apuntan a una transformación o modificación profunda, sustancial, de uno o varios de los procesos del Programa; incluso, del diseño operativo del mismo.

**Satisfacción de los
beneficiarios**

Es el grado de congruencia entre las expectativas del beneficiario asociadas al uso del bien o servicio que entrega el programa y la satisfacción final del beneficiario con el servicio o bien recibido.

**Técnicas de
investigación
cualitativas**

Son técnicas de recolección de datos que permiten profundizar en la descripción y entendimiento de un objeto de estudio, a partir de su interpretación y análisis.

Trabajo de campo

Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que el equipo evaluador considere, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo.

Tipo de apoyo

Son los bienes y/o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios.

**Unidad
Responsable**

La Unidad Administrativa de la SADER, Órgano Administrativo Desconcentrado u Organismo Descentralizado sectorizado a la SADER que cuente con atribuciones de conformidad con su Reglamento Interior o Estatuto Orgánico según sea el caso, que tiene a su cargo la operación y ejecución de alguno de los Programas y/o Componentes, conforme se establezca en los diversos Acuerdos por los que se dan a conocer las Reglas y Lineamientos de Operación de los Programas de la SADER.

Introducción

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida es uno de los principales desafíos que enfrenta cualquier gobierno. A partir de 2019, el gobierno de México puso en marcha una estrategia para atender este compromiso caracterizada por los siguientes elementos.¹ Primero, se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria, sino como derechohabiente. Segundo, se busca priorizar a ciertos grupos excluidos y a territorios marginados, con alta densidad de población indígena y alto nivel de violencia e inseguridad.² Tercero, se implementó una nueva estrategia de organización territorial basada en la austeridad republicana, no sectorial, a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) para identificar la demanda social y a la población derechohabiente; representada en cada entidad federativa por la persona delegada de la SEBIEN e implementada, en parte, por las y los servidores de la nación. Cuarto, el cambio de la oferta gubernamental de programas sociales a partir de la creación de programas nuevos denominados *programas prioritarios*,³ la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura⁴ y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.⁵

Aunado a estos cambios, la puesta en marcha de cualquier política gubernamental es complicada. El cambio de actores gubernamentales, el aprendizaje de las nuevas reglas, la normatividad existente, la ejecución del programa en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y el cambio de paradigma de desarrollo son algunas de las complicaciones que se presentaron. En particular, el gobierno de la cuarta transformación definió ciertos aspectos homogéneos que los *programas prioritarios* debieron incorporar en su diseño: la identificación de las personas derechohabientes por medio del Censo del Bienestar; la entrega directa de los apoyos a la población (ya sean monetarios o en especie) sin intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos y, la integración de una estructura operativa transversal, conformada por las y los servidores de la nación que no dependen o responden a los programas y que al mantenerse en terreno y estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

¹ Esta información se integra a partir de reuniones con personal de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y personal de las dependencias y entidades a cargo de los programas prioritarios.

² Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

³ En el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.

⁴ Dos ejemplos son Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020.

⁵ Para mayor información es posible consultar los documentos “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019” y “Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020” en los siguientes hipervínculos, respectivamente: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf y https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf.

Reconociendo este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó acompañar el esfuerzo de diseñar e implementar 17 nuevos programas sociales,⁶ generando evidencia que contribuyera a mejorar su capacidad de atención de los problemas o necesidades sociales para los que fueron creados a partir de la realización de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

Para ello, se diseñó una nueva metodología de evaluación que permitiera generar información a nivel central y en campo, a partir del análisis del diseño y del funcionamiento de los programas para valorar su orientación a resultados. Desde una perspectiva ajena a la operación de estas intervenciones, el CONEVAL se propuso identificar las fortalezas, para impulsarlas, y las áreas de oportunidad para visibilizarlas y a partir de este ejercicio, emitir una serie de posibles cursos de acción que permitan atenderlas.

Desde su concepción, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito. El primero, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que reconociera el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y el segundo, profundizar en las interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, derechohabientes y servidores de la nación, entre otras) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Por lo anterior, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año. El análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre de 2020, por lo que se considera que algunos de los hallazgos puedan ser útiles para retroalimentar el ejercicio fiscal 2021.

A partir de la colaboración con doce equipos externos de evaluación que participaron en la elaboración de los análisis exploratorios de cada programa⁷ se integraron los 17 informes de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*. Las fuentes de información consideradas en esta evaluación fueron las recibidas por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensuados al inicio del proceso de la evaluación; la recuperada a través de medios públicos y, la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo.

La tarea en conjunto del total de evaluaciones considera la realización de 123 reuniones de trabajo con los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación en las dependencias, entrevistas a 196 funcionarios a nivel central, 126 grupos focales y 577 entrevistas desarrolladas en el ámbito local a operadores y derechohabientes. Para el

⁶ A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el CONEVAL identificó los programas sociales de nueva creación.

⁷ Uno de los insumos utilizados para la elaboración de las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 fueron 17 análisis exploratorios que se contrataron con evaluadores externos al CONEVAL a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas.

caso de 16 programas, la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fue consensuada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades, por lo que se reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación.⁸

Un reconocimiento especial a las personas responsables de los programas de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS) que, a pesar de que para 2020 fueron eliminados como programas presupuestarios,⁹ continuaron con el interés en la evaluación y se llevó a cabo el trabajo de campo y las reuniones acordadas desde el principio de este ejercicio.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020* está integrada por seis secciones. En la primera, se describen las características del programa y se establecen los cambios que tuvo entre 2019 y 2020. En la siguiente sección se incluye la metodología de evaluación y la muestra para el levantamiento de información en campo. En la tercera sección se analizan los principales aspectos del diseño del programa, mientras que en la cuarta se aborda su funcionamiento. En la quinta, se emiten las recomendaciones que se basan en las áreas de oportunidad identificadas en el diseño y funcionamiento del programa. Finalmente, se presenta la posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa que incluye, por una parte, su opinión respecto del informe de evaluación, su proceso y los actores involucrados (equipos externos de evaluación y CONEVAL) y por otra, acciones que están emprendiendo para mejorar su intervención.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020* es un punto inicial para que en un mediano plazo sea posible medir los avances en el bienestar de la población mexicana como consecuencia de los *programas prioritarios*, especialmente en el contexto generado por la enfermedad COVID19 que ha dificultado su operación. Por ello, se considera importante contar con evidencia sobre la efectividad de los *programas prioritarios* para resolver nuevos problemas y con ello, además, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos.

⁸ Para el caso del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez solo fue posible realizar el ejercicio piloto determinado para probar los instrumentos de recolección de información en campo. Lo anterior, por la imposibilidad de contar con el apoyo para realizar las visitas en campo. Por tal motivo, el contrato del Análisis exploratorio de este programa se dio por terminado anticipadamente y la valoración final integra los insumos iniciales y la información a la que tuvo acceso el equipo del CONEVAL.

⁹ El PUMOT se convirtió en una vertiente del Programa de Mejoramiento Urbano y algunas de las acciones del programa Agromercados Sociales y Sustentables serán consideradas para continuar realizándolas en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

I. Descripción general del programa

El Programa Crédito Ganadero a la Palabra (PCGP) se constituyó en 2019, con modalidad y clave presupuestal U021 y es uno de los programas prioritarios del Gobierno de México¹⁰.

El 22 de febrero de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emitieron los Lineamientos de Operación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra (LOCGP) para el ejercicio fiscal 2019, en los cuales se señala que el objetivo general del Programa es “Incrementar la productividad del pequeño productor pecuario¹¹, mediante la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva integral sustentable.”

Sus objetivos específicos son:

1. Incrementar los inventarios de bovinos, ovinos, porcinos, caprinos y abejas;
2. Apoyar el equipamiento y obras de infraestructura pecuaria;
3. Incrementar la disponibilidad de alimento, suplementaciones minerales proteinizadas; y sacáridas para el consumo de especies pecuarias, y
4. Brindar servicios técnicos.

Para su cumplimiento, el programa diseñó cuatro componentes y tipos de apoyo, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Componentes, conceptos y tipos de apoyo del programa

Componente	Concepto de apoyo	Tipo de apoyo máximo por beneficiario			
		Persona Física		Persona Moral	
		Vientres	Sementales	Vientres	Sementales
Replanteamiento de hatos pecuario	Bovino	Hasta 10	Hasta 1	Hasta 100	Hasta 4
	Ovino/ Caprino	Hasta 50	Hasta 2	Hasta 500	Hasta 20
	Porcino	Hasta 20	Hasta 1	Hasta 200	Hasta 10
	Apícola	Hasta 200 colmenas			
Equipamiento y obras de infraestructura pecuaria	Bovino, ovino, caprino y porcino	Hasta \$100 mil		Hasta \$500 mil	
	Apícola	Hasta \$20 mil		Hasta \$40 mil	
Complementos alimenticios	Rehabilitación de praderas y producción de forrajes	Hasta \$100 mil		Hasta \$500 mil	
	Rehabilitación de pastizales y otros	Hasta \$100 mil		Hasta \$500 mil	

¹⁰ Durante 2019 el Gobierno de México anunció a 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>. De acuerdo con el Diagnóstico del programa, también la SADER lo reconoce como uno de sus programas estratégicos.

¹¹ Personas físicas o morales, cuyo hato esté conformado de una a 35 Unidades Animal (UA). En el caso de la apicultura se considera un máximo de 200 colmenas.

Componente	Concepto de apoyo	Tipo de apoyo máximo por beneficiario	
		Persona Física	Persona Moral
	Sales minerales y alimentos	Hasta \$9,500	Hasta \$25 mil
	Sacáridos y otros insumos apícolas	Hasta \$40 mil	Hasta \$100 mil
Servicios técnicos	Apoyo de profesionistas pecuarios vía extensionismo, adiestramiento y asesorías en sanidad, reproducción, alimentación, servicios veterinarios. Estos actores tienen presencia activa en el campo de trabajo o capacitación mediante procesos sistematizados que combinan la detección de necesidades de las unidades de producción pecuaria y el otorgamiento de conocimientos, para dar respuesta a la problemática que los productores enfrentan.		

Fuente: elaboración del CONEVAL, con base en los Lineamientos de Operación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019.

Para el pago de los apoyos recibidos por los beneficiarios, el programa estableció un esquema revolvente, con base en el cual los beneficiarios deben pagar con las primeras crías que obtengan de las novillonas recibidas, las cuales serán otorgados a los beneficiarios subsecuentes, de acuerdo con los plazos señalados en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Temporalidad del Esquema Revolvente

Bovinos	Ovinos/Caprinos	Porcinos	Apicultura
30% de lo recibido lo cubrirán luego de transcurridos de 27 a 36 meses; otro 30% un año después y el 40% restante al año siguiente.	Recuperación mediante rescate de Triponas (mecanismo de repoblamiento mediante la retención de hembras para la autorevolencia de los apoyos otorgados).	100% de lo recibido desde los 20 y hasta los 24 meses, después del repoblamiento inicial.	No aplica

Fuente: elaboración del CONEVAL, con base en los Lineamientos de Operación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019.

Cabe señalar que en 2019 sólo se entregaron apoyos en los componentes I, de repoblamiento del hato pecuario y IV servicios técnicos, ya que no se canalizaron apoyos para el equipamiento y obras de infraestructura pecuaria, o entrega de complementos alimenticios.

El programa es de cobertura nacional, aunque en los LOP 2019 se establecieron 13 entidades federativas como prioritarias para la ejecución del programa: Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Michoacán de Ocampo, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas, a las que posteriormente se integró Durango por considerar que su aplicación contribuiría a combatir los índices de violencia, completando un total de 14 estados¹², y como criterios de selección se señaló la priorización en solicitudes presentadas por mujeres e indígenas. Para 2020, en el proyecto de Reglas de Operación del Programa (ROP), se mantiene la cobertura

¹² Reuniones de trabajo con personal de la Coordinación General de Ganadería.

nacional pero se establece la preferencia a las solicitudes entregadas por mujeres y pequeños productores pecuarios en Zonas de Atención Prioritaria¹³.

Las instancias participantes en el programa son:

1. Unidad Responsable: Coordinación General de Ganadería (CGG);
2. Instancia Ejecutora: Representaciones Estatales de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), y
3. Agente Técnico: Persona moral designada por la Unidad Responsable para apoyar en la ejecución de actividades del Programa o Componente.

De acuerdo con la información proporcionada por la Unidad Responsable para el desarrollo de la presente evaluación, en 2019 el programa recibió un total de 101,231 solicitudes de apoyo, a partir de las cuales se logró beneficiar a 14,522 pequeños productores pecuarios mediante la entrega de 50,075 novillonas y 2,668 sementales (SADER, 2019), de acuerdo con la siguiente distribución geográfica:

Cuadro 3. Pequeños productores beneficiados y apoyos otorgados

Estado	Solicitudes recibidas	Pequeños productores beneficiados	Novillonas	Sementales
Campeche	3,326	2,295	5,901	529
Chiapas	19,303	3,091	9,829	726
Durango	3,819	653	2,430	97
Guerrero	10,931	895	3,041	277
Jalisco	1,111	400	1,509	58
Michoacán	6,722	379	1,531	103
Nayarit	5,688	812	3,338	153
Oaxaca	11,317	209	868	30
Quintana Roo	1,165	324	1,267	-
Tabasco	9,848	525	3,137	94
Tamaulipas	1,163	819	3,278	-
Veracruz	12,950	1,798	5,513	309
Yucatán	1,462	651	3,457	-
Zacatecas	12,426	1,671	4,976	292
Total	101,231	14,522	50,075	2,668

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2019). Evaluación General Crédito Ganadero a la Palabra.

¹³ Las Zonas de Atención Prioritaria pueden ser consultadas en el Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritarias para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2019. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581631&fecha=11/12/2019

Por su parte, a través del componente de Servicios Técnicos, se atendieron 8,061 UPPs por profesionistas pecuarios (ver Cuadro 4), quedando pendiente de visitar 6,461 UPPs de beneficiarios del Programa¹⁴.

Cuadro 4. Unidades de Producción Pecuaria visitadas por profesionistas pecuarios

Estado	UPPs Visitadas
Campeche	1,365
Chiapas	1,408
Durango	597
Guerrero	281
Jalisco	101
Michoacán	234
Nayarit	615
Oaxaca	95
Quintana Roo	293
Tabasco	222
Tamaulipas	504
Veracruz	960
Yucatán	478
Zacatecas	908
Total	8,061

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2019). Evaluación General Crédito Ganadero a la Palabra.

Sobre el presupuesto asignado para 2019, este fue de \$4,000 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 990.4 millones de pesos. En 2020, el programa tuvo una asignación presupuestal 75 por ciento menor en términos nominales con un monto total asignado de 1,000 millones de pesos. Adicionalmente, es importante mencionar que el 23 de abril de 2020, la Presidencia de la República emitió el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (DOF, 2020), el cual señala que se posponen todas las acciones de gobierno con excepción de 38 proyectos prioritarios, sin embargo, Crédito Ganadero a la Palabra, no forma parte de dicha excepción, lo cual no solo vuelve incierta la operación del programa en 2020 sino que pone en riesgo la sobrevivencia de los semovientes entregados en 2019, lo cual está directamente relacionado con el incremento del hato pecuario, objetivo específico del programa. Por lo anterior, es importante que el programa cuente con el presupuesto necesario para dar continuidad en 2020 a la implementación del componente de Servicios técnicos a fin de mantener las acciones de acompañamiento a los beneficiarios del programa y el seguimiento a los semovientes entregados.

¹⁴ Aunque un beneficiario puede tener más de una UPP, el Programa sólo aprobó una solicitud por beneficiario, tomando como base la Clave Única en el Registro de Población del solicitante.

Para conocer los principales cambios del programa en el periodo 2019-2020, se sugiere revisar el Anexo A.

II. Metodología de evaluación

El análisis de diseño se realizó primero con información vigente en 2019, con el propósito de dar una retroalimentación inicial al programa que fuera útil en sus ajustes por realizar a partir de su experiencia en el primer año de operación. Posteriormente, en 2020 se actualizó el análisis de diseño con la información normativa vigente disponible en el primer trimestre del año. Esta actualización permitió documentar el proceso de cambio y adaptación del programa en su primer año de operación.

Por su parte, para el análisis del funcionamiento del programa, se tomó como base el método cualitativo, mediante la revisión de información de gabinete y de la información primaria recolectada en el trabajo de campo. Para ello, las estrategias empleadas en la evaluación tuvieron como objetivo identificar los diferentes procesos, entre ellos los sustantivos, y sus aportes a los objetivos del programa. Para el análisis de gabinete se solicitó a la UR los documentos normativos, registros administrativos, estudios, reportes y toda aquella información que estuviera disponible y diera cuenta del diseño del programa, operación, actores involucrados y funciones de cada uno, los cuales se encuentran enlistados en el Anexo B. Referencias de la evaluación. Además, se consultaron publicaciones e informes sobre características del sector pecuario y de los antecedentes de intervenciones gubernamentales similares.

El trabajo de campo se realizó con un enfoque cualitativo, e incluyó entrevistas semiestructuradas, grupos focales y observación directa. El objetivo era tener una comprensión profunda y detallada de cómo había ocurrido la implementación del CGP desde la perspectiva de los actores involucrados en la operación, así como de los beneficiarios. Se hizo una selección intencionada de las entidades federativas, municipios y características sociodemográficas de cada caso, a partir de una muestra analítica que considera la complejidad y variabilidad de los distintos escenarios en los que opera el programa.

La investigación cualitativa permite hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos. A diferencia de la inferencia estadística, que hace generalizaciones a partir de una muestra probabilística, con el muestreo analítico es posible hacer generalizaciones de hallazgos que son transferibles a contextos similares al que pertenecen los casos seleccionados. Es por ello, que en la investigación cualitativa la importancia de un hallazgo no depende del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender cómo opera el fenómeno en estudio en un contexto social particular.

Las técnicas cualitativas de recolección de información consideran el papel de la subjetividad de cada individuo en la comprensión de su perspectiva del fenómeno. Los hallazgos de la evaluación derivados del trabajo de campo son resultado de un ejercicio de reflexividad por parte del equipo evaluador, para tener una visión comprensiva del contexto, y alcanzar el punto de saturación de información, además del papel crucial del diseño de instrumentos de recolección ajustados a partir de los resultados de una prueba piloto.

Selección de estados y municipios en la muestra

En el marco de la evaluación se visitaron cuatro entidades, dividido en dos fases. La primera, consistió en realizar la prueba piloto para validar y ajustar los instrumentos de recolección de información, mientras que en la segunda se realizó el trabajo de campo en tres entidades federativas con el propósito de identificar los rasgos comunes de la operación del programa, así como las particularidades presentadas en cada una de ellas, lo anterior para conocer modalidades operativas que pueden ser heterogéneas y formular posibles factores explicativos de las mismas.

Con la finalidad de que en cada una de las entidades visitadas se pudieran observar los diversos escenarios operativos considerados relevantes para la implementación del programa, se definieron los siguientes criterios de selección:

Cuadro 5. Variables para la selección de entidades federativas

Variable	Descripción	Justificación
1. Focalización	Zonas de Atención Prioritaria Rurales (ZAP); “zonas con mayor grado de marginación” /1, que son de Muy Alta o Alta Marginación o tienen Muy Alto o Alto Grado de Rezago Social o el porcentaje de personas en pobreza extrema es mayor o igual al 50%. Entidades que han recibido apoyos.	Que el apoyo se otorgue a las personas más pobres en zonas con mayor rezago social. La estrategia de la Administración Pública Federal se centra en la atención prioritaria a los pobres, en particular el Plan Nacional de Desarrollo establece entre sus principios rectores: Economía para el bienestar; Por el bien de todos, primero los pobres y No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera. En ellos, se promueve el desarrollo incluyente, equitativo y orientado a subsanar y no agudizar las desigualdades. Se empleó el criterio de zonas de atención prioritaria rurales, ya que la cría de ganado se realiza en ese ámbito.
2. Municipios indígenas	Determinar en campo si el Programa considera el principio de inclusión social, específicamente a la población indígena.	Es un criterio de elegibilidad establecido en los lineamientos de operación.
3. Beneficiarios del programa al mes de septiembre	Beneficiarios que hayan recibido apoyos al mes de septiembre.	Los trabajos de campo se realizaron entre el 29 de octubre y el 6 de diciembre, por lo cual se empleó el corte de beneficiarios al 15 de septiembre para considerar en la muestra a las

Variable	Descripción	Justificación
		entidades con mayor grado de avance en la operación a fin de poder observar el mayor número de procesos del programa.
4. Zonas de atención del programa	Se agrupan estados con similares condiciones físicas y de desarrollo socioeconómico.	Considerar la evolución del programa en distintos entornos físicos, con distintas condiciones climatológicas, de suelo, y de nivel socioeconómico.
5. Entidades afectadas por retraso en lluvias (sequía prolongada)	Determinar si las lluvias se han presentado de manera habitual.	El retraso de lluvias es un condicionante para la detonación del programa.
6. Municipios en la entidad con control sanitario	Conocer el nivel sanitario del estado y sus municipios respecto de la clasificación establecida por SENASICA: Zona A abarca los municipios con las categorías de: acreditado preparatorio, acreditado modificado y acreditado modificado avanzado. Mientras que la Zona B, abarca municipios No acreditados.	Determinar si el nivel de zona (A o B) condiciona la viabilidad del programa
7. Inseguridad	Tasa de homicidio mayor a 20 por cada cien mil habitantes.	Criterio de descarte para la selección de estados y municipios donde realizar el trabajo de campo

1/ En el oficio 116.00970-2019 de la CGG se establecen los criterios de dictaminación y determinación del número de vaquillas y sementales a beneficiarios del Programa Crédito Ganadero a la Palabra. El criterio 10 plantea que se dará prioridad a solicitudes de mujeres, personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con alto índice de violencia.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información recolectada en el trabajo de campo.

Estas variables se mapearon en los 14 estados donde operó el programa en 2019, y se analizó su grado de cumplimiento, con base en lo cual se conformó la matriz analítica que se muestra en el Cuadro 6, a partir de la cual se identificó como criterio adicional la pertenencia de dichas entidades a una zona geográfica a fin de contar en la muestra con estados de al menos dos zonas, entendiendo estas como el espacio físico con características geográficas y socioeconómicas similares. Las zonas identificadas fueron tres: sur-sureste, norte-centro y occidente. Con base en lo anterior, se seleccionó al estado de Veracruz como la entidad para realizar el piloto de los instrumentos de recolección, y a los estados de Campeche, Chiapas y Yucatán, como las entidades para realizar el levantamiento de información en campo.

Cuadro 6. Matriz analítica para la determinación de la muestra cualitativa

Estado	1. Focalización		2. Municipios indígenas		3. Apoyos del Programa		4. Zonas del Programa	5. Entidades afectadas por retraso de lluvias	6. Control Sanitario Munic. Zona A / Total munic.	7. Inseguridad	
	ZAP Rural	% ZAP Rural	Munic. Indíg.	% Munic. Indíg.	Munic. con benef. a sept. 2019	# Benef. a sept. 2019				Munic. con tasa de homicidios >20 por 100,000 hab.	% Munic. con tasa de homicidios >20 por 100,000 hab.
Campeche	3	30.0	5	50.0	11/11	1,303	Sur Sureste	Afectada	10/11	-	0.0
Chiapas	59	83.1	21	29.6	48/118	2,215	Sur Sureste	Afectada	56/118	6	8.5
Durango	6	28.6	-	0.0	6/42	65	Norte Centro	-	36/42	9	42.9
Guerrero	40	80.0	7	14.0	7/81	58	Sur Sureste	-	25/81	33	66.0
Jalisco	1	8.3	-	0.0	-	-	Norte Centro	-	11/125	2	16.7
Michoacán	21	25.3	4	4.8	8/113	193	Centro Occidente	-	6/113	49	59.0
Nayarit	2	14.3	1	7.1	7/21	651	Centro Occidente	Afectada	9/21	4	28.6
Oaxaca	25	65.8	26	68.4	14/570	95	Sur Sureste	-	0	12	31.6
Quintana Roo	4	50.0	5	62.5	-	-	Sur Sureste	Afectada	11/11	3	37.5
Tabasco	-	0.0	-	0.0	9/17	347	Sur Sureste	-	7/17	2	14.3
Tamaulipas	-	0.0	-	0.0	-	-	Norte Centro	-	43/43	3	37.5
Veracruz	72	55.8	19	14.7	65/212	1,023	Sur Sureste	Afectada	165/212	46	35.7
Yucatán	-	0.0	-	0.0	21/106	194	Sur Sureste	-	106/106	-	0.0
Zacatecas	2	4.3	-	0.0	47/57	890	Norte Centro	-	48/57	22	46.8
Total general	235	46.4	88	17.4	-	7,034	-	-	-	191	37.7

Fuentes: Elaboración del CONEVAL con base en ZAP rural: DOF, Presidencia de la República, viernes 28 de diciembre de 2018, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547481&fecha=28/12/2018

Municipios Indígenas: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI Encuesta Intercensal, México, 2015.

Tasa de homicidios: Secretariado Ejecutivo. Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva 2017.

Adicionalmente, para determinar los municipios donde se realizó el trabajo de campo, se hizo un análisis considerando los siguientes criterios:

- Ubicación de la representación de la SADER en la entidad federativa, considerando que debían ser visitadas para realizar las entrevistas con su personal.
- Número de beneficiarios por municipio, para facilitar la disponibilidad de beneficiarios para la realización de los grupos focales.
- Clasificación sanitaria: Zona A o B, a fin de poder recopilar información de ambos contextos.
- Oportunidad para la observación de la entrega de apoyos.
- Logística para el recorrido en campo.

En el Cuadro 7 se detallan entidades y municipios donde se llevó a cabo el trabajo de campo, así como las fechas en las que se llevaron a cabo las visitas.

Cuadro 7. Entidades y municipios seleccionados para el trabajo de campo

Entidad Federativa	Municipios	Fecha de visita	Municipio donde se observó entrega de ganado
Veracruz	Xalapa, La Antigua, Paso de Ovejas y Úrsulo Galván	28 al 30 de octubre	No aplica
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez, Ocozocoautla de Espinosa, Cintalapa y Venustiano Carranza.	11 al 15 de noviembre	Cintalapa
Campeche	Campeche, Tenabo, Champotón y Candelaria.	25 al 29 de noviembre	Candelaria
Nayarit	Tepic, Tuxpan y Santiago Ixcuintla	2 al 4 de diciembre	Tuxpan

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Identificación de actores clave y técnicas de recolección

La identificación de informantes clave para la definición de la agenda en campo se estableció a partir del análisis de gabinete y de reuniones realizadas con la Unidad Responsable del programa, previas al levantamiento de información en campo. Con estos datos se realizó un mapeo preliminar de los procesos, identificando responsables, acciones, componentes, insumos y productos de todos ellos; los actores identificados se presentan en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Informantes clave identificados por ámbito de actuación

Actor	Nivel
Coordinación General de Ganadería	Federal
Oficina del Abogado General de la SADER	Federal

Actor	Nivel
Unidad de Administración y Finanzas de la SADER	Federal
Dirección General de Planeación de la SADER	Federal
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria (SENASICA) ¹	Federal
Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA)	Federal/Estatal
Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México A.C. (FedMVZ)	Federal/Estatal
Representación estatal de la SADER	Estatal
Gobierno del Estado	Estatal
Delegación de Programas para el Desarrollo	Estatal
Asociación Ganadera Local/ Unión Ganadera Regional	Estatal/ Local
Distritos de Desarrollo Rural (DDR)	Local
Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER)	Local
Profesionista Pecuario	Local
Servidores de la Nación	Local

/1 Durante el trabajo de gabinete se identificó como un informante clave en el proceso de selección de beneficiarios y en la verificación del cumplimiento de las normas sanitarias en las entregas y movilización del ganado. Sin embargo, la evidencia del trabajo de campo mostró que no participa directamente en los procesos del programa, sólo en la parte normativa.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para la recolección de información en campo, se utilizaron las siguientes técnicas: i) entrevistas semiestructuradas con actores clave; ii) grupos focales con productores beneficiarios del programa y con profesionistas pecuarios; y iii) observación directa de las Unidades de Producción Pecuarias (UPP) de los productores beneficiarios y del proceso de entrega de ganado. En el Cuadro 9 se resume el total de participantes en el trabajo de campo por tipo de técnica de recolección utilizada.

Cuadro 9. Total de participantes en el trabajo de campo por tipo de técnica de recolección

Entidad Federativa	Entrevistas Semiestructuradas	Grupos Focales				Observación Directa	
		Profesionistas pecuarios		Beneficiarios		UPP	Entrega de ganado
		No	Participantes	No	Participantes		
Veracruz	7	1	9	1	14	2	
Chiapas	9	1	12	4	29	4	1
Campeche	11	1	6	3	26	3	1
Nayarit	10	1	9	1	4	2	1
Total	37	4	36	9	73	11	3

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los temas que se abordaron en las entrevistas con los funcionarios de oficinas centrales se enfocaron en cuatro aspectos: diseño, planificación, implementación y resultados parciales correspondientes al ejercicio 2019. Con los Representantes Estatales de la SADER, encargados de CADER y DDR, agentes técnicos, la Delegación de Programas para el Desarrollo, Servidores de la Nación y actores participantes del Gobierno del Estado, se enfocó en tener una opinión del programa en los temas de contexto, diseño, planificación, implementación y resultados que pretende alcanzar. En el grupo focal con los beneficiarios se indagó su percepción respecto al Programa, la difusión, la selección de beneficiarios, la inscripción en el programa, la entrega de los apoyos en especie, la acreditación del apoyo, las fortalezas y debilidades del programa en términos operativos, sugerencias de mejora, conocimiento de mecanismos para emitir dudas, sugerencias y quejas, así como calidad de la atención por parte del personal de la SADER y los Servidores de la Nación. Antes de iniciar con el grupo focal, se aplicó una cédula para la caracterización socioeconómica de los participantes y de su UPP.

Para más información sobre el diseño metodológico de la evaluación, se sugiere consultar el Anexo D.

III. Análisis del diseño del programa

En el presente capítulo se abordan los principales hallazgos de la evaluación de diseño realizada a partir del análisis de gabinete y lo observado en el trabajo de campo, divididos en tres secciones. En la primera se presentan los principales elementos que justifican la creación y el diseño del programa con base en su objetivo, a través del diagnóstico y otra evidencia documental que da sustento a las intervenciones del programa. La segunda sección presenta un análisis sobre la definición de objetivos, componentes e instancias ejecutoras, así como la lógica del programa. Mientras que la última sección revisa la congruencia entre las poblaciones definidas por el programa, así como la pertinencia de los mecanismos de elegibilidad para focalizar en la población que se desea atender, con base en la estrategia de cobertura.

Para consultar más información sobre la evaluación del diseño del programa, se recomienda consultar el Anexo C, que incluye entre otros temas, la valoración del

diagnóstico del problema público, la contribución a las metas y los objetivos nacionales, la definición de la población que busca atender el programa, su demanda potencial y padrón de beneficiarios, sus herramientas de monitoreo de resultados, su presupuesto, los mecanismos de rendición de cuentas, así como las complementariedades que puede tener con otros programas federales.

a. Para qué existe el programa

En el ámbito de desarrollo social, las dependencias deben elaborar un documento denominado diagnóstico idealmente antes de la creación de un programa. Este tiene el objetivo de identificar el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención. Al identificar correctamente el problema, es posible conocer en qué lugares del territorio está ocurriendo, a quienes afecta y si esto se presenta de manera diferenciada para ciertos grupos de la población, si este problema ha sido o es atendido por otras intervenciones, entre otros aspectos. Además, el diagnóstico es relevante para identificar si la intervención que se planea conducir es la mejor alternativa para resolver el problema, así como para diseñar una estrategia de cobertura que permita avanzar en la atención de las personas que requieren de dicha intervención. Por ello, el diagnóstico es un eje rector en el diseño de un programa social y debe ser actualizado tomando en cuenta la evolución del programa y el propio problema. El documento diagnóstico debe incluir el árbol de problemas, que es una herramienta que permite resumir en un esquema las causas (directas e indirectas) que dieron origen al problema que quiere atender el programa; así como el árbol de objetivos, un esquema que traduce estas causas en alternativas de atención, es decir las acciones que puede llevar a cabo el programa para contribuir a resolver dicho problema. Estos esquemas deben guardar una estrecha relación con la evidencia presentada en el diagnóstico.

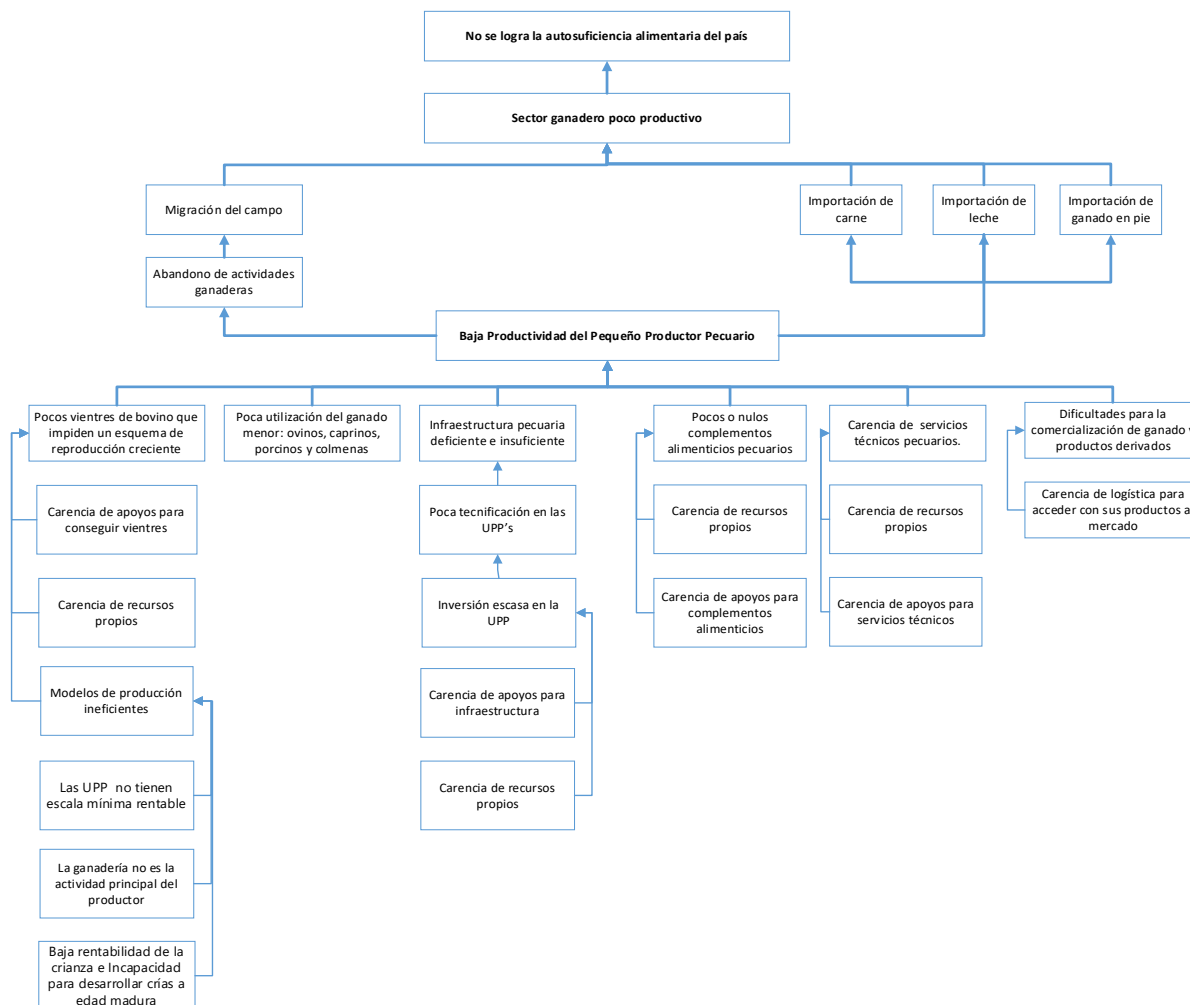
El diagnóstico del programa identifica como problema a resolver “la baja productividad de los pequeños productores pecuarios”, señalando las causas que lo originan e identifica sus efectos, sin embargo, estos no se reflejan adecuadamente en la construcción del árbol del problema.

En el diagnóstico se identifican nueve causas de la baja productividad de los pequeños productores: I) Los altos costos de insumos y servicios; II) Falta de capacitación y asistencia técnica; III) Infraestructura insuficiente para la producción; IV) Dificultades para la comercialización; V) Falta de organización para la producción; VI) Dificil acceso al crédito; VII) Dificultades para exportar; VIII) Dificultades en transporte de la producción, y IX) Dificultades en almacenamiento. Mientras que en el árbol del problema se identifican solo cuatro: i) Escasos otorgamientos de incentivos para el repoblamiento del hato pecuario; ii) Escasos otorgamientos de incentivos para el equipamiento y obras de infraestructura pecuaria; iii) Restringido acceso a complementos pecuarios; y iv) Escasos otorgamientos de servicios técnicos acorde a necesidades.

Asimismo, de acuerdo con el diagnóstico, la poca tecnificación en las unidades de producción pecuaria es una causa de la baja productividad, pero en el árbol del problema

se identifica como un efecto. Adicionalmente, la inversión escasa en la unidad de producción pecuaria no es un efecto, sino una causa, debido a lo cual se justifica el acceso a esquema como el que operan los componentes del programa Crédito Ganadero a la Palabra. Con base en lo anterior, se concluye que el árbol del problema no refleja el análisis de las causas que se mencionan en el diagnóstico y dos de los efectos que presenta corresponden a causas. Por lo tanto, se sugiere ajustar el árbol del problema, considerando la siguiente figura:

Figura 1. Propuesta de árbol del problema



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del trabajo de campo

Como antecedente de la intervención, el diagnóstico identifica 15 programas o componentes instrumentados en administraciones pasadas para apoyar la actividad ganadera, y cumplir con los objetivos de la política sectorial vigente, pero no se presenta un análisis de su lógica de atención y de los resultados obtenidos, sólo los identifica y afirma que no cumplieron con su objetivo. Por lo que, un análisis de los resultados alcanzados y la lógica de las políticas sectoriales, en el cual se identifiquen las áreas de mejora,

permitirían justificar por qué estos programas no cumplieron con su objetivo así como los motivos de su cancelación, a fin de tomarlo como sustento para el diseño del programa Crédito Ganadero a la Palabra.

Asimismo, en el contexto internacional, se presenta la experiencia de dos países que otorgaron semovientes para apoyar la lucha contra la violencia y para combatir los efectos negativos de los fenómenos naturales. Sin embargo, carece del análisis del diagnóstico elaborado para su creación, sus resultados, los problemas enfrentados y cómo se han resuelto, lo cual, permitiría identificar su contexto y posible aplicación al caso mexicano (tropicalización).

En 2019, el Programa Crédito Ganadero a la Palabra mostró complementariedad con el Programa Fomento Ganadero, sin embargo, en el presupuesto de Egresos 2020 no se otorgaron recursos a este programa, lo que representaría dejar sin apoyo en infraestructura y complementos alimenticios a los pequeños productores pecuarios.

En cuanto a la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales planteadas en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el programa se encuentra alineado a la estrategia “Autosuficiencia Alimentaria y rescate al campo”, que se encuentra dentro del Eje de Política Pública III Economía, y a los principios rectores “Economía para el bienestar”, “Por el bien de todos, primero los pobres”, y “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”. Sin embargo, no se puede establecer su contribución a los objetivos del sector, ya que la SADER no ha publicado el Programa Sectorial en el Diario Oficial de la Federación, por lo que no se puede conocer, y por tanto alinear, el objetivo sectorial al que contribuye el programa. Asimismo, se identificó que el Programa contribuye al cumplimiento del segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

b. Qué propone lograr el programa

De acuerdo con los LOP 2019, el programa tiene como objetivo general “Incrementar la productividad del pequeño productor pecuario, mediante la entrega de apoyos en especie y acciones de capitalización productiva integral sustentable” y establece como meta en el PND “entregar de una a 10 novillonas y hasta un toro por productor, lo cual representa adquirir 200 mil reses, con un presupuesto autorizado de 4 mil millones de pesos, en beneficio de 19 mil 200 ejidatarios y pequeños propietarios” sin especificar el periodo de cumplimiento, es decir, si estas metas se plantean para el primer año de operación o para los seis años del PND.

Por su parte, el documento diagnóstico del programa plantea “atender un rango entre los 100 a 200 mil pequeños productores pecuarios en el sexenio” así como otorgar “...un millón de becerras y 50 mil sementales a las pequeñas UPP distribuidas en las 32 entidades federativas”. Como se observa, además de las diferencias en las cifras y la falta de especificidad en la temporalidad referida en los documentos normativos antes mencionados, también se señalan diferentes unidades de medida, pequeños productores y

unidades de producción pecuaria, los cuales no necesariamente corresponden, ya que un mismo beneficiario puede ser propietario de más de una UPP. Por lo anterior, es necesario que la meta anual de pequeños productores pecuarios que pretende alcanzar el programa sea clarificada en algún documento del programa, ya sea en el diagnóstico o en los documentos de planeación, puesto que al identificar la meta sexenal se puede realizar una planeación de mediano plazo para cumplirla.

En el primer año de operación, el programa únicamente implementó dos de los cuatro componentes establecidos en sus LOPCGP: Repoblamiento de hato pecuario y Servicios técnicos. Para la operación del primero, la Unidad Responsable designó Agentes Técnicos, encargados de realizar las entregas de ganado a los beneficiarios del programa en las fechas y lugares determinados por la Instancia Ejecutora, mientras que para el segundo, la Unidad Responsable firmó el 28 de febrero de 2019 el Convenio de Concertación con la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México A.C. (FedMVZ), para desarrollar las acciones establecidas en los LOP 2019. Sin embargo, los resultados del programa, en primera instancia están sujetos a la implementación de los cuatro componentes contemplados en su diseño, ya que su lógica es que los componentes son los necesarios para cumplir con el objetivo. Por ello, si no hay presupuesto suficiente para su operación, se debe replantear el objetivo y sus componentes y luego reflejarlo en todos los documentos del programa. De esta forma, es posible establecer metas más reales, con base en la disponibilidad presupuestal y de recursos en general.

Respecto de la lógica vertical del programa, que se refiere a identificar si las Actividades y Componentes (es decir, los bienes y servicios que entrega la intervención) son necesarios y suficientes para el logro del Propósito del programa (considerando que se cumplan los supuestos establecidos en la MIR),¹⁵ para el ejercicio fiscal 2019, se encontró lo siguiente:

- El objetivo del Propósito es único, claro y está expresado como una situación alcanzada.
- La redacción del Fin no es única, existen dos objetivos: el incremento de la productividad de la población objetivo, y la autosuficiencia alimentaria de los pequeños productores pecuarios.
- Los componentes son los adecuados, ya que son los bienes que produce el programa y están contenidos en los Lineamientos para su operación.
- Las Actividades no son las necesarias, ni suficientes para producir los Componentes, además que no están expresadas como lo señala la Metodología de Marco Lógico.

¹⁵ Todos los programas sociales deben contar con una MIR que es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas y es el principal instrumento para el monitoreo de las acciones, resultados e incluso impactos de las intervenciones gubernamentales. La MIR tiene su fundamento en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual facilita la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos, evita la existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño; con esto, se busca mejorar el ejercicio del gasto público.

- La formulación de los supuestos no es la adecuada, por tres razones: i) no corresponden al nivel, ii) son acciones internas o iii) se señalan aspectos macroeconómicos no relacionados con el objetivo del nivel.

Por otro lado, la MIR también puede analizarse desde su lógica horizontal, que se refiere a que los indicadores sean los más apropiados para medir los diferentes objetivos del programa (ya sea a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades) y que las fuentes de información o medios de verificación utilizadas para la estimación de los indicadores, también sean los adecuados. Al analizar el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, se observó que:

- Los indicadores del Fin y los Componentes se consideran adecuados. En el caso del indicador de Fin, este contribuye al logro de un propósito superior al del programa y se emplea una variable macroeconómica para su medición. Los indicadores de los Componentes reflejan los bienes y servicios producidos por el Programa, lo cual es consistente con la Metodología de Marco Lógico.
- Los indicadores del Propósito no son los adecuados. Mientras que uno de ellos es de Fin, el segundo es de gestión, y ninguno de los dos refleja el impacto del programa.
- Los indicadores de las Actividades parecen adecuados, pero están asociados a narrativas que no lo son. Conforme con la Guía para la elaboración de Matriz de Indicadores para Resultados (CONEVAL, 2013) su redacción no es la adecuada, debe iniciar con un verbo en infinitivo para reflejar una acción.
- Los medios de verificación son los adecuados para el cálculo de los indicadores, pero no están disponibles de forma pública.
- Algunas de las fichas de los indicadores de la MIR 2019, no tienen meta sexenal y/o línea base.
- Los indicadores tienen metas laxas y/o no están orientados a impulsar el desempeño, dado que el resultado alcanzado rebasa el 10% del margen de error permisible.
- Las metas reportadas con el Fin y el Propósito no se pudieron validar, porque no fue posible encontrar los valores necesarios, al estar asociadas a variables macroeconómicas que aún no han sido publicadas.

Con base en lo anterior, se observa que la MIR 2019 carece de lógica horizontal y vertical, por lo cual es necesario realizar una revisión y ajuste de las narrativas, los indicadores y los supuestos.¹⁶

Finalmente, en los LOP de 2019 y el Proyecto de Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2020, no se establece información detallada sobre el esquema de revolvencia. Durante los trabajos de campo, en los grupos focales con beneficiarios, se encontraron las

¹⁶ La MIR 2020 que se obtuvo del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y es prácticamente igual a la MIR 2019.

siguientes inquietudes: ¿Cuándo van a regresar el ganado cuando tienen de 1 o 2 semovientes en su UPP? ¿Qué implica regresar un ganado similar al recibido? ¿La novillona debe provenir de la vaca recibida o puede ser otra novillona de su hato (ya que esperan poder entregar las de menor calidad)? ¿Qué pasa si nacen becerros en lugar de novillonas, estos generalmente se venden para terminar en rastro? Si pueden pagar en 2020 y recibir nuevamente el apoyo, como un mecanismo para sustitución de ganado. ¿Cómo hacer para la reproducción si no cuentan con un semental de su propiedad, considerando que los que lo tienen no lo prestan, ni alquilan para evitar enfermedades?

la inquietud de algunos para realizar el pago anticipado de los vientres recibidos a través de otras novillonas en su posesión y con ello mejorar la calidad de su hato ganadero, para que puedan acceder a otros apoyos del programa, como sementales o infraestructura, sin embargo, no se encontró información donde se establezcan las alternativas para el pago del crédito otorgado por el programa. Por lo cual, se debe definir el esquema de revolvencia.

c. A quién atiende el programa

Los programas sociales deben identificar con claridad cuál es la población que presenta el problema al que se desea contribuir para su atención, esta se denomina población potencial. Dentro de esta población se puede identificar otro subconjunto que es aquella que tiene ciertas características que la vuelve elegible para recibir los apoyos del programa, la cual se conoce como población objetivo. Finalmente se distinguen los beneficiarios, es decir la población que atiende el programa en un ejercicio fiscal determinado, ya que no solo cumplió con las características de elegibilidad, sino que además pudo recibir los apoyos. La correcta distinción de estas tres poblaciones permite que el programa pueda visibilizar el tamaño de la población que tiene el problema, identificar cuántos recursos se requieren para atenderlos, cómo va a avanzar en su cobertura y cuándo ya atendió a todos los posibles beneficiarios, por lo que también se requiere para definir una estrategia de salida de los programas. Ya que la población atendida es un subconjunto de la población objetivo y esta a su vez de la población potencial, es claro que debe considerar la misma unidad de medida.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

En el diagnóstico del programa se define la población potencial como “todas las pequeñas unidades de producción de las entidades federativas con actividad pecuaria que presenten despoblamiento de su hato ganadero,” y la población objetivo como: “pequeños productores pecuarios,” lo que coincide con la definición utilizada en las LOP 2019.

La cuantificación de la población potencial se hace de manera indirecta a través de las unidades de producción pecuaria (UPPs) registradas en el Padrón Ganadero Nacional, con base en el rango de unidades animal y colmenas que las asocian a pequeños productores. Se identifican 891,262 UPPs de bovinos, 131,524 UPPs de ovinos, 66,549 UPPs de

caprinos y 61,468 UPPs de colmenas, para un total de 1,150,803 UPPs. En el diagnóstico no se especifica el número de UPPs que producen porcinos, pero si se incluye como especie dentro del componente de repoblamiento del hato pecuario en los Lineamientos para la operación del PCGP en 2019 y en el Proyecto de Reglas de Operación para el ejercicio 2020. Adicional a lo anterior y considerando que el programa únicamente contempló la entrega de ganado bovino en su primer año de operación, su población potencial debió haber considerado únicamente las UPPs de ganado bovino.

Por su parte, la población objetivo se cuantifica utilizando una asociación unívoca entre pequeños productores pecuarios y las unidades de producción pecuaria con base en el Padrón Ganadero Nacional (PGN). Sin embargo, esta estimación puede ser incorrecta debido a que el PGN registra Unidades de Producción Pecuaria (UPP) y no pequeños propietarios o productores. Por su parte, en el documento de diagnóstico se señala que el PGN se actualiza cada año, sin mencionar qué pasa con los pequeños productores pecuarios. Tampoco se presenta la desagregación por entidad federativa, ni por género o por municipios indígenas a pesar de que tanto las mujeres como la población indígena se consideran entre los criterios de elegibilidad, los cuales son poco específicos ya que únicamente se señala que *“Se dará preferencia a solicitudes presentadas por mujeres e indígenas”* sin indicar algún elemento objetivo para su ponderación.

Por lo anterior, se considera que la población potencial y objetivo del programa está caracterizada pero no cuantificada con un nivel de desagregación que permita mejorar la priorización de los apoyos.

En cuanto a la meta establecida para el sexenio, de *“atender un rango entre los 100 a 200 mil pequeños productores pecuarios”*, no se presenta ningún tipo de desagregación por año, entidad federativa, sexo de los beneficiarios o población indígena, lo cual sería relevante para establecer la focalización del programa.

El programa no cuenta con mecanismos directos para identificar su población objetivo, dado que los solicitantes que provienen del Censo del Bienestar no están estimados y no se cuenta con información, ni un modelo paramétrico, que permita conocer la demanda total de apoyos. Tampoco contó con una estrategia de cobertura documentada. Por su parte, el Sistema Único de Registro de Información (SUR) no pudo ser utilizado por el programa para este fin ya que el sistema no permite la descarga masiva de información en bases de datos, lo que dificulta la revisión y análisis de la información de la población.

Con el propósito de solventar esta situación, cada representación estatal de la SADER definió una plantilla para la captura de las solicitudes de apoyo e incorporó campos adicionales. Se observa un reproceso en el tratamiento de la información de las solicitudes de apoyo, consumiendo tiempo y recursos del personal de la SADER.

Finalmente, para la selección de beneficiarios, en las tres entidades federativas de la muestra, se observó que el personal de las representaciones estatales de la SADER

estableció sus propios ponderadores sobre los criterios de selección, los cuales fueron manejados internamente:

- a) En un estado se dio prioridad a solicitudes presentadas de zonas ganaderas y con alta disponibilidad de agua, es decir, municipios con alta concentración de unidades de producción pecuaria.
- b) En el segundo estado, se verificó que la unidad de producción pecuaria hubiera tenido movimientos de altas o bajas en el Padrón Ganadero Nacional del año anterior, por lo cual se descartaba aquellas sin movimientos por considerarse que el solicitante no era ganadero.
- c) En el tercer estado, se consideró a las unidades de producción pecuarias registradas en el Padrón Ganadero Nacional del año anterior y se dio prioridad a municipios que tuvieron declaratoria de desastre.
- d) En materia de sementales se consideró el total de los vientres existentes y entregados por el programa: en un estado requería como mínimo 18 novillonas, en el segundo estado al menos 15 novillonas y en el tercer 10 o más.

Los procedimientos fueron congruentes con los criterios para la selección de la población objetivo. Aunque en cada entidad federativa se establecieron criterios adicionales, estos estuvieron relacionados con tratar de asegurar que la población objetivo tuviera las características de un ganadero. El procedimiento para otorgar los apoyos a beneficiarios no está difundido públicamente. Los criterios de dictaminación y determinación del número de vaquillas y sementales a entregar a beneficiarios del programa fueron establecidos mediante el oficio 116.00970-2019 de la CGG de fecha 25 de junio de 2019, el cual se envió a las representaciones estatales de la SADER donde operó el programa (SADER, 2019).

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

La información de los solicitantes y los beneficiarios del programa se encuentra registrada en el Sistema Único de Registro de Información (SURI),¹⁷ por lo que se pudo constatar que el padrón de beneficiarios 2019 se encuentra en una base de datos, y la información con la que cuenta es la que se solicita en la solicitud de apoyo, que en el 2019 fue el anexo único de los Lineamientos de Operación, y en la propuesta de Reglas de Operación 2020 es el anexo 1. El programa no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios o solicitantes, por lo cual no es posible caracterizarla.

Debido a que 2019 fue el primer año de operación del programa, no ha instrumentado un mecanismo para la depuración y actualización del padrón de beneficiarios. Sin embargo, para 2020, el proyecto de las ROP considera la opción de otorgar los apoyos a las

¹⁷ El SURI es la plataforma en línea que permite el registro de las solicitudes de apoyo de los programas de la SADER en el Padrón de Solicitantes y Beneficiarios. Durante el proceso de Planeación del programa Crédito Ganadero a la Palabra, la CGG define el contenido de la solicitud de apoyo, y con base en ella, solicita a la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones la generación de la máscara de captura en el SURI.

solicitudes técnicamente viables de 2019 pero que fueron rechazadas por insuficiencia presupuestal.

Para consultar el detalle de los resultados y hallazgos sobre el diseño del programa, se sugiere consultar el Anexo C. Evaluación de Diseño.

IV. Análisis del funcionamiento del programa

Esta sección presenta los principales hallazgos observados durante el trabajo de campo referentes al funcionamiento del programa. Además de estos hallazgos, la información se complementa con el análisis de gabinete proveniente de la información entregada por el programa y de aquella que fue recuperada de las fuentes públicas oficiales. El objetivo principal es comprender e identificar los procesos del programa y su vinculación para el logro de sus metas y objetivos.

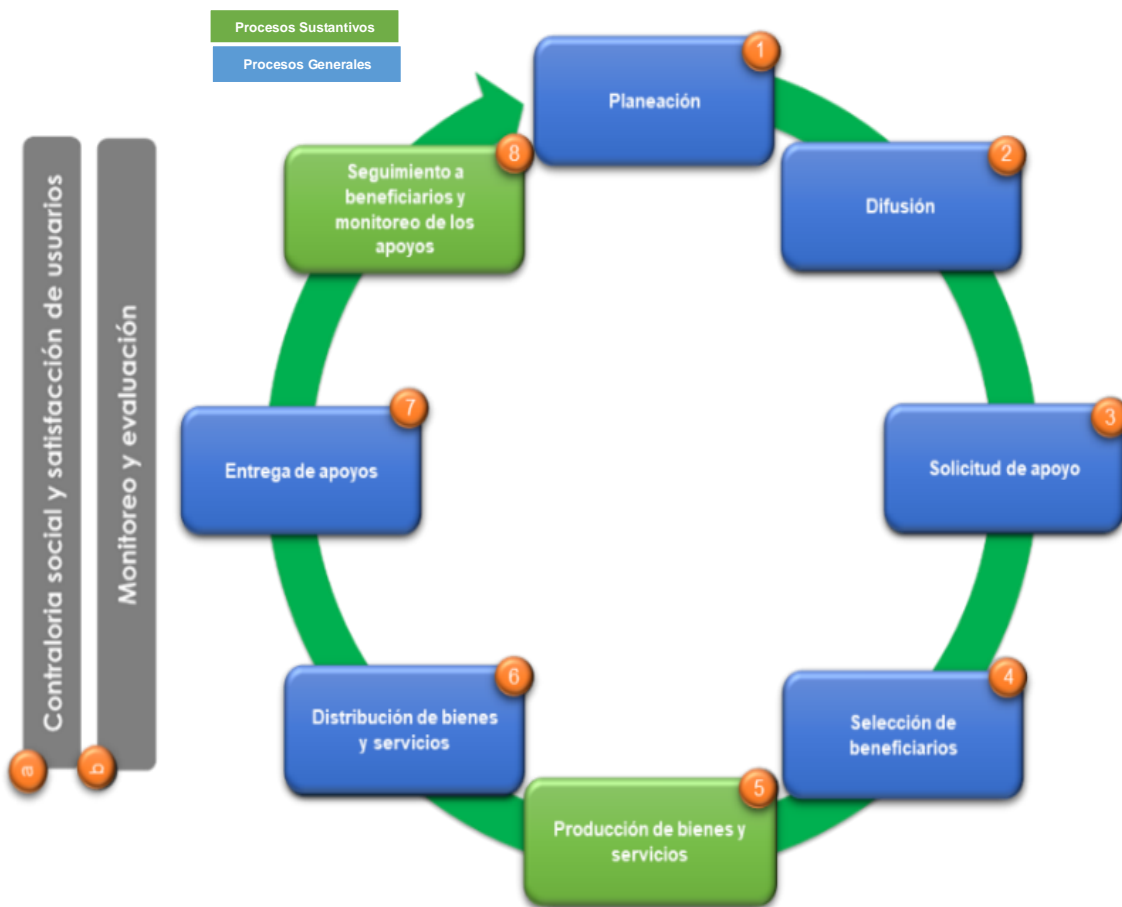
Ahora bien, en este apartado se describen y analizan los procesos que fueron implementados en la operación del programa durante 2019 con base en el Modelo General de Procesos del CONEVAL, considerando lo que ocurre desde el nivel federal hasta el nivel local, donde se realiza la entrega de bienes y servicios a los beneficiarios.

La información recabada permitió identificar los procesos que el programa llevó a cabo en su primer año de operación, los cuales resultaron coincidentes con el Modelo General de Procesos del CONEVAL, así como seleccionar los procesos considerados como sustantivos para el alcance de los objetivos del programa, estos son: **Producción de bienes y servicios; y Proceso 8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos.**

Estos procesos se consideran sustantivos porque son indispensables para la permanencia y el logro de los objetivos del programa, ya que incluyen la producción de bienes y servicios, y el seguimiento que los Profesionistas Pecuarios hacen a los beneficiarios de los semovientes entregados para monitorear que se den las condiciones para que se puedan reproducir y con esto lograr el objetivo del programa.

En la figura 2 se presenta el Modelo General de Procesos del programa, identificando en color verde los procesos sustantivos, sobre los cuales se realizó un análisis con mayor profundidad.

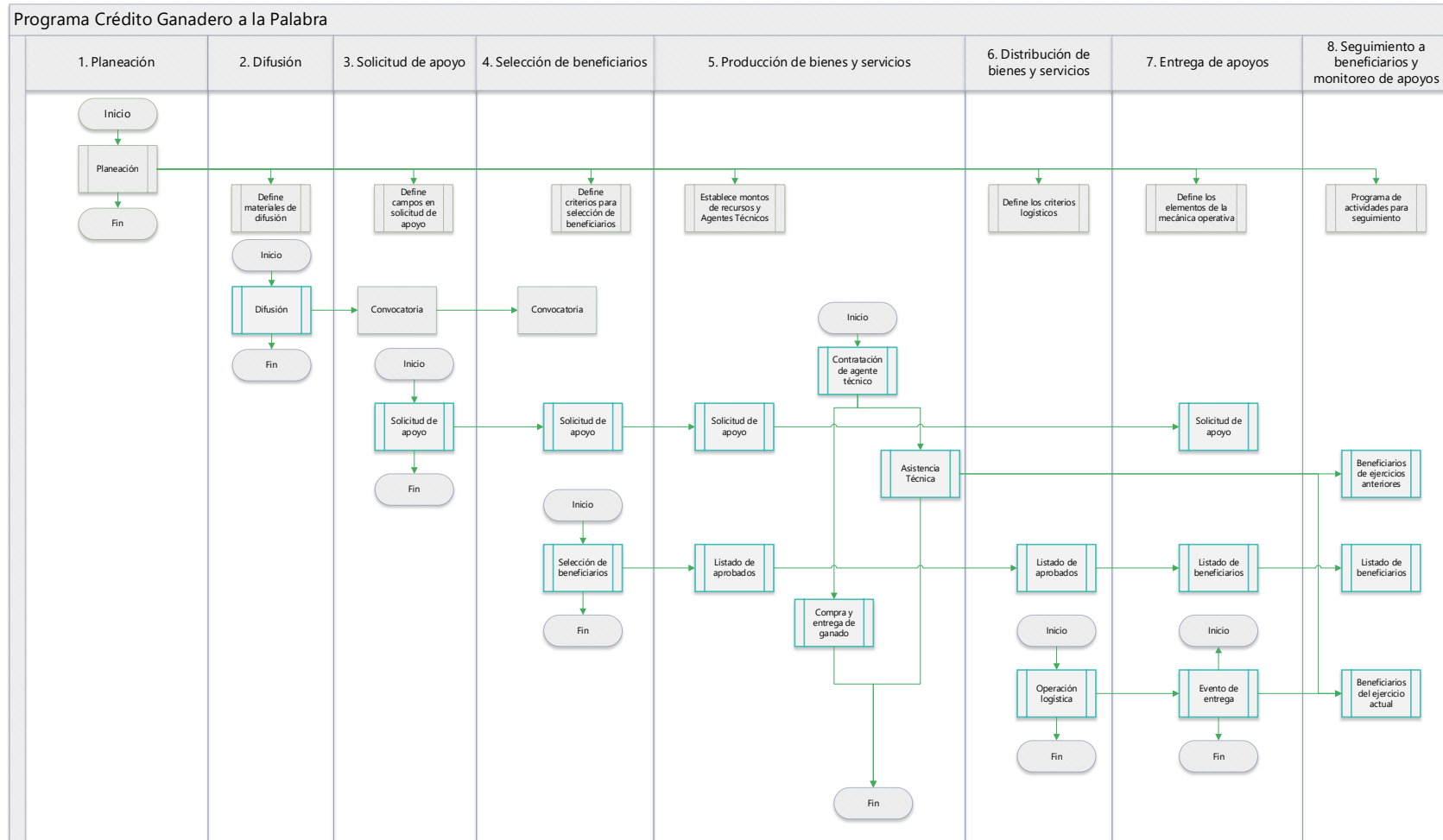
Figura 2. Modelo General de Procesos del programa Crédito Ganadero a la Palabra



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A partir de la información recabada, se identificó que los procesos correspondientes a Planeación, Difusión, Solicitud de apoyos y Selección de beneficiarios son realizados principalmente por el personal de la SADER. Mientras que los procesos que están directamente relacionados con la ejecución de los componentes del programa (Producción de bienes y servicios, Distribución de bienes y servicios, Entrega de apoyos, Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos) son realizados con el apoyo de Agentes Técnicos mediante la celebración de convenios con la UR. Al respecto cabe recordar que, en 2019, sólo operaron dos de los cuatro componentes del programa. En la Figura 3 se presenta el mapeo general de procesos y actividades identificados en el programa:

Figura 3. Mapeo general de Procesos del Programa Crédito Ganadero a la Palabra



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información recolectada en el trabajo de campo.

En los siguientes apartados se presentan los principales hallazgos sobre la estructura organizacional que participa en la implementación del programa y sus procesos con el objetivo de brindar a la CGG una visión pragmática que le permita ajustar sus operaciones.

a) Organización para la implementación.

1. Nivel federal

De acuerdo con el Manual de Organización de la Coordinación General de Ganadería (SADER, 2014), la estructura organizacional se muestra hasta el nivel de subdirector en la Figura 4. Sin embargo, con base en el análisis de gabinete y las entrevistas semiestructuradas realizadas a los principales operadores del programa a nivel federal, se encontró que éstos se encontraban contratados por honorarios, y que algunos de los puestos de actores claves identificados a partir del análisis de la estructura se encontraban sin titular. En particular se buscaron reuniones con el Director de Gestión Estratégica y el Director de Planeación y Programación de Programas Prioritarios; ya que ambas posiciones son importantes para el Proceso de Planeación, pero se encontraban vacantes al mes de marzo de 2020¹⁸, lo cual genera incertidumbre sobre las atribuciones de las personas que están tomando decisiones. Al respecto, es importante fortalecer la estructura organizacional de la Coordinación General de Ganadería, ya que esta, además de fungir como Unidad Responsable del programa, tiene bajo su responsabilidad otras acciones de gran relevancia para el sector pecuario, tales como la identificación de ganado, la gestión de su movilización y su trazabilidad, acciones fundamentales para el adecuado desarrollo de la actividad ganadera nacional, por lo que es necesario que la CGG cuente con los recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

2. Nivel estatal

Derivado del trabajo de campo en las entidades visitadas, se encontró que no existe una estructura organizacional formal y funcional que realice los procesos y las actividades necesarios para la operación del programa. Los responsables directos de la operación del Programa son personas contratadas por honorarios, que anteriormente se desempeñaron en las posiciones de: Subdelegado de Ganadería, Jefe del Programa de Fomento Ganadero o Jefe de la Unidad de COTECOCA, por lo que tienen el conocimiento técnico y de los procedimientos que requiere realizar un programa que otorga apoyos. Tienen la experiencia, pero carecen de un nombramiento que respalde su actuar respecto del programa. El personal que lo apoya es escaso y, por lo regular también fue contratado por honorarios. La falta de personal en las representaciones estatales de provoca una alta rotación en el personal que toma decisiones sobre el Programa, por lo cual, esta responsabilidad puede recaer tanto en el encargado de la Representación Estatal, como en el Coordinador Estatal, el Jefe del Programa de Fomento Ganadero o el personal operativo; todo en función de la disponibilidad de personal existente.

¹⁸ No se contó con información sobre los motivos de estas vacantes.

En el Cuadro 10 se resume a los actores que participan en los procesos identificados en el programa así como las actividades sustantivas que éstos realizan.

Cuadro 10. Descripción de actividades por tipo de actor del Programa Crédito Ganadero a la Palabra

Actores	Descripción de Actividades
*CGG	<p>Análisis del Padrón Ganadero Nacional, Censo de Bienestar y solicitudes del año anterior. Determinación de las principales especies. Estimación de la demanda por entidad federativa y priorización de estados. Determina población objetivo. Distribuye el presupuesto asignado en el PEF. Establece etapas del Programa por año. Determina requerimientos de Agentes Técnicos, Profesionistas Pecuarios e insumos por entidad federativa. Establece, actualiza y registra la Matriz de Indicadores para Resultados. Elaboración, revisión y publicación de Lineamientos o Reglas de Operación del Programa. Selección de Agentes Técnicos. Genera máscara para captura de información, claves de usuario y contraseñas para captura de información en SURI. Estimación de los requerimientos de semovientes por entidad federativa. Genera máscara para captura de información, claves de usuario y contraseñas para captura de información en SURI. Definir los campos llave para la consulta de información: No. de UPP o CURP. Planeación y coordinación de actividades con la FedMVZ Diseño de la estrategia de difusión, seleccionando voceros, contenido y puntos críticos a transmitir al beneficiario Recibe las solicitudes con la opinión de la Representación. Aprueba o rechaza solicitudes. Integración de la calendarización de recursos en PASH Exploración entre miembros de la Unión Ganadera Regional o Asociación Ganadera Local. Revisión, selección y compromiso de compra Define lista de beneficiarios por entidad federativa y requerimientos de ganado. Distribuye beneficiarios entre Profesionistas Pecuarios, tomando en cuenta regiones que pueden ser interestatales. Determina que va a pasar con la deuda del beneficiario.</p>
Unidad de Administración y Finanzas	<p>Elaboración, revisión y publicación de Lineamientos o Reglas de Operación del Programa. Establece, actualiza y registra la Matriz de Indicadores para Resultados. Elaboración, revisión y publicación de Lineamientos o Reglas de Operación del Programa. Integración de la calendarización de recursos en PASH. Invitación a la persona moral para que participe como Agente Técnico. Integración de expediente. Evaluación de participante. Definición de alcance y remuneración.</p>
Oficina del Abogado General de la SADER,	<p>Revisión y publicación de Lineamientos o Reglas de Operación del Programa Invitación a la persona moral para que participe como Agente Técnico. Evaluación de participante. Definición de alcance y remuneración Elaboración y Firma del convenio. Acreditación como Agente Técnico</p>
IICA, Unidad de Planeación y Evaluación,	<p>Elaboración, revisión y publicación de Lineamientos o Reglas de Operación del Programa. Establece, actualiza y registra la Matriz de Indicadores para Resultados.</p>

Actores	Descripción de Actividades
Coordinación de Asesores del Titular de la SADER CONAMER SHCP	
Subdirección de Vinculación Operativa DGTIC	Define mecánica operativa y plantilla de Excel para procesamiento de información. Solicita generación de claves de usuario para captura en SURI. Genera claves de usuario para captura en SURI.
FIRA	Contrata a proveedores de ganado quienes usualmente son asociaciones ganaderas locales o uniones ganaderas regionales, quienes realizan el acopio hasta reunir el total de semovientes solicitados para la entrega Integración de expediente. Evaluación de participante. Definición de alcance y remuneración. Elaboración y Firma del convenio Acreditación como Agente Técnico ante las representaciones estatales. Requerimiento de animales. Realiza transferencia electrónica para pago
Asociaciones Ganaderas o Uniones Ganaderas Regionales	Encargados de realizar el acopio del ganado Elaboración y Firma del convenio. Acreditación como Agente Técnico ante las representaciones estatales. Requerimiento de animales. Exploración entre miembros de la Unión Ganadera Regional o Asociación Ganadera Local. Revisión, selección y compromiso de compra
FedMVZ	Diagnóstico exploratorio de la UPP: Los temas para la asesoría a los beneficiarios: Define el contenido de los informes sobre las visitas de seguimiento a beneficiarios y el contenido de los reportes mensuales. Capacitación que asegure que los Profesionistas Pecuarios conozcan las aplicaciones informáticas que se requieren para el desarrollo de su trabajo. Selección de candidatos. Contratación de Profesionista Pecuario. Distribuye beneficiarios entre Profesionistas Pecuarios, tomando en cuenta regiones que pueden ser interestatales Distribuye beneficiarios entre Profesionistas Pecuarios en función de: tiempo de recorrido a la UPP, número total de beneficiarios y número de animales que tiene el beneficiario. Recibe informes de seguimiento.
**Coordinadores Estatales del Programa para las entidades federativas Representante de la SADER en la entidad Federativa Jefe del Programa de Fomento Ganadero o su equivalente	Diseño de materiales para difusión: Carteles a publicar en las oficinas de SADER (representación estatal, Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER); y fichas de apoyo para los servidores de la nación). Define los materiales para difusión de convocatorias y fichas para promoción del Programa por los Servidores de la Nación. Enfatiza la importancia del Registro de UPP en el Padrón Ganadero Nacional o del solicitante en el Censo del Bienestar. Cuantifica los recursos para atención a los semovientes de los beneficiarios. Identifica Agentes Técnicos estatales. Estima del número de Profesionistas Pecuarios por entidad federativa considerando la demanda estimada. Define el procedimiento para el reporte de animales fallecidos, incluyendo la información que se requiere y en su caso el formato que se solicita.

Actores	Descripción de Actividades
	<p>Define el esquema de revolvencia con variantes (casos de robo, muerte, y crías macho). Elabora convocatorias por estados para beneficiarios y Profesionistas Pecuarios. Define las condiciones mínimas para subsistencia del semental: infraestructura, alimentación, suplementos minerales, y control de parásitos. Valora las alternativas para beneficiarios con un número menor de novillonas al mínimo requerido para tener semental (considerando opción de inseminación artificial). Define tratamiento de excepción en caso de desastres naturales o derivados de la intervención humana, en su caso. Define siglas y tipografía para marcaje de ganado del Programa (PCG, CG, CGP, CGG) Asigna claves de usuario para captura en SURI Coordinación con la FedMVZ Difusión del programa en comunidades. Concentra información de ventanillas (DDR y CADER) en la Representación estatal de la SADER. Prepara expedientes en triplicado, firman documentos de entrega y alistan personal para entrega. Programan los beneficiarios necesarios más 5 de reserva, sino se ocupan, serán los primeros en recibir ganado en la siguiente entrega. Organiza y verifica la entrega del apoyo Revisan expedientes para entrega un día antes del evento. Evalúa si la causa es imputable al beneficiario, proveedor o fortuita (depredador, clima o infección). Establece calendario y lugar de entrega. Notifican a los proveedores la fecha para entrega de animales.</p>
Representaciones estatales de la SADER	<p>Autorización y publicación de convocatorias en página de la SADER. Calcula la carga técnica, verifica que cuente con suministro de agua y cumpla con criterios prioritarios. Determina el número de semovientes en función de la capacidad de carga. Genera opinión positiva, negativa o pendiente. Coordinan la entrega del ganado así como los elementos alrededor de esta como: la asesoría para la renta del vehículo,</p>
Delegación de Programas para el Desarrollo.	<p>Promueve solicitudes incluídas en el Censo del Bienestar y envía oficio de verificación sobre el cumplimiento de los criterios, véase oficio de la CGG 116.00970.2019 del 25 de junio de 2019. Establece calendario y lugar de entrega. Notifican a los proveedores la fecha para entrega de animales. Programan lugar y fecha para entrega de ganado. Aporta o contrata el lugar del evento. Contrata vaqueros para arreo de ganado. Avisan a seguridad pública.</p>
Jefe de DDR y encargados de los CADER	<p>Difusión en mamparas de avisos en DDR y CADER. Revisa convocatoria. Reúne documentos. Lleva los documentos a ventanilla. Revisa documentación y en su caso pide documentación faltante. Si la documentación está completa, el productor solicitante y el funcionario de la ventanilla autorizada firman la solicitud de apoyo. Captura la solicitud de apoyo. Genera Folio SURI. Digitaliza información. Almacena información física. Captura información en plantilla de hojas de cálculo electrónicas. Verifica que la solicitud este firmada, cumpla con requisitos y documentación. Elimina las solicitudes que no cuentan con número de UPP</p>

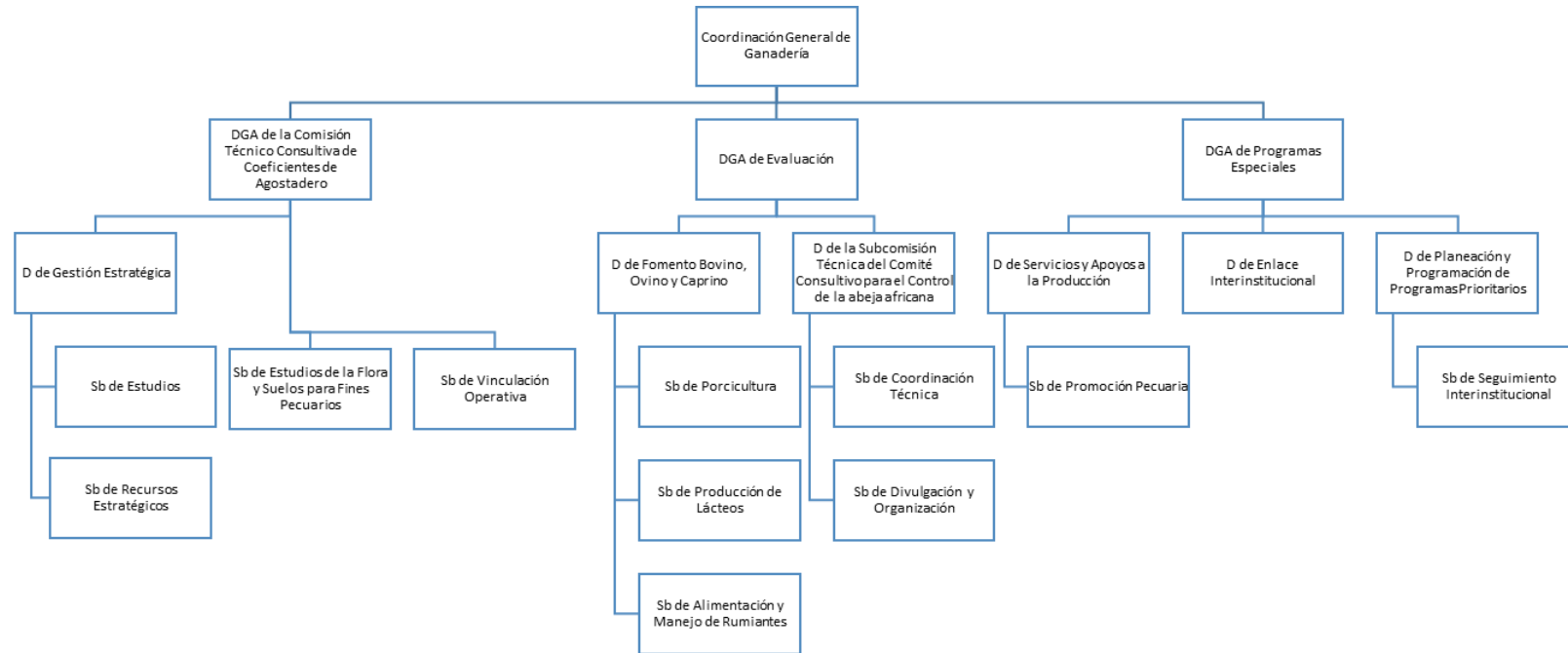
Actores	Descripción de Actividades
Profesionista pecuario	<p>Los Profesionistas Pecuarios notifican al DDR y CADER de los beneficiarios que visitaran. Programa la 1ª visita a la UPP del beneficiario.</p> <p>Recibe visita de seguimiento y el Profesionista Pecuario levanta el Diagnóstico exploratorio. Brinda asistencia técnica y propone acciones de mejora en: alimentación, manejo de ganado e infraestructura.</p> <p>Distribuye beneficiarios entre Profesionistas Pecuarios, tomando en cuenta regiones que pueden ser interestatales.</p> <p>Revisan la documentación, peso, características físicas y clínicas del ganado.</p> <p>Marca el Ganado con las siglas del Programa</p> <p>Entregan una copia impresa de la Factura de los animales al beneficiario.</p> <p>Realiza visita de seguimiento para certificar condiciones del semental y de la UPP para garantizar su manutención.</p> <p>Valoración del semental ¿tiene un desempeño adecuado?</p> <p>Si. Cumple sus funciones.</p> <p>No las tiene.</p> <p>Revisión por veterinario. ¿Tiene cura?</p> <p>Sí. Aplica tratamiento.</p> <p>No. Valoración. ¿Imputable al proveedor?</p> <p>Sí. Regresa el semental a proveedor.</p> <p>No. Valoración con el Programa.</p> <p>Elabora informe de seguimiento y establece calendario de visitas.</p> <p>Compila informes de seguimiento.</p> <p>Recibe informes de seguimiento.</p> <p>Explica fases de gestación y cuidados del animal.</p> <p>Palpación para determinar si está cargada.</p>
Servidor de la Nación	<p>Difusión por los Servidores de la Nación utilizando fichas electrónicas para celulares o dispositivos móviles.</p> <p>Apoyan en la entrega del ganado</p>
Solicitante.	<p>Revisa convocatoria.</p> <p>Reúne documentos.</p> <p>Lleva los documentos a ventanilla</p> <p>Completa documentación faltante</p>
Beneficiario	<p>Recibe animal en UPP.</p> <p>Recepción de novillona en UPP.</p> <p>Alimenta adecuadamente con suplementos minerales y desparasita regularmente.</p> <p>Recibe visita de seguimiento y el Profesionista Pecuario levanta el Diagnóstico exploratorio.</p> <p>Recuperación de la vaca y desarrollo de la cría.</p> <p>Desarrollo de crías.</p> <p>Reporte de muerte</p>

*La estructura organizacional de la CGG aún no ha sido actualizada, por lo cual, al momento de realizar este estudio las Direcciones de Planeación y Programación de Programas Prioritarios, así como la de Gestión Estratégica se encontraban vacantes. Por lo cual, se tomó la decisión de utilizar de forma genérica a la Coordinación General de Ganadería (CGG), ya que es la Unidad Responsable de la operación del Programa

** Los Coordinadores Estatales del Programa para las entidades federativas operan como facilitadores para la coordinación de acciones entre el Gobierno Federal y las dependencias de los Gobiernos Estatales. No aparecen en la estructura organizacional aprobada de la SADER, son un elemento clave en la operación del Programa.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del trabajo de campo.

Figura 4. Estructura Organizacional de la Coordinación General de Ganadería



Fuente: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. 2014. Coordinación General de Ganadería. Manual de organización.

En las representaciones estatales se encontró personal de base que firmaba documentos en una posición inexistente y personal que hasta 2018 estuvo contratado por la SADER, pero a quien se le pidió la renuncia por recorte presupuestal en 2019 y que ha continuado trabajando con la promesa de ser contratado por honorarios, pero al mes de diciembre de 2019 no había sido contratado, aun cuando los gastos de operación de la CGG fueron liberados en el mes de noviembre de 2019. Las implicaciones de esta situación son: i) que el personal decida no continuar más y las labores que está haciendo las tenga que hacer alguien ajeno a los procesos, y ii) que la documentación que haya firmado a lo largo del año carece de valor jurídico.

Otro personal importante en la operación del programa es el adscrito a los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (DDR) y a los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), quienes fungen como ventanilla para la recepción de solicitudes del programa y realizan una tarea fundamental para la integración de los expedientes de los solicitantes, ya que cuando las solicitudes o documentación se encuentran incompletos, es este personal el responsable de identificarlo y de contactar a los solicitantes para informarles sobre el plazo disponible para solventarlo. Este personal también juega un papel importante en la difusión del programa ya que al ser estas oficinas el primer punto de contacto con la población potencial del programa, en los grupos focales con beneficiarios fueron referidos como el actor que les proporcionaba la información y que aclaraba todas sus dudas para ingresar sus solicitudes. Sin embargo, en 2019 en ambas oficinas tuvieron una reducción en su plantilla, por lo que en algunos casos se encontró que funcionan con titulares provisionales, mientras que en otros, estas figuras son personal contratado bajo el régimen de honorarios.

b) Planeación

La planeación se realizó de manera reactiva, sin que existiera un documento rector, y lo reportado en este apartado se fue construyendo a partir de los subprocesos y actividades mencionadas por el personal de la SADER entrevistado, tanto a nivel federal, estatal (representaciones estatales) y local DDR y CADER. En este proceso se identificaron seis subprocesos: i) planeación estratégica, donde se definen los objetivos y metas del sexenio, ii) planeación anual, el cual establece las metas por estado y la estrategia para alcanzarlas a través de acciones en el ejercicio fiscal, iii) indicadores para medir Actividades, Componentes, Propósito y Fin del programa, iv) adecuación jurídica o normativa, la cual ajusta los lineamientos o reglas de operación para generar las disposiciones jurídicas que permita la instrumentación de las acciones del programa, v) planeación operativa, donde se establece la mecánica para estandarizar las acciones, procedimientos y formatos para la operación en todo el país, y vi) calendarización de recursos, en la cual se programa la disponibilidad presupuestal para el fondeo de las acciones que se realizan.

Durante las entrevistas semiestructuradas y reuniones de trabajo con personal de la CGG se mencionó que realizaron un análisis del PGN y diversas bases de datos de beneficiarios de otros programas de la SADER de ejercicios fiscales anteriores, para establecer la planeación estratégica. Debido a que no se contó con los documentos de planeación del programa, no fue posible constatar cómo se asignó el presupuesto por entidad federativa o las metas en semovientes o número de beneficiarios, ni tampoco, con base en qué criterios se determinó el número de Profesionistas Pecuarios, que son los actores encargados de brindar el acompañamiento técnico a los beneficiarios del programa así como el seguimiento a los semovientes entregados.

Por otra parte, en la entrevista con la FedMVZ se encontró que antes de firmar el convenio con la CGG, ellos realizaron un análisis y planeación operativa del número de Profesionistas Pecuarios que se consideraban adecuados para atender las 14 entidades federativas, con base en la entrega de 10 novillonas por beneficiario y una asignación de 40 beneficiarios por Profesionista Pecuario para que las visitas fueran mensuales. Sin embargo, el retraso

en la temporada de lluvias generó un retraso en las entregas de apoyo programadas inicialmente por el programa ya que, por un lado, la baja disponibilidad de alimento y agua provocó que el ganado disponible estuviera por debajo del peso requerido por el programa (300 a 350 kgs.) y por tanto el Agente Técnico no podía adquirirlo. Por otra parte, la falta en la disponibilidad de alimento encarecía su precio, por lo cual, si los pequeños productores hubieran recibido semovientes, les habría resultado caro alimentarlos y probablemente los hubieran vendido o sacrificado. Por tanto, las entregas de ganado se retrasaron con respecto a la planeación del Programa. Esto impactó en el número de beneficiarios que los Profesionistas Pecuarios atendieron durante los meses de julio a septiembre, ya que había muchos Profesionistas Pecuarios y pocos beneficiarios. Mientras que en los meses de septiembre a diciembre, se realizaron la mayor parte de las entregas de ganado, por tanto, los Profesionistas Pecuarios se saturaron en el número de UPPs a visitar, lo cual incrementó la carga de trabajo considerada por Profesionista Pecuario y por tanto, la planeación realizada ya no se pudo cumplir. Esto evidencia la necesidad de contar con un documento de planeación, en el cual se establezcan metas anuales por entidad federativa, teniendo en cuenta los factores climáticos que pueden afectar los procesos del programa.

Esto mismo, debe ser considerado en la calendarización presupuestal del programa, ya que, en este mismo ejemplo, al no contemplarse que en tiempo de estiaje no se realizarían entregas de ganado, el recurso programado no fue ejercido, lo que tuvo como consecuencia un recorte presupuestal, por lo cual deben tomarse en cuenta estos aspectos como parte del proceso de planeación.

Asimismo, la planeación de 2020 debe considerar todos los recursos necesarios para asegurar la adecuada operación del programa, entre estos destaca la importancia de contar con presupuesto suficiente para la contratación de Profesionistas Pecuarios que puedan atender al total de beneficiarios que hayan recibido semovientes del programa tanto en 2019 como para los nuevos beneficiarios en 2020. Los servicios técnicos que brindan los Profesionistas Pecuarios a los beneficiarios son el mecanismo establecido para asegurar que se logre el objetivo del programa. Como se verá más adelante, estos son contratados como parte del convenio con la FedMVZ, pero la presupuestación de los recursos para ello debería considerar gastos operativos para que estos puedan trasladarse con seguridad a las UPPs y así desempeñar el servicio de acompañamiento técnico. Por ejemplo considerar un seguro colectivo y gastos de traslado, esto con el objeto de reducir riesgos para el programa.

Por otra parte, el desastre natural que afectó a Nayarit evidenció que los LOP no consideraron esta situación. Si el programa tiene la intención de apoyar a población afectada por desastres naturales, es necesario considerar un artículo o procedimiento de excepción para atender de manera ágil y oportuna este tipo de situaciones, ya que, por ejemplo, en este caso, fue muy difícil integrar las solicitudes de apoyo, ya que las personas habían perdido sus documentos derivado del paso del Huracán Willa en el estado en octubre de 2018. Para el ejercicio fiscal de 2020, puede considerarse un procedimiento operativo al amparo del octavo transitorio del Proyecto de Reglas de Operación.

Si bien, el programa cuenta con un diagnóstico, este debe ser revisado y actualizado de forma periódica para que pueda servir como base para la elaboración de los documentos de planeación del programa, donde se definan sus objetivos, metas y estrategias, así como los supuestos o procedimientos de cálculo para la asignación de presupuesto por entidad federativa.

En los tres estados de la muestra, los Agentes Técnicos que celebraron convenios de colaboración para el repoblamiento del hato pecuario, manifestaron que el dos por ciento del monto era insuficiente para gastos de operación, ya que con estos recursos se debían contratar los recintos donde se realizaban las entregas de ganado, se pagaba alimento, vaqueros, transportación de ganado al punto de entrega y personal que visitaba a las UPPs para verificar la calidad del ganado que se entregará a los beneficiarios, por lo cual, se debe considerar el monto de los recursos para estas labores.

c) Difusión

En las entidades federativas, la difusión se realizó a través del personal de la SADER en las representaciones estatales, que incluyen tanto a los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) como a los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), y se inició formalmente cuando se publicó la convocatoria en la página de SADER.

En los LOP se establecen cuatro componentes de apoyo, siendo el primero el Repoblamiento del hato pecuario, que considera a las siguientes especies: bovinos, caprinos, ovinos, porcinos y apícola. Sin embargo, las convocatorias fueron exclusivas para ganado bovino. El componente de servicios técnicos se instrumentó a través de un convenio de colaboración con un Agente Técnico, como se mostrará más adelante en el proceso f) Producción de bienes o servicios. En estas convocatorias también se estableció que el programa arrancararía únicamente con el componente de repoblamiento del hato pecuario bovino, por lo cual, se dejaron sin operar los componentes II (equipamiento y obras de infraestructura pecuaria) y III (complementos alimenticios).

En las visitas de campo se observó que el programa no contó con material homogéneo para su difusión, ni con una estrategia para posicionarlo entre la población objetivo, por lo que cada entidad federativa diseñó sus propios materiales de acuerdo con sus necesidades y recursos, lo cual generó que la información disponible no fuera homogénea. Por lo anterior, es necesario que desde el ámbito federal, en el proceso de planeación, se estandaricen los mensajes y materiales para la difusión del programa, los cuales deberán ser distribuidos a las representaciones estatales de la SADER, DDR y CADER, para que cuenten con la misma información.

Otro actor identificado en dos de los tres estados de la muestra, fueron los Servidores de la Nación, quienes durante diciembre de 2018 y el primer semestre de 2019, mientras levantaban la información del Censo del Bienestar, aprovechaban para difundir la información más relevante sobre los Programas y Proyectos Prioritarios del Gobierno de México, entre los cuales se encuentra el programa Crédito Ganadero a la Palabra. Para

realizar esta tarea, los Servidores de la Nación elaboraron fichas con la información relevante de cada programa sobre los apoyos que ofrecen y los requisitos para acceder a ellos, sin embargo, se encontró que el contenido de estas fichas tampoco fue uniforme.

Asimismo, los beneficiarios de los estados donde participaron los Servidores de la Nación en la difusión del programa mencionaron haber obtenido información errónea sobre los apoyos del programa, como que todos los beneficiarios recibirían 10 vacas y un semental, lo que generó falsas expectativas y de acuerdo con algunos operadores, agudizó los reclamos cuando el beneficiario recibía menos de lo esperado. Por otra parte, algunos de los beneficiarios de los grupos focales señalaron que la participación de los Servidores de la Nación les hacía suponer que el programa era de la Secretaría de Bienestar. Por lo anterior, es necesario que la participación de los Servidores de la Nación sea formalmente definida para asegurar que se conviertan en promotores activos del programa, con información cierta, clara y homogénea, validada por la CGG para evitar que se difundan datos que no corresponden con lo señalado en los ordenamientos del programa.

Por otra parte, en los tres estados de la muestra, durante los grupos focales con beneficiarios, estos mencionaron haberse enterado del programa a través de comerciales de radio y televisión donde se anunciaban los apoyos consistentes en “10 vaquillas y un semental”, que las hembras vendrían cargadas, y que para ser beneficiarios bastaba con estar inscritos en el Censo de Bienestar, lo cual también contribuyó a la desinformación manifestada por los beneficiarios participantes en los grupos focales.

Por otro lado, dado que no existía un programa operativo que orientara la forma de difundir el programa a pequeños productores ganaderos, el personal de las representaciones estatales que estuvo trabajando en otros programas como el PROGAN y con base en su experiencia, continuó haciendo promoción del programa por las vías y actores conocidos. Por tanto, se enfocaron en zonas y personas con experiencia en ganadería que generalmente pertenecen a alguna asociación o unión ganadera. Por lo cual, el reto para el programa debería ser, diseñar un esquema para llegar a la población que esta fuera de estas organizaciones y de esta manera abrir la posibilidad de que un mayor número de potenciales solicitantes conozcan los beneficios del programa.

Un aspecto que impactó en el alcance y difusión del programa fue el recorte de personal que durante el año 2019 tuvieron los DDR y los CADER, ya que estas oficinas son el primer punto de contacto con los interesados en el programa, por tanto, la reducción de su plantilla afecta su capacidad de atención a la población. No obstante, en los grupos focales realizados con los beneficiarios del programa, se encontró que la información que recibieron, principalmente por parte del personal de los CADER y DDR, fue clara, entendible, y suficiente para ingresar la solicitud.

d) Solicitud de Apoyos

En este proceso, los operadores del programa en el nivel estatal (representaciones estatales, DDR y CADER), realizan las acciones para la generación de formatos, sistemas

y captura de información de las solicitudes de apoyo presentadas por la población, lo que representa el inicio del proceso operativo del programa con la designación como Instancia Ejecutora, por parte de la Unidad Responsable, a la Oficina de Representación de la SADER en las entidades federativas, para realizar las siguientes acciones:

- Actuar como Ventanilla de recepción de solicitudes de apoyo.
- Dictaminar la viabilidad de las solicitudes y en su caso, determinar un dictamen positivo.

Las Representaciones Estatales de la SADER abrieron las ventanillas de acuerdo con las fechas establecidas en las convocatorias para solicitar los apoyos del programa, las cuales fueron publicadas por la Unidad Responsable en la página de internet de la SADER entre el 22 de febrero y el 26 de junio, para las 14 entidades federativas consideradas como prioritarias para la ejecución del programa. Dichas convocatorias presentaron información sobre:

- Los apoyos que ofrece el Programa;
- Requisitos y documentación que deberán cumplir los pequeños productores interesados en ser beneficiarios;
- La dirección, los días y horarios de atención para recibir las solicitudes; y
- Fechas de apertura y cierre de la ventanilla.

Este proceso se integra de siete subprocesos: i) habilitación del módulo correspondiente al programa en el sistema SURI, ii) la habilitación de usuarios en el sistema, iii) la Integración de los requisitos por parte del solicitante, iv) la revisión de dichos requisitos por parte del personal del programa, v) la entrega de información faltante identificada, vi) el procesamiento o captura de las solicitudes en el sistema; y vii) la compilación e integración de la información en bases de datos de Excel.

En cuanto al funcionamiento del SURI, se encontró que aun cuando la habilitación del módulo específico para el programa se dio en agosto de 2019, el sistema permitió desde el arranque del programa la captura y asignación del folio único de las solicitudes de apoyo, sin embargo, el sistema no permite la descarga masiva de la información en bases de datos para su adecuada revisión y análisis que permita apoyar su evaluación y dictaminación, por lo cual, cada representación estatal de la SADER tuvo que diseñar una plantilla de Excel para la captura de las solicitudes de apoyo, y enviarla así a la CGG, quienes integraron una base de datos nacional con las solicitudes ingresadas y los dictámenes para cada una de ellas.

Respecto a la integración de los requisitos para la presentación de las solicitudes de apoyo, en los tres estados de la muestra, los participantes de los grupos focales expresaron que ellos llevaban la documentación requerida a las ventanillas y que las solicitudes eran llenadas con el apoyo del personal de los DDR y CADER.

En dos de los tres estados de la muestra, el personal de la representación estatal de la SADER señaló que el incumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios se relaciona principalmente con: la actualización en el comprobante de domicilio, el documento para acreditar la tenencia de la tierra, y la actualización del registro de la UPP.

La información presentada evidenció que los solicitantes que ya tenían experiencia como ganaderos cumplieron fácilmente con la integración de la solicitud, mientras que los solicitantes que se inscribieron en el Censo del Bienestar, sin experiencia ganadera, tuvieron más dificultades, y muchos de ellos no consiguieron completar los requisitos.

En los LOP no se menciona un plazo para subsanar la documentación faltante, pero en la práctica el personal de la SADER les informa que cuentan con 10 días para subsanar la documentación faltante. Ante la insistencia de algunos solicitantes, el personal de la SADER recibe solicitudes incompletas, lo que en la práctica genera que las solicitudes deban ser revisadas varias veces y cargas de trabajo adicionales. Las solicitudes que cumplían todos los requisitos, se les formaba un expediente, y se capturaba en un documento de Excel, porque el SURI no estuvo disponible sino hasta el mes de agosto.

Las oficinas de CADER y DDR no cuenta con infraestructura tecnológica (equipo de cómputo y acceso a internet) para capturar las solicitudes de apoyo en el SURI, lo cual genera retrasos en la operación del programa, ya que deben enviarse a otras oficinas para su procesamiento. En las visitas a los estados de la muestra, se entrevistó al personal responsable de esta etapa, quienes indican que fueron desbordados, y que su tiempo de trabajo se tuvo que extender para poder desahogar la gran demanda que se presentó.

Las plantillas de Excel empleadas para capturar la solicitud de apoyo se definen por el Coordinador del Programa en el Estado y/o el Jefe del Programa de Fomento Ganadero o su equivalente en la representación estatal de la SADER. El orden de los campos de captura, la abreviatura de los encabezados de la columna y el formato de las tablas es diferente para cada estado, por lo cual, cuando se envían a la CGG, requieren ser homologadas y depuradas.

e) Selección de beneficiarios

La selección de beneficiarios es el proceso mediante el cual los operadores del programa llevan a cabo la dictaminación y selección de las solicitudes entregadas por los interesados en el programa a fin de seleccionar a aquellos que cumplen con los requisitos establecidos en los lineamientos de operación del programa. Se identificaron seis subprocesos: i) valoración inicial, ii) valoración de la Delegación de Programas para el Desarrollo, iii) análisis técnico, iv) opinión de la representación estatal de la SADER, v) selección de beneficiarios, y vi) Difusión de resultados.

En 2019, los LOPCGP establecían los requisitos que debía presentar un usuario para ingresar su solicitud de apoyo al SURI y los criterios de elegibilidad estaban definidos, dando prioridad a: solicitudes entregadas por mujeres e indígenas; la capacidad para dar

alojamiento, abastecimiento de agua alimentación para sus semovientes incluyendo los solicitados; y ser pequeño productor pecuario.

El 25 de junio de 2019, la CGG emitió el oficio 116.00970-2019, en el cual se establece el procedimiento para la dictaminación y determinación del número de vaquillas y sementales a entregar a beneficiarios del Programa. Es oportuno señalar que las entregas iniciaron en el mes de febrero, por lo cual, el personal de la representación estatal de la SADER definió los criterios para asignación de ganado con base en su experiencia por la operación de otros programas. Entre ellos la existencia del número de UPP y el coeficiente de agostadero.

En los tres estados de la muestra, se habían realizado 41 entregas de apoyos antes de la emisión del oficio mencionado, por lo que esas solicitudes fueron dictaminadas con base en los criterios de elegibilidad estipulados en los LOPCGP y criterios adicionales utilizados por cada representación estatal, por lo cual, la selección de beneficiarios no fue un proceso estandarizado, es decir, cada uno de los estados donde se realizó el trabajo de campo estableció su propio esquema de evaluación de solicitudes. A continuación se abordan los elementos más importantes observados:

- i. Personal que selecciona a los beneficiarios. La selección de beneficiarios se realiza por el personal de CADER o DDR; el personal de CADER y DDR revisa que la documentación de las solicitudes este completa y el personal de la representación estatal de la SADER selecciona a los beneficiarios; o sólo el personal de la representación estatal revisa que las solicitudes estén completas y selecciona a los beneficiarios.
- ii. Mecánica para selección de los beneficiarios. A partir de lo observado en el trabajo de campo, se encontró que esta mecánica no estaba estandarizada en las entidades de la muestra, por ejemplo, en uno de los tres estados, se establece un puntaje determinado por cada criterio de selección que cumple el solicitante y agrega puntos adicionales con base en características específicas, por ejemplo: pertenecer a un municipio afectado por un desastre natural. Con base a este puntaje selecciona a las solicitudes con mayor puntaje por municipio para ser beneficiarios del programa.
- iii. Criterio para la asignación de semovientes por beneficiario. Uno de los estados de la muestra asignó 4 novillonas, bajo el criterio de que los beneficiarios tuvieran capacidad para alimentar hasta 15 vientres; los otros dos, determinaron el número con base en la capacidad de carga, por lo cual entregaron de 1 a 10 semovientes. Esto demuestra la necesidad estandarizar el criterio para la asignación de vientres, ya que, aunque se emitió el oficio 116.00970-2019 por parte de la CGG el 25 de junio de 2019. Se observó que en los estados de la muestra se aplicó de forma parcial.
- iv. Otros criterios que se utilizaron para valorar las solicitudes de apoyo y por tanto elegir entre ellas para determinar beneficiarios fueron los siguientes:
 - Población de zonas ganaderas (zonas con alta concentración de UPPs) y beneficiada en otros años por programas de la SADER. Pues se asume que al

estar en una zona ganadera la población tiene experiencia en el manejo de ganado.

- Si la UPP ha tenido movimientos de altas o bajas de animales en el Padrón Ganadero Nacional, está en activo y operando. Adicionalmente, se considera a solicitantes inscritos en el Censo del Bienestar.
- Como caso de excepción, para atender una situación de emergencia, se estableció como requisito comprobar su residencia en un municipio con declaratoria de desastre y que la UPP tuviera registro en el PGN del año anterior.

En relación con los criterios para la determinación de sementales a entregar a los beneficiarios del programa, de acuerdo con el oficio 116.00970-2019, el semental se asigna a los beneficiarios cuando poseen 18 novillonas en la UPP. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó que la asignación del semental se dio de esta forma únicamente en uno de los tres estados, mientras que en otro se otorgó el semental cuando la UPP tenía al menos 15 novillonas y en el tercer estado, si tenía 10 o más. Asimismo, se encontró que, el número de novillonas consideraba no solo a las reportadas por el beneficiario en su solicitud de apoyo, sino que además consideraba en la sumatoria a las novillonas que recibiría el beneficiario por parte del programa.

f) Producción de bienes o servicios (proceso sustantivo)

De acuerdo con el Modelo General de Procesos del CONEVAL, los Programas Sociales producen bienes y servicios en función de los componentes del Programa. Por lo cual, el proceso 5 considera la Producción de bienes y servicios de forma general, los cuales suelen ser los componentes que el Programa utiliza para atender a la población como mecanismo de intervención de la política pública. Por lo anterior, se considera como Producción de Bienes y Servicios a las herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.

Los Lineamientos para la operación del Programa, establecen que los apoyos del programa se instrumentan a través de cuatro componentes: I. Repoblamiento del hato pecuario, II. Equipamiento y obras de infraestructura pecuaria, III. Complementos Alimenticios, y IV. Servicios técnicos; los cuales se realizan mediante la celebración de Convenios de Colaboración con Agentes Técnicos, los cuales son personas morales designadas por la CGG para apoyar en la ejecución de las actividades del Programa o Componente (SADER, 2019).

Como se ha señalado antes, en 2019 se otorgaron apoyos en dos componentes: Repoblamiento de hato pecuario bovino, y Servicios Técnicos. Con el propósito de llevar a cabo las actividades específicas de estos componentes, el programa celebró convenios con Agentes Técnicos, por lo que los subprocesos considerados son: A) Celebración del convenio entre la SADER y el Agente Técnico para el repoblamiento del hato pecuario. Las actividades específicas de este convenio son integrales, por lo cual el Agente Técnico es el encargado de la compra, distribución y entrega del ganado a los beneficiarios. De acuerdo con el Modelo General de Procesos del CONEVAL, estas acciones corresponden a los

procesos 5 (Producción de Bienes y servicios), 6 (Distribución de bienes y servicios) y 7 (Entrega de bienes y servicios). Por lo tanto, en el subproceso A se analizó lo que corresponde a la celebración del convenio y la búsqueda de proveedores para la compra de ganado. B) Celebración del convenio entre la SADER y el Agente Técnico para la prestación de Servicios Técnicos. Las actividades específicas de este convenio abarcan el proceso para la selección y contratación de los Profesionistas Pecuarios, así como, la prestación de los servicios técnicos a los beneficiarios del programa. Conforme con el Modelo General de Procesos del CONEVAL, esto correspondería tanto al Proceso 5 Producción de bienes y servicios (Selección y contratación de Profesionistas Pecuarios), como al Proceso 8 Monitoreo de los apoyos y seguimiento a beneficiarios. Por lo cual, en este subproceso se analizará la celebración del convenio y la selección de los profesionistas pecuarios, reportando las acciones del proceso 8 por separado.

Tomando en cuenta la complejidad y relevancia de estos subprocesos (que genera el instrumento legal para ejecutar los componentes del programa), se consideró al Proceso como sustantivo, ya que de su correcta implementación depende que el programa pueda llevar a cabo dos de sus principales funciones: el repoblamiento del hato ganadero y la prestación de servicios técnicos a los beneficiarios.

Para el subproceso A. Celebración del convenio entre la SADER y el Agente Técnico para el repoblamiento del hato pecuario se celebraron convenios con dos grupos de agentes técnicos: a) sector privado: asociaciones ganaderas locales, uniones ganaderas regionales, la FedMVZ y empresas, y b) sector público, FIRA.

La operación entre ambos grupos presenta las siguientes diferencias:

a) Sector Privado:

- i) Realizan la búsqueda de proveedores y compra de ganado fundamentalmente entre sus afiliados, con personal y recursos de sus organizaciones y al amparo del convenio de concertación firmado con la SADER.
- ii) Tienen gran experiencia en aspectos técnicos para la selección del ganado, pero poca experiencia en la integración de expedientes administrativos.
- iii) Capacidad de gestión limitada con la representación estatal de la SADER para obtener la documentación que le permita integrar completamente el expediente.
- iv) Entregan factura a SADER por los recursos al amparo del convenio de concertación, paga las facturas de los proveedores por la compra de ganado y debe emitir facturas a los beneficiarios por la entrega de ganado. Esto genera un problema contable por la aparente duplicación de los ingresos.
- v) Utilizan su estructura física y recursos humanos para la operación, argumentando que sus agremiados se benefician con la venta del ganado al programa.

b) Sector Público

- i) Contrata a proveedores que prestan servicios integrales para toda la parte operativa del proceso. Algunos de los proveedores fueron Agentes Técnicos del Programa en 2019.
- ii) Tienen gran experiencia en la revisión de expedientes y procesos administrativos, por lo cual verifica que el proveedor los integre adecuadamente.
- iii) Amplia capacidad de gestión con la representación estatal de la SADER para obtener la documentación que le permita integrar completamente el expediente.
- iv) Entrega factura a SADER por los recursos al amparo del convenio de colaboración, paga las facturas emitidas del proveedor a los beneficiarios del programa, y con eso comprueba el ejercicio de los recursos.
- v) Los proveedores de FIRA se comportan contablemente como una empresa. En el caso de las asociaciones ganaderas que operaron como Agente Técnico del Programa, ya no tienen el incentivo de beneficiar a sus agremiados, por lo cual deben cobrar por los recursos humanos y el uso de la infraestructura involucrada. En caso de incurrir en costos adicionales, al dos por ciento autorizado en gastos de operación, los costos adicionales se agregan al precio de los animales, lo que disminuye la calidad de estos, porque los productores reciben menos recurso por sus animales.

En cuanto a los gastos de operación, el personal de los actuales proveedores de FIRA (asociaciones ganaderas locales y uniones ganaderas regionales) mencionaron que el dos por ciento resulta insuficiente para cubrir dichos gastos, aunque un ocho por ciento sería lo adecuado.

Adicionalmente, FIRA como Agente Técnico:

- Requería que las empresas proveedoras tuvieran una línea de crédito autorizada con ellos, lo cual limitó la operación del programa en los primeros meses del año; dado que las asociaciones ganaderas locales o uniones ganaderas regionales no tenían autorizada esta línea de crédito. En el mes de octubre, por acuerdo conjunto de la Coordinación General de Ganadería y de FIRA se suprimió este requisito lo que facilitó el procedimiento.
- En uno de los tres estados visitados, el personal del proveedor de FIRA señaló que para comprar ganado se solicitan los certificados de pruebas negativas a Tuberculosis y Brucelosis por arete. En los otros dos estados, los proveedores y el personal de la SADER consideran que estos certificados no son necesarios dado que pertenecen a UPPs que se encuentran en Zona A (libre de estas enfermedades). Sin embargo, el problema no es que las UPPs que van a recibir el ganado estén en Zona A, sino que el ganado que compró el Agente Técnico a varios productores haya cumplido con todos los requisitos sanitarios de dicha zona.

- El personal de SENASICA recomienda ampliamente cumplir con los protocolos sanitarios en las instalaciones de PSG. Sin embargo, por la premura en las entregas de ganado, las cuales se programan con 5 días de anticipación, se omiten algunos de los protocolos, argumentando que es ganado proveniente de la Zona A.

A partir del trabajo de campo realizado en los tres estados, se observaron las siguientes ventajas al operar con un Agente Técnico que tiene cobertura nacional como lo es FIRA:

- Desde su creación, su objetivo se enfoca en atender los requerimientos del sector agropecuario, por tanto, conoce procesos, actores y dinámica de operación.
- Se firmó un solo convenio de colaboración, por un monto global, esto facilita que los recursos puedan ser canalizados conforme a las necesidades operativas del programa, sin necesidad de realizar adecuaciones presupuestales o cambio de recursos entre Agentes Técnicos para que atiendan distintos estados.
- FIRA tiene representaciones estatales en todo el país, y tienen entre sus clientes a productores ganaderos, por lo cual conoce sus capacidades y disponibilidad.
- Los procesos administrativos son más rigurosos, por lo cual, los expedientes de los beneficiarios se encuentran completos, ya que es un requisito para el pago de las facturas de los proveedores.
- Se simplifica la emisión de facturas para los beneficiarios del programa, la factura es emitida para el beneficiario por el Proveedor de FIRA, la cual forma parte del expediente para pago, esto resuelve el problema contable.
- Cuenta con sistemas de cómputo que le permiten administrar los recursos del programa y generar reportes de los avances.
- Puede contratar a las asociaciones ganaderas locales o uniones ganaderas regionales que habían venido operando como Agentes Técnicos para la prestación de los servicios, pero ahora, en calidad de proveedores y, por tanto, puede contratar a más de un proveedor por estado.

Por su parte, las ventajas observadas en campo en la operación del programa con un Agente Técnico que tiene cobertura estatal como lo son las Asociaciones Ganaderas Locales y las Uniones Ganaderas Regionales, son las siguientes:

- Conocen el sector y pueden identificar proveedores de ganado entre sus afiliados, lo cual facilita el acopio de semovientes para las entregas.
- Tienen un esquema logístico integral para el manejo de ganado y su entrega a los beneficiarios.
- Cuentan con instalaciones propias, lo cual reduce costos para el programa.
- En caso de incurrir en costos que rebasen el 2% autorizado, ellos los absorben, bajo el argumento de que se pueden considerar como servicios prestados a sus afiliados.

Asimismo, durante el trabajo de campo se observaron también desventajas con ambos tipos de Agentes Técnicos. Por la operación de FIRA, se encontraron las siguientes.

- Depende del proveedor de ganado para el acopio, entrega y conformación de expedientes administrativos.
- Tiene poco personal en las representaciones estatales y las actividades del Programa requieren de supervisión logística.
- Su área de experiencia se relaciona con el otorgamiento de créditos.

Mientras que las desventajas encontradas por la operación a través de asociaciones ganaderas locales o uniones ganaderas regionales como Agente Técnico son las siguientes:

- Existe un problema contable de duplicación en los ingresos por la emisión de facturas a beneficiarios y la factura por el monto total de los recursos públicos comprometidos en el Convenio de Colaboración. Por lo cual, no se han emitido las facturas a los beneficiarios y estos no pueden comprobar la adquisición legal del ganado.
- Requieren tener una copia del expediente de los beneficiarios, pero no pueden ejercer suficiente presión a la SADER para tener la documentación. En el procedimiento que se observó en campo, se requería que el Agente Técnico tuviera una copia de la solicitud de apoyo. Aunque, cuentan con personal técnico para la prestación del servicio y ellos integran toda la información sobre el ganado que se entrega.
- Son responsables de la digitalización de los expedientes y ello constituye una carga administrativa adicional.

El Agente Técnico es el encargado de identificar los perfiles de proveedores que garanticen responder a los requerimientos del programa, para proponerlo a la SADER, y que la dependencia los evalúe, y en su caso autorice las compras de ganado.

En la práctica, el proveedor de animales se da a la tarea de integrar una cartera de potenciales oferentes de semovientes para atender los requerimientos de cada entrega que el programa determine, o dada la demanda derivada de cada entrega programada, reacciona y empieza a buscar, en ese momento, quienes pueden tener animales disponibles, que cumplan las características establecidas en los LOPCGP y cumplan las normas sanitarias, de tal forma que pueden ser adquiridos para su entrega a los beneficiarios.

En el trabajo de campo se constató que son generalmente las asociaciones ganaderas locales o uniones ganaderas regionales quienes realizan las actividades de proveedores, en algunas ocasiones, ellas operaron como agentes técnicos en la primera etapa del programa. En esta primera etapa de los agentes técnicos, cuando lo ejercieron las asociaciones ganaderas locales o uniones ganaderas regionales, existió una mayor sinergia entre el Agente Técnico y el proveedor (y también con los oferentes de ganado), lo que

significó que el elemento humano y la infraestructura física se complementaron para atender al programa. En la segunda etapa, cuando FIRA operó como Agente Técnico, esta delegó en el proveedor la parte operativa, quien tuvo que enfrentar y resolver por su cuenta los requerimientos de personal y físicos para la entrega de ganado.

En el caso del subproceso B. Celebración del convenio entre la SADER y el Agente Técnico para la prestación de Servicios Técnicos, la celebración del convenio de concertación entre la SADER y la FedMVZ como Agente Técnico, se realizó de manera expedita, ya que esta institución ha participado en otros programas de la SADER y cuenta con experiencia para la integración de los requisitos. Este convenio estableció entre sus actividades específicas la prestación de los Servicios Técnicos del Componente IV de los LOP, que se otorgan por Profesionistas Pecuarios.

Para contratar a los Profesionistas Pecuarios que otorgaron los servicios técnicos, la coordinación General de Ganadería de la SADER en coordinación con la Federación de Médicos Veterinarios Zootecnistas elaboraron las convocatorias dirigidas a MVZ o profesiones afines para prestar los servicios de: atención de problemáticas de los pequeños productores pecuarios; b) acompañamiento técnico; y c) seguimiento técnico. Estas convocatorias se publicaron en la página de SADER, en las representaciones estatales u homólogos de la Secretaría, CADER y DDR, así como en todos los colegios Estatales de Médicos Veterinarios Zootecnistas.

El Agente Técnico (FedMVZ) desarrolló un sistema para la administración de los Profesionistas Pecuarios, el cual se integró de distintos módulos: ingreso y evaluación de solicitudes para ser Profesionista Pecuario, seguimiento de actividades por profesionista pecuario y UPP, y generación de reportes. Se contrató preferentemente a personal que había trabajado en campo y operando programas de la SADER, esto presenta como ventaja que la población conoce a los Profesionistas Pecuarios y los identifica como personal de apoyo a la SADER. En uno de los tres estados en la muestra, se contrató a todos los postulantes.

g) Distribución de bienes o servicios

Este proceso inicia con la definición de los requerimientos de ganado por entidad federativa y evento por parte de la UR, para lo cual la CGG emite el listado de beneficiarios con el número de cabezas asignadas. Posteriormente, el Coordinador Estatal del Programa, el personal de la representación estatal de la SADER y la Delegación de Programas para el Desarrollo, determinan el lugar y fecha del evento con base en la ubicación geográfica de las UPP de los beneficiarios y la disponibilidad de ganado del Agente Técnico, quien paralelamente inicia la búsqueda del recinto con las instalaciones adecuadas para la entrega de ganado, proponiéndoselo al personal de la representación estatal de la SADER y de la Delegación de Programas para el Desarrollo. Preferentemente se buscan instalaciones de PSG, tales como: lienzos charros o corrales de proveedores. Una vez definidas las instalaciones, el Agente Técnico confirma el lugar del evento a su proveedor de servicios para que notifique a los productores pecuarios que proporcionan el ganado

para las entregas. El siguiente paso es la obtención de permisos, transporte y traslado de semovientes al lugar del evento, en el que los productores pecuarios tramitan la guía REEMO para poder transportar el ganado de sus instalaciones al punto de entrega, empleando transporte propio o especializado, y determina la logística para la recepción de animales estableciendo horarios de entrega, ubicación en corrales, compra de alimento, abasto de agua y contratación de vaqueros. Finalmente, el personal del DDR o CADER, el Agente Técnico, su proveedor de servicios y los Profesionistas Pecuarios revisan los aretes del ganado que se entregó, los cuales deben corresponder con el ganado comprometido.

El tiempo de planeación del evento de entrega es un factor crítico de éxito, en dos de tres estados de la muestra, los eventos se planean con cinco días de anticipación, tiempo que resulta insuficiente para concentrar el ganado en el punto de entrega y notificar al beneficiario. En el caso extremo, se recibe ganado de proveedores durante el evento de entrega o el ganado no llega. En el tercer estado de la muestra, los eventos se programaban con 15 días de anticipación, lo cual permitía que todas las actividades se realizaran tal y como fueron planeadas.

Con las visitas de campo, se observó que no existe un procedimiento estándar para revisar el peso del ganado que se recibe por proveedores para entregar a los beneficiarios. Mientras que los pesos por lote tienen una alta variabilidad, el pesaje individual consume mucho tiempo, pero garantiza que el ganado cumple con los parámetros requeridos en los Lineamientos, y un tercer procedimiento consiste en el pesaje selectivo de aquellos animales que a la vista tienen menor alzada y/o complejión física, si estos cumplen, se infiere que los demás lo harán.

h) Entrega de apoyos: Repoblamiento del hato pecuario

Este proceso depende directamente de la Producción de Bienes y Servicios, y la Distribución de Bienes y servicios; dado que se requiere que se cuente con los semovientes que cumplan con las características señaladas en los LOP, con los Profesionistas Pecuarios para revisar las condiciones del ganado y con una planeación adecuada para el evento de entrega.

Los beneficiarios requieren contratar con transporte para trasladar el ganado del punto de entrega a su UPP. En uno de los estados de la muestra, se les notificó con tres días de anticipación, tiempo suficiente para conseguir transporte o coordinarse con otros beneficiarios y contratar un camión especializado. En los dos estados, se les avisó el día anterior o el día mismo día del evento, por lo cual tuvieron que contratar transportistas que se encontraban en el lugar del evento prestado servicios a otros beneficiarios. Esto generó un cuello de botella, porque algunos no contaban con transporte.

La asignación de turnos a los beneficiarios para la entrega de ganado fue diferente en cada uno de los tres estados: en el primero, llegaron con tres horas de anticipación y hubo personal del proveedor del Agente Técnico entregado fichas conforme fueron llegando los beneficiarios al lugar de la entrega. En el segundo, los beneficiarios llegaron, pero no había

quien entregara fichas, por lo cual éstas se empezaron a repartir cuando llegó el personal del Agente Técnico y ello retraso el inicio del evento. En el tercero, los beneficiarios llegaron, pero no había personal que les informara sobre el proceso de entrega, ya que el proveedor del Agente Técnico llegó una hora después de la hora programada para el evento y el Agente Técnico dos horas después. Por lo anterior, es necesario establecer un programa de trabajo con horarios, tramos de control y de responsabilidad sobre las actividades.

Dado que la temperatura aumenta conforme avanza el día, es de suma importancia que el evento se programe antes de las 9 de la mañana, para que el ganado no se estrese por el calor y estar adietado (sin alimento) para que pueda ser transportado. A partir del trabajo de campo, se observó que con una planeación adecuada en un recinto con infraestructura (embarcaderos, corrales de manejo, trampas de manejo y báscula) y vaqueros que manejen el ganado, en siete horas se pueden entregar 350 semovientes. Sin embargo, en los tres estados de la muestra los Agentes Técnicos y sus proveedores de ganado, recomendaron entregar un máximo 200 animales por evento, esto permite un margen de tiempo para resolver cualquier eventualidad.

Las actividades del proceso de entrega deben planearse considerando que hay disponibilidad de electricidad o internet, en dos de los tres estados donde se observó la entrega de ganado, son instalaciones apartadas de la zona urbana y sin acceso a estos servicios. Por tanto, no se pueden emitir la factura y el REEMO a tiempo real, pero se hizo un acuerdo con el Comité de Protección y Fomento Pecuario para que las guías de movilización fueran llenadas a mano y cargadas posteriormente en el sistema.

Este proceso requiere de una coordinación estrecha entre el personal de la representación estatal de la SADER, el Agente Técnico y su proveedor de ganado, ya que es un factor crítico de éxito, dado que: a) el control de los documentos que firma el beneficiario es un componente fundamental para respaldar las entregas del programa, b) debe estar garantizado el número de semovientes que se entregaran durante el evento, ya que en uno de los estados, el ganado no había sido adquirido con tiempo y por tanto, se tuvo que regresar a los beneficiarios y reprogramar la entrega; y c) se debe considerar un 10% de beneficiarios de reserva, para garantizar que el total de los animales sea entregado y se eviten costos adicionales por su permanencia en el recinto de entrega. En caso de que los beneficiarios en reserva no sean necesarios porque hayan llegado todos los considerados en el evento, se les garantiza que serán los primeros de la lista de la siguiente entrega.

En dos de los tres de la muestra se observó que siguieron esta práctica, ya que el personal de la representación estatal de la SADER mencionó que los beneficiarios no se presentaban por diversas causas: no habían sido localizados, se encontraban fuera de la ciudad, no habían conseguido transporte o tenían problemas para acudir a la entrega. En el tercer estado, la entrega a la semana anterior a la observada, se convocaron el número exacto de beneficiarios y algunos no se presentaron, por lo cual, el personal de la SADER estuvo localizando solicitantes aprobados, pero no considerados en esa entrega y que estuvieran en posibilidades de recibir el ganado.

En dos de los tres estados de la muestra, los Servidores de la Nación participaron en apoyo a la organización del evento y actividades no críticas, como orientar a las personas, dirigir el flujo de camiones y verificar que los beneficiarios contaran con la documentación necesaria antes de retirarse del lugar de entrega. Sin embargo, no deben participar en el manejo del ganado, ya que carecen de experiencia y pueden provocar algún incidente.

El subproceso de preparación de expedientes para la entrega de ganado no está estandarizado. Aunque FIRA fue el Agente Técnico en los tres estados de la muestra donde se observaron las entregas, los procesos son diferentes: a) en un estado, FIRA integró los tres tantos del expediente; b) en el segundo estado el Jefe del Programa de Fomento Pecuario preparó los tres tantos del expediente; y c) en el tercer estado, el proveedor del Agente Técnico preparó cuatro tantos del expediente (conservando uno para sí).

En los tres estados de la muestra, durante los grupos focales con beneficiarios, participaron algunos que recibieron ganado en las primeras entregas del Programa, comentan que no han recibido las facturas de su ganado. Al indagar sobre el tema con los Agentes Técnicos se observaron tres causas de esto: i) las facturas se tienen resguardadas por el Agente Técnico como garantía sobre el crédito otorgado, ii) las facturas no se entregan para evitar que los beneficiarios vendan los semovientes, y iii) las facturas no han sido emitidas por el Agente Técnico por un problema contable, ya que emitieron una factura para recibir el recurso y al emitir otra factura, se duplicarían sus ingresos.

En los tres estados donde se observó la entrega de ganado y en los cuales FIRA fue Agente Técnico, los proveedores de ganado emitían las facturas por el ganado a los beneficiarios, esto formaba parte del expediente para pago que presentan a FIRA, por tanto, se garantiza que la documentación se encuentra completa.

Sin embargo, para el otro tipo de Agentes Técnicos (Asociación Ganadera Local o Unión Ganadera Regional), es necesario generar un mecanismo que les permita comprobar la recepción del recurso del programa y la entrega de los semovientes a los beneficiarios, que resuelva el problema contable que en el primer año de operación del programa se generó con la emisión de facturas.

i) Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos (proceso sustantivo)

Este proceso muestra los subprocesos que se identifican para la entrega de los servicios técnicos prestados por los Profesionistas Pecuarios, al amparo del convenio de concertación celebrado entre la SADER y la FedMVZ. Tanto en lo preventivo (determinación del programa de vacunación para prevenir enfermedades y, en su caso el esquema de alimentación) como en lo reactivo (atención de cualquier contingencia relacionada con el estado de salud de los animales entregados. Asimismo, este proceso considera las acciones necesarias para acompañar a los beneficiarios en el desarrollo de los semovientes, tanto los entregados como los que previamente poseía el productor en su unidad de producción pecuaria. Dado que este proceso implementa actividades que

resultan críticas para la conservación y desarrollo de los semovientes, y tomando en cuenta su complejidad, fue seleccionado como proceso sustantivo.

A nivel específico, a partir de los trabajos de campo, se identificó que este proceso está integrado por siete subprocesos: i) asignación de beneficiarios entre Profesionistas Pecuarios, ii) operación en condiciones normales, iii) desarrollo y cuidado de semental, iv) gestación de animales, v) monta o inseminación, vi) desarrollo de animales, y vii) pérdida de animales; los cuales se abordan a continuación.

El proceso Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos, comenzó con la contratación de los Profesionistas Pecuarios, contratación que se realizó por cinco meses, a partir de julio, después de haber aprobado el curso de capacitación, por lo que se puede ubicar ese mes como en el que empezó el seguimiento¹⁹.

Posteriormente, el Agente Técnico realiza la presentación del Profesionista Pecuario ante el personal de la representación estatal de la SADER, de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) de las entidades federativas donde fueron aceptados para ofrecer los servicios técnicos del programa.

Después de esta actividad, el Coordinador de los profesionistas técnicos realizó la asignación de los beneficiarios entre los profesionistas pecuarios, tomando como principal criterio el mapeo de los beneficiarios con respecto a la ubicación de la UPP para conformar grupos y facilitar los traslados; posteriormente, se ubicó a los profesionistas pecuarios con base en su domicilio y el conocimiento que tienen de la zona y de los beneficiarios, ya que, durante los últimos años, muchos de ellos han trabajado en apoyo a las labores de los programas de la SADER. Una vez realizada esta labor, se notificó a los DDR y CADER de la distribución. El Profesionista Pecuario fue presentado por el personal de la SADER con las autoridades locales, la comunidad y con los beneficiarios asignados.

En el mes de julio, inició el trabajo de los profesionistas pecuarios. El programa ya estaba en operación, y se habían realizado entregas de animales, lo que les impidió en muchos casos establecer un Programa Inicial de Trabajo General, y realizar el diagnóstico exploratorio inicial en su primera cita con el beneficiario, ya que existía un sentido de urgencia para empezar con el seguimiento, entendido como la aplicación de vacunas, desparasitaciones y tratamientos para el ganado. La evolución en el desarrollo del Programa hizo necesario plantear el levantamiento de una línea base a través de un diagnóstico exploratorio²⁰.

¹⁹ En general, los contratos de los profesionistas pecuarios concluyeron el 30 de noviembre de 2019. Sin embargo, en algunos casos se extendieron hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, lo cual permitió la atención de los beneficiarios que recibieron ganado en noviembre y principios de diciembre de ese año.

²⁰ La FedMVZ mencionó que, con base en su experiencia en la operación de otros programas de la SADER, se decidió levantar un diagnóstico exploratorio para construir una línea base a partir del

Los diagnósticos son fundamentales para el programa de trabajo con cada beneficiario, pues constituyen el punto de partida y permiten realizar proyecciones tanto en la evolución de sus animales, por ejemplo, cuando va a tener crías, y también considerar la atención que se requiere y los medicamentos que se necesitan. El diagnóstico exploratorio inicial también tiene el valor de detectar en los productores sus necesidades, sobre que requieren orientación, sobre qué temas se hace imperativo capacitar.

Esto es necesario para poder establecer un esquema de revisión y seguimiento, que sea preventivo y propositivo, que proponga acciones de mejora en nutrición, manejo y mejora de infraestructura aprovechando los recursos que proporciona el entorno físico. La dinámica operativa, llevó a la conformación de programas de trabajo que integran tres componentes principales: a) alimentación, b) aplicación de vacunas, desparasitación y tratamientos, y c) capacitación sobre el manejo de ganado y desarrollo de infraestructura.

El profesionalista pecuario en acuerdo con su coordinador establece el calendario de visitas para el seguimiento de todos los animales propiedad de cada pequeño propietario pecuario, que incluyen tanto los que le fueron entregados por el programa, como los que ya tenía. Este calendario está sujeto a ajustes en cuanto a sus fechas de cumplimiento debido a las cargas de trabajo y a los tiempos de traslado. Los hallazgos encontrados demuestran que la carga de trabajo de los profesionistas les impide realizar visitas mensuales, ajustándose los tiempos a la cantidad de beneficiarios que deben atender y el número de semovientes que tiene cada UPP.

Durante visitas periódicas de seguimiento, el profesionalista pecuario aplicó fundamentalmente vacunas y desparasitantes, y realizó una revisión del estado general de los animales. En materia de capacitación les enseñó a los beneficiarios procedimientos para el manejo de ganado, tales como: aplicación de vacunas, garrapaticidas, cómo dosificar los productos en función del peso del animal, cómo preparar alimentos, qué hacer con sus pastizales, qué semillas utilizar, cómo inducir la ovulación de las hembras para que puedan quedar preñadas por el semental, entre otros.

Les enfatizó la importancia de seleccionar a un semental, los cuidados que debe tener este, en particular el cuidado de su nutrición y salud.

En los casos de los beneficiarios que recibieron semental, se realizó una valoración de su desempeño, dado que el Programa requiere que estos animales sean de registro (trazabilidad genealógica) sólo en ocasiones extraordinarias, los sementales entregados fueron regresados al proveedor cuando su desempeño no fue el esperado. Durante los grupos focales con profesionistas pecuarios, estos reportaron que algunos sementales habían tenido afectaciones en su desempeño durante su estancia en la UPP del

estado en que se encuentra la UPP del beneficiario, recabando información sobre infraestructura, tamaño y condiciones del hato pecuario.

beneficiario, por ejemplo: infestación de garrapatas y cantidad de alimento. Esto motivó el desarrollo de un subproceso particular para el seguimiento del semental.

En materia de gestación de animales, el profesionalista pecuario les explicó a los beneficiarios las fases de gestación, y en algunos casos, realizó la palpación de los vientres para determinar si estaban cargados. En su caso, indicó los cuidados que debían observarse durante la gestación del animal.

Cuando los vientres, no estaban cargados, les explicó las alternativas disponibles: monta por semental o inseminación artificial.

Los Profesionistas Pecuarios mencionan que para la inseminación artificial se emplean termos especiales para la transportación del insumo y se requiere de técnica para que el proceso sea exitoso, por lo cual, no todos los profesionistas pecuarios realizan este procedimiento.

El costo de los insumos para la inseminación artificial fluctúa entre 500 y 800 pesos, que es el costo que suele cobrarse por la monta del semental, más el costo de aplicación que suele ser de un monto similar. Aunque sería más barato y eficiente transportar al semental a un hato para la monta de varias hembras, se suelen transportar a las hembras al lugar del semental. En las tres entidades de la muestra, los beneficiarios dueños de sementales manifestaron que no suelen prestarlos o alquilarlos para monta, ya que pueden contraer enfermedades y con ello dañar su patrimonio. Por lo anterior, se hizo necesario desarrollar un subproceso sobre la monta o inseminación artificial.

Una vez que la hembra preñada parió, la cría puede ser hembra o macho, lo cual genera las siguientes alternativas:

- Si la cría es macho, existen dos posibilidades de ocurrencia: reúne las características y cualidades para convertirse en semental (cuando la hembra y el semental son de registro), lo que motiva que se cuide y alimente para que se desarrolle como tal. No reúne las características para semental (variaciones en la morfología deseada, por ejemplo: distancia entre patas traseras), se castra, y se vende para engorda o sacrificio.
- Si la cría es hembra, se puede decidir cuidarla y alimentarla para que se convierta en un vientre para reproducción, o cubrir el crédito del Programa con ella.

Después de cada visita a los beneficiarios, el profesionalista pecuario elaboró un informe con las evidencias de las visitas el cual se captura en la plataforma habilitada en la página electrónica del Agente Técnico (FedMVZ), su coordinador lo revisa y en su caso valida o solicita las adecuaciones necesarias.

Finalmente, en lo que se refiere a las pérdidas de animales, lo que se encontró en campo fue que el beneficiario informa de la muerte de los semovientes del programa al

profesionista pecuario, y lo reporta en formato libre al CADER, DDR o representación estatal de la SADER, quien evalúa las causas mencionadas en el escrito.

Cuando la representación estatal de la SADER lo considera conveniente, instruye al profesionista pecuario para que realice una visita y levante un acta circunstanciada con los elementos disponibles, donde valore las causas de la muerte. En caso de que se determine que la muerte es imputable al beneficiario, corresponde a la CGG determinar lo que debe hacer el beneficiario respecto de la pérdida, si la asume o se le condona.

Adicionalmente, el personal de las representaciones estatales de la SADER y los profesionistas pecuarios mencionaron que el Programa no cuenta con un seguro para el ganado, ni tampoco están cubiertos por el seguro ganadero. Sin embargo, durante los grupos focales con los beneficiarios de los tres estados de la muestra, algunos mencionaron que el ganado estaba cubierto por el seguro ganadero, lo cual es incorrecto.

A partir del trabajo de campo se encontraron los siguientes hallazgos generales en este proceso:

- Los Profesionistas Pecuarios que proporcionan los servicios técnicos a los beneficiarios, participan en actividades adicionales a las señaladas en la convocatoria para su contratación: i) acompañamiento de los proveedores para revisar el ganado que será adquirido para su entrega a los beneficiarios, ii) revisión de las condiciones físicas de los animales que llegan a los corrales para el evento de entrega, y iii) participar activamente en el proceso de entrega arreando los semovientes y revisando los números de arete. Se observó que estas actividades implican días de trabajo que deberían ser empleados para el seguimiento de beneficiarios en las UPP, por lo cual, es necesario: definir primero si estas actividades debieran ser realizadas por ellos y en caso de ser así, establecerlo en su contrato. Por tanto, estas actividades deberían ser consideradas durante la planeación para que el número de profesionistas pecuarios contratados por entidad federativa pueda atender a los beneficiarios del Programa, como cubrir estas funciones.
- Los Profesionistas Pecuarios están expuestos a riesgos operativos por el traslado a las UPPs y su práctica profesional al tratar con ganado, por lo que es necesario presupuestar e incluir como parte del convenio con la FedMVZ la contratación de un seguro colectivo con cargo a sus gastos de operación.
- Al participar en el acompañamiento del proveedor del Agente Técnico para la compra de ganado y verificar las condiciones de este cuando llega al lugar de entrega, se genera un conflicto de intereses, porque está verificando nuevamente lo que ya consideró adecuado. En todo caso, sólo debería verificar el ganado cuando llega al corral del lugar de entrega. La FedMVZ como Agente Técnico no es responsable de la compra del ganado, ya que esto forma parte del convenio que se celebra con otro Agente Técnico para el repoblamiento del hato ganadero.

- Después de iniciar las acciones seguimiento a los beneficiarios, la FedMVZ consideró necesario realizar un diagnóstico exploratorio o línea base para registrar el estado del ganado y la infraestructura de la UPP del beneficiario. Los Profesionistas Pecuarios iniciaron sus actividades en julio, lo que motivó que se abocaran a acciones de vacunación y prevención. Por lo cual, algunas UPP no cuentan con el diagnóstico exploratorio.
- En los tres estados de la muestra, se tuvieron grupos focales con Profesionistas Pecuarios, quienes manifestaron su incertidumbre sobre el esquema de seguimiento para 2020, cuando iniciará y si continuarán atendiendo a los beneficiarios de 2019²¹.
- Aunque la información se entrega conforme a los productos comprometidos en el convenio de concertación, no se encontró evidencia sobre el uso de esa información en materia de planeación.
- Los beneficiarios que recibieron ganado durante el mes de diciembre no contaron con el acompañamiento técnico del programa.

j) Contraloría Social y Satisfacción de Usuarios

La DGPE publicó el Procedimiento para la Supervisión de los Programas a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2019 (Procedimiento), el cual se aplicará a todos los programas presupuestales a cargo de la SADER. Este procedimiento operará en paralelo a los procesos del Programa Crédito Ganadero a la Palabra, empleando sus propios instrumentos y sistemas para la recolección de información, por lo cual se presenta en esta sección de manera resumida. El Procedimiento se emitió en el mes de septiembre de 2019 para ser implementado en el ejercicio fiscal 2020. Durante los trabajos de campo el equipo evaluador no encontró evidencia sobre su implementación en los estados de la muestra, por lo cual, este apartado es descriptivo del Proceso y se reporta de manera sintética el contenido del documento emitido por la DGPE.

El documento considera cinco etapas con 144 actividades y una encuesta de opinión del beneficiario, a través de estas etapas: i) se vigila el ejercicio de los recursos públicos conforme con sus reglas de operación, ii) se emiten informes sobre su desempeño, y iii) se atienden e investigan quejas y denuncias. En el Procedimiento no se menciona la existencia o participación de los Comités de Contraloría Social, los cuales deberían estar integrados por beneficiarios que participan en labores de vigilancia tanto en la entrega de apoyos, como en los servicios de asistencia técnica²². Así mismo, en los LOPCGP de 2019 no se incluyó el apartado correspondiente de la Contraloría Social, ni tampoco se observó en el Proyecto de Reglas de Operación para 2020.

²¹ En el proyecto de Reglas de Operación del Programa para 2020 se considera la atención para beneficiarios 2019.

²² Para más información sobre Contraloría social, se sugiere consultar: Secretaría de la Función Pública. 2018. Manual Conoce la Contraloría Social 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/314323/Manual_Conoce_la_Contralori_a_Social_2018.pdf

Las cuatro primeras etapas del Procedimiento corresponden a las actividades relacionadas con la Contraloría Social y la etapa 5.1 aplica la encuesta de opinión del beneficiario, como se muestra a continuación.

Etapa 1. Previo a la apertura de las ventanillas.

Desarrolla 46 actividades de planeación y programación, en las cuales se supervisa la:

- Publicación de la fecha de apertura y cierre de ventanillas.
- Publicación de la ubicación de ventanillas.
- Publicación de requisitos y documentos necesarios para ser beneficiario.
- Publicación de la normatividad de operación del Programa (reglas de operación, lineamientos, criterios técnicos, manuales, procedimientos, formatos, etc.)

Etapa 2. Operación de ventanillas.

Desarrolla 25 actividades en las cuales se supervisa la recepción de solicitudes, poniendo énfasis en:

- Que el personal que opera la ventanilla está capacitado para informar a los solicitantes de apoyo y realizar el trámite de acuerdo con las reglas de operación del programa, procesos operativos o manuales.
- El personal cuente con la capacitación para el uso de los sistemas informáticos empleados para el registro de las solicitudes, así como la disponibilidad de estos.
- La integración de expedientes.
- Que la fecha en que se verifica la ventanilla se encuentra operando y realizando la recepción de solicitudes.
- Que la ventanilla cumpla con la prevención pertinente de forma documental de acuerdo con el Artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Que todas las solicitudes sean capturadas en el sistema informático SURI o en su caso, el sistema informático que opere la instancia ejecutora.

Etapa 3. Dictamen de solicitudes de apoyo.

Desarrolla 25 actividades en las cuales se supervisa que la dictaminación de solicitudes esté acorde con:

- Los criterios de elegibilidad, incluyendo la verificación de que el beneficiario forma parte de la población objetivo.
- Especificación, capacidad y apego a las normas de la instancia facultada para dictaminar las solicitudes de apoyo y/o los proyectos productivos.
- Actas o documentos de las sesiones (firmada y donde conste los dictámenes de las solicitudes de apoyo y/o de los proyectos productivos).
- Documentos cada constar el dictamen para las solicitudes, sea este positivo o negativo.
- Oportunidad y calidad las notificaciones de los resultados de la dictaminación a los agentes correspondientes.
- Verificación de que se cumpla con el registro en el Padrón de Solicitantes y Beneficiarios de la Secretaría en concordancia a lo establecido en el artículo 26 de las disposiciones generales aplicables a la relación operación y lineamientos de los programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

Etapa 4. Verificación de entrega de los apoyos.

Desarrolla 25 actividades en las cuales se supervisa la entrega de los apoyos al beneficiario y la prestación de los servicios de asistencia técnica. En particular, se supervisa desde la adquisición de los semovientes hasta su entrega en manos del beneficiario. En esta etapa se debe tomar en cuenta:

- Documentación que acredite la entrega de los apoyos.
- Recibo el apoyo y en su caso suscripción el convenio correspondiente.
- Fecha entera del apoyo o beneficio.
- Actas y documentación relativa a los finiquitos o, en su caso, entrega de reporte por parte de los beneficiarios.
- Comprobantes fiscales, o en su caso, documento de vinculación del recurso autorizado.
- Existencia de reportes del avance físico y financiero elaborados por parte de la instancia ejecutora del programa.

Etapa 5.1 Encuesta de opinión del beneficiario.

Desarrolla una actividad. Durante la visita de verificación, de ser el caso, se puede aplicar la entrevista al beneficiario para conocer su percepción sobre la obtención del apoyo,

considerando la facilidad o dificultad para realizar los trámites, los costos de los mismos, la atención que recibió al solicitarlo, la oportunidad de entrega del semoviente, su utilidad, los resultados esperados y el grado de satisfacción como resultado de la gestión para obtener los apoyos, entre otros aspectos que permitan conocer de manera objetiva la opinión del beneficiario.

En conclusión, se observa que el Proceso de Contraloría Social y Satisfacción de usuarios, cuenta con un proceso definido por la DGPE para empezar a funcionar en 2020. Sin embargo, requiere la conformación de un Comité de Contraloría Social conformado por los beneficiarios del Programa y ser incluido en el proyecto de Reglas de Operación del Programa.

k) Monitoreo y evaluación

La quinta etapa del Procedimiento para la Supervisión de los Programas a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural 2019 contempla las acciones de verificación, inspección y seguimiento, las cuales corresponden con el proceso de Monitoreo y evaluación que plantea el Modelo de Procesos del CONEVAL, como se describe en este apartado.

Etapa Visita de Verificación, Inspección y Seguimiento.

Desarrolla 27 actividades para verificar en campo los apoyos otorgados a los beneficiarios del Programa y/o por medio de imágenes satelitales que permitan realizar la supervisión en la cual se verificará:

- La existencia del solicitante a quien se le otorgó el apoyo.
- La existencia del semoviente entregado.
- En su caso, las de referenciación de predios, unidades de producción, proyectos productivos etc.
- Verificación de elementos de elegibilidad (tamaño del predio y número de semovientes).
- Medios por los cuales se verificó que el apoyo haya sido utilizado para los fines que fue autorizado.

Finalmente, para consultar el detalle de los resultados del trabajo de campo sobre el funcionamiento del programa, se sugiere consultar el Anexo D. Análisis del funcionamiento.

V. Recomendaciones

El primer año de los programas social es muy retador en términos operativos y administrativos, tal fue el caso para el programa Crédito Ganadero a la Palabra, sin embargo dado la experiencia del personal a nivel central y de los agentes técnicos así como del personal operativo, el programa avanzó no sólo en la entrega de los semovientes, sino

también en el acompañamiento a la población, un ejemplo de esto último es la orientación técnica que el programa otorga mediante la intervención de los profesionistas pecuarios, así como el seguimiento y monitoreo directo que estos brindan a los semovientes entregados, el cual es un aspecto fundamental para garantizar que los beneficiarios cuenten con los conocimientos y condiciones adecuadas para el desarrollo y reproducción de los mismos. Considerarlo dentro de la operación es el mayor acierto de la intervención, pues puede contribuir a la supervivencia del hato ganadero de los pequeños productores de manera sostenida y a generar aprendizajes en el manejo de los semovientes a los productores menos experimentados.

A continuación, en este apartado se presentan recomendaciones que el programa puede considerar tanto para su diseño como para su funcionamiento en sus siguientes años de operación, las cuales se construyeron a partir de los hallazgos del análisis cualitativo eje central de esta evaluación. Las recomendaciones se presentan en dos apartados generales y específicas, las primeras se enfocan en aspectos del primer año de operación y las segundas en la implementación, funcionamiento y diseño del programa.

a) Generales

A pesar de que el diagnóstico del programa establece la necesidad de implementar sus cuatro componentes para atender el problema identificado, los componentes de equipamiento y obras de infraestructura pecuaria, así como de complementos alimenticios no fueron instrumentados en el ejercicio fiscal 2019. Se recomienda que el proceso de diseño y planeación del programa contemple los aspectos establecidos en su diagnóstico, considerando las limitaciones existentes, tanto operativas como presupuestales, para poner en marcha los cuatro componentes de manera simultánea, así como determinar una estrategia de cobertura adecuada que responda a las necesidades de atención de la población objetivo del programa. Estos documentos deben ser consistentes con el diagnóstico y la matriz de indicadores para resultados.

Aun cuando el programa contó con Lineamientos de Operación para el ejercicio fiscal 2019, la premura en el arranque del programa implicó que el personal responsable ejecutara los procesos correspondientes sin contar con directrices específicas que permitieran la operación homogénea del programa en las entidades federativas. Un ejemplo de esto es el retraso en la emisión de los criterios de dictaminación y determinación del número de semovientes a entregar a los beneficiarios del programa. Por lo anterior, se recomienda elaborar manuales de procedimientos a partir de la experiencia adquirida en el primer año de operación, así como actualizar el manual de organización indicando subprocesos, actividades y tareas específicas, que permita operar al personal a partir de criterios y parámetros estandarizados que les den la certeza jurídica y operativa necesaria para su correcta implementación y contribuir a la transparencia del programa.

Para elaborar dichos manuales, se recomienda capitalizar la experiencia y el conocimiento acumulado por el personal que ha participado, tanto en el nivel Federal y como en las representaciones estatales de la SADER, en los programas del sector en ejercicios fiscales

anteriores, ya que estos conocimientos fueron determinantes en este primer año de operación para que el programa pudiera diseñar esquemas para procesar y evaluar las solicitudes recibidas, así como otorgar los apoyos, y con la participación de los Profesionistas Pecuarios, desarrollar un esquema de seguimiento y monitoreo de los animales entregados a los beneficiarios.

Los recortes presupuestales que el programa tuvo durante el ejercicio fiscal 2019 impactaron en la reducción del número de semovientes entregados con el propósito de lograr una mayor cobertura de beneficiarios, pero con el mismo número de profesionistas pecuarios, lo cual derivó en una mayor carga de trabajo y menor frecuencia de sus visitas a las UPPs, lo que puede poner en riesgo el adecuado seguimiento de los apoyos y por tanto el alcance del PCGP. Por lo anterior, se recomienda que, ante estos escenarios, las metas de cobertura y operación también sean ajustadas a fin de garantizar la adecuada atención de los beneficiarios o que en la planeación se contemple un mecanismo que permita nuevas contrataciones para atender la demanda del programa.

Considerando los retos operativos que implicaba la entrega de semovientes a la población beneficiaria, el programa contempló la intervención de Agentes Técnicos para la implementación de los componentes de Repoblamiento de hato pecuario y Servicios técnicos. Sin embargo, en el contexto de austeridad en el que operó el programa y la consiguiente reducción de recursos físicos, materiales y humanos en la estructura operativa de la SADER, la complejidad del proceso de entrega se incrementó. Por lo anterior, se recomienda establecer una estructura de personal básica tanto a nivel federal como en las entidades federativas para la operación del Programa, bajo esquemas de contratación que les confieran las atribuciones y responsabilidades que implica el otorgamiento de los apoyos. Si el personal es contratado por honorarios, no está obligado a realizar actas de entrega recepción sobre los asuntos a su cargo y su nivel de responsabilidad es más laxo.

Al ser un programa prioritario de la Administración Pública Federal, Crédito Ganadero a la Palabra cuenta con el respaldo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, responsable de los programas prioritarios del Gobierno de México, lo que permite generar sinergias al desarrollar acciones conjuntas. Sin embargo, es necesario que el personal de las Delegaciones conozca las condicionantes normativas que el programa establece para todos los solicitantes de los apoyos, así como el conocimiento que los Servidores de la Nación deben tener de los requisitos específicos del programa. Por lo anterior, se recomienda definir en conjunto con esta Coordinación las intervenciones que ésta llevará a cabo en el programa y establecerlas claramente en los documentos normativos correspondientes.

Considerando que los LOP 2019 y el proyecto de ROP 2020 contemplan que la población inscrita en el Censo del Bienestar puede acceder a los apoyos del Programa, se recomienda diseñar e implementar un curso de capacitación masivo en línea dirigido a los Servidores de la Nación para que cuenten con los conocimientos generales y técnicos necesarios para poder identificar a la población objetivo del programa, donde se abarque desde la información general del programa, los compromisos por la recepción de los semovientes,

es decir, recibir los servicios técnicos de los Profesionistas Pecuarios y la revolvencia de los apoyos, hasta los conocimientos para identificarlo como pequeño productor (experiencia en ganadería), lo que se considera como instalaciones adecuadas de las unidades de producción pecuaria y su capacidad para brindar la alimentación y agua necesaria para el desarrollo de los semovientes.

Considerando que los Servidores de la Nación pertenecen a las diferentes localidades donde opera el programa, se recomienda aprovecharlos para introducir al Profesionista Pecuario en las localidades, lo cual podría facilitar su relación y permanencia en las comunidades.

Se recomienda que en el proceso de Planeación se contemple la entrega de los cuatro componentes de apoyo planteados en el proyecto de Reglas de Operación del Programa, dada la integralidad que existe entre los apoyos que cada uno entrega y de esta manera contribuir al alcance del objetivo del programa.

Durante los trabajos de campo se pudo observar que algunos de los beneficiarios cuentan con un hato reducido, ya que en la mayoría de los casos, la ganadería no representa su principal actividad económica, y aunque cuentan con una unidad de producción pecuaria, su infraestructura y equipamiento es precario, lo cual puede poner en riesgo el alcance del programa al haber definido entregar en el primer año de implementación el componente para el repoblamiento del hato pecuario, cuando en el diagnóstico se establece que los cuatro componentes son necesarios para el logro de sus objetivos. Por lo que, se recomienda considerar la heterogeneidad de características que puede presentar la población objetivo del programa, y con base en ello, determinar el tipo de apoyo que en primera instancia podría necesitar cada uno de los beneficiarios.

b) Específicas

Considerando la importancia que tiene el adecuado desarrollo y supervivencia de los semovientes entregados por el programa en el alcance de sus objetivos, es necesario fortalecer la instrumentación del Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA) proporcionando los recursos que permitan la oportuna aplicación de sus acciones para llevar a cabo la identificación de ganado y la gestión de sus movimientos, con el propósito de contribuir al control de las enfermedades de los animales, garantizar su trazabilidad y seguridad; y con ello permitir el acceso de los pequeños productores al comercio de animales y de los productos pecuarios.

Se recomienda considerar en el componente de Servicios Técnicos, que el convenio con el Agente Técnico responsable incluya en sus gastos de operación autorizados, la dotación de equipo de protección para los profesionistas pecuarios, así como un seguro de vida y accidentes laborales por los riesgos a los que están expuestos en el desempeño de su trabajo (traslado a las UPPs y manejo de ganado).

El acompañamiento y la orientación técnica que el programa otorga mediante la intervención de los profesionistas pecuarios, así como el seguimiento y monitoreo directo que estos brindan a los semovientes entregados, es un aspecto fundamental para garantizar que los beneficiarios cuenten con los conocimientos y condiciones adecuadas para el desarrollo y reproducción de los semovientes, lo cual puede contribuir a que los pequeños productores incrementen de manera sostenida su hato. Por lo anterior, se recomienda contemplar la contratación del número suficiente de profesionistas para atender a la población objetivo del programa, así como los insumos y herramientas necesarias para el adecuado desempeño de sus actividades, considerando que el periodo de intervención debe continuar hasta el momento en que los beneficiarios puedan cumplir con el pago en especie del apoyo recibido, el cual podría ser desde 27 y hasta 48 meses posteriores a la entrega de los semovientes, de acuerdo con lo establecido en la temporalidad del esquema revolvente contemplado en los LOP 2019 y en el proyecto de ROP 2020.

Como parte del Proceso de Planeación, la CGG debe considerar la edad del solicitante y en caso de ser una persona mayor, solicitar que cuente con una persona de apoyo, ya que el manejo del ganado cuando es arisco requiere de fortaleza física.

Como parte de los procesos de Planeación y Selección de beneficiarios, la CGG debe considerar el otorgamiento del semental con base en: el número de novillonas del beneficiario y las condiciones de infraestructura de la UPP (cuenta con alimento y agua suficiente, puedan darle suplementos minerales²³ y operen en un espacio libre de garrapatas, ya que estos factores impactan en el desempeño del animal.

La CGG debe desarrollar y documentar la planeación del Programa, indicando objetivos, metas anuales, presupuesto requerido y procesos del Programa, indicando subprocesos, actividades y tareas. Este documento debe ser consistente con el diagnóstico y la matriz de indicadores para resultados. Lo anterior servirá como apoyo para mejorar tanto el diseño de la intervención como su funcionamiento.

Como parte del Proceso de Planeación, la CGG debe definir en las ROP el esquema de revolvencia de los semovientes a fin de dar certeza tanto a operadores como a la población beneficiaria, especificando los detalles del proceso, por ejemplo: si se puede adelantar el pago, a quién se deben regresar los semovientes así como qué hacer cuando las crías son 50% machos y 50% hembras.

Respecto de la difusión del PCGP es importante cuidar los mensajes que se transmiten a la población ya que uno de los principales reclamos de los beneficiarios es que se les prometieron 10 vacas y un semental; esta expectativa además de generar inconformidades desvirtúa las acciones del programa, ya que los beneficiarios consideran que el ganado no entregado fue desviado para alguien más. Se recomienda homologar los materiales de difusión para que la población reciba el mismo tipo de información; así como desarrollar

²³ Las mezclas de minerales contienen varios de ellos, entre los que se incluyen los minerales traza: cobre, zinc, manganeso, selenio, yodo y cobalto.

fichas informativas para que los Servidores de la Nación puedan promover el programa entre la población objetivo.

Se recomienda notificar a los beneficiarios del programa con al menos 3 días de antelación a la entrega de los apoyos, a fin de que los beneficiarios cuenten con el tiempo suficiente para organizar la contratación de un transporte adecuado para el traslado de los semovientes a su UPP, o incluso tener la oportunidad de rentarlo colectivamente con otros beneficiarios de la localidad, lo que les podría permitir reducir los costos.

En 2019, se establecieron como criterios de elegibilidad, la preferencia por solicitudes presentadas por mujeres, personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con alto índice de violencia, y en la Propuesta de Reglas de Operación de 2020, se adiciona como criterio de elegibilidad el pertenecer a una Zona de Atención Prioritaria. Se recomienda establecer elementos objetivos para su ponderación, es decir: una fórmula o ponderador para capturar el criterio de elegibilidad establecido.

Se recomienda integrar a la Solicitud de Apoyo la recolección de información sociodemográfica y económica de la población, a fin de que el programa cuente con los elementos necesarios para la caracterización de su población y que le permita identificar con mayor claridad la experiencia ganadera que requieren tener los beneficiarios del programa, así como la vocación productiva de la UPP. Con base en esta información, el programa podría definir con mayor precisión el tipo de apoyo específico requerido por cada uno de sus beneficiarios.

Se recomienda diseñar mecanismos eficientes para la atención de quejas y denuncias de la población que permitan el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la posibilidad de que los ciudadanos puedan tener respuesta a sus demandas.

Se propone utilizar el octavo transitorio del Proyecto de Reglas de Operación para especificar un puntaje en el cual se ponderen los criterios de dictaminación y con base en este parámetro, se realice el dictamen de las solicitudes y con asegurar condiciones de equidad y transparencia en la selección de beneficiarios.

Finalmente, aunque el PCGP es uno de los programas prioritarios del Gobierno de México, no se incluye en el Decreto emitido por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emitido el 23 de abril de 2020 ante la emergencia sanitaria provocada por el SARS COV-2. Esto podría implicar que el PCGP no tenga recursos asignados para ejercer durante 2020. Aunque se decida no continuar con el repoblamiento del hato ganadero, es importante considerar recursos para implementar el acompañamiento técnico que se provee a los beneficiarios. Dejar de instrumentar las acciones del Componente de Servicios técnicos, pone en riesgo la sobrevivencia de los animales ya entregados y por tanto los recursos públicos destinados al programa en el año 2019 y que han incrementado la disponibilidad de vientres en las entidades federativas intervenidas.

VI. Opinión del Programa y acciones de mejora

1. Uso de los hallazgos de la evaluación

Cuadro 11. Principales mejoras derivadas de la evaluación

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²⁴
Análisis del diseño del programa.	Se concluye que el árbol del problema no refleja el análisis de las causas que se mencionan en el diagnóstico y dos de los efectos que presenta corresponden a causas. Por lo tanto, se sugiere ajustar el árbol del problema.	Se coincido con la observación realizada por el CONEVAL toda vez que la modificación de causa y efecto en el árbol de problemas ayuda para el mejoramiento de la MIR.	La Coordinación General de Ganadería actualizará el Diagnostico de Programa para incluir las observaciones realizadas a los árboles de problemas y objetivos que ayuden a la mejora de la MIR, siguiendo la metodología del marco lógico.
Análisis del diseño del programa.	Se observa que la MIR 2019 carece de lógica horizontal y vertical, por lo cual es necesario realizar una revisión y ajuste de las narrativas, los indicadores y los supuestos.	La MIR del programa tiene áreas de oportunidad que son plasmadas con puntualidad en la evaluación del Programa, por lo tanto es acertado el comentario, ya que se reconoce un diseño básico de los indicadores que puede ser perfeccionado.	Derivado de las observaciones del CONEVAL la Coordinación comenzó un trabajo de fondo en la actualización de los indicadores de la MIR, así como de sus actividades, puntos con mayores áreas de oportunidad.
Análisis del diseño del programa	El programa no cuenta con mecanismos directos para identificar su población objetivo, dado que los solicitantes que provienen del Censo del Bienestar no están estimados y no se cuenta con información, ni un modelo paramétrico, que permita conocer la demanda total de apoyos.	Durante 2019, la operación de los programas se vio modificada por la inclusión de nuevas herramientas y actores. Por ejemplo, el Censo del Bienestar mismo que depende de la Coordinación de Programas para el Desarrollo, por lo cual demanda coordinación con instancias externas a la Secretaría, que representaba un reto por su naturaleza innovadora.	La UR en coordinación con Bienestar trabajó para el ejercicio 2020 un filtro en el Censo del Bienestar para identificar a las personas que cumplieran con el perfil de población objetivo del Programa; por ejemplo, estar registrado en el PGN y tener UPP actualizada.

²⁴ Acciones de mejora planeadas o emprendidas.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ²⁴
Análisis del diseño del programa	Por su parte, el Sistema Único de Registro de Información (SURI) no pudo ser utilizado por el programa para este fin ya que el sistema no permite la descarga masiva de información en bases de datos, lo que dificulta la revisión y análisis de la información de la población.	El SURI representó un reto para la operación del Programa, ya que no cumplía con las necesidades de la operación, ni administrativas en la función de la Instancia Ejecutora como de la Unidad Responsable. Lo que modificó mucho el esquema de dictaminación, el cual tuvo que ser manual.	Derivado de lo detectado por esta UR y la evaluación, se tomó la decisión que durante 2020 se desarrollará un sistema propio para el Programa, diseñado a la medida y que cumpliera con las necesidades operativas y administrativas.
Análisis del funcionamiento del programa	La planeación se realizó de manera reactiva, sin que existiera un documento rector.	Por la naturaleza del programa, es decir su temprana creación este operó de manera experimental durante 2019, por lo que los resultados y la experiencia ha sido importante, así como la evaluación del CONEVAL. Lo que permite tener una panorama amplio sobre los vacíos que hay y las oportunidades para mejorar.	Por lo tanto, la Coordinación General de Ganadería, conforme a los procesos y actividades identificadas junto con el CONEVAL, durante 2020 se está realizando el manual de planeación y operación del programa. Mismo que permitirá eliminar acciones reactivas en la operación.

2. Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación

Derivado de lo dispuesto en el Anexo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 (D.O.F., 11 de diciembre de 2019) el programa de mérito para el periodo referido se rige por Reglas de Operación y ya no por Lineamientos de Operación. Así, la normatividad aplicable al mismo es mucha más amplia y compleja.

Adicionalmente, se realizaron un conjunto de cambios en diversos apartados de la disposiciones de operación del programa, las cuales se mencionan a continuación agrupadas por temas.

POBLACIÓN OBJETIVO

Se elimina a las personas morales como posibles beneficiarios y/o población objetivo siendo únicamente las personas físicas (pequeños productores pecuarios), quienes podrán acceder a los apoyos del Programa.

COBERTURA DEL PROGRAMA

Se establece que **la cobertura del programa será nacional**, dando prioridad a las ZAP.

Instancias participantes

Se delimita que las Instancias Ejecutoras serán las Oficinas de Representación Estatal en las Entidades Federativas de la Secretaría u homólogos del Gobierno Federal, y se añade SEGALMEX-LICONSA, así como otras instancias públicas y privadas que determine la Unidad Responsable, siempre y cuando estén relacionadas con el sector y cumplan con la normatividad aplicable vigente.

Se define que el Agente Técnico será Aquella persona moral designada por la Unidad Responsable, siempre y cuando estén relacionadas con el sector y cumplan con la normatividad aplicable que se encuentre vigente; como las entidades financieras del sector público vinculadas al sector agroalimentario, (las cuales podrán ejercer los recursos a través de terceros para la adquisición y acondicionamiento del ganado; suscribiendo convenios para realizar acciones específicas en la operación del programa).

En cuanto a las Instancias participantes se añade además de la Unidad Responsable:

Al Comité Técnico Dictaminador Estatal que estará integrado por representantes designados por la Unidad Responsable; la Instancia Ejecutora; el Agente Técnico de cada uno de los componentes que se operen; el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA); así como los especialistas de un órgano desconcentrado u organismo descentralizado sectorizado invitados por la Unidad Responsable.

DE LOS COMPONENTES

Se podrá entregar repoblamiento bovino de ganado productor de leche. En cuanto a **Repoblamiento Apícola**, se modifica el concepto de apoyo de hasta el 50% (cincuenta por ciento) de las colmenas, sin rebasar 200 por hasta **175 colmenas**. Asimismo, se especifica que debe **tener una abeja reina como mínimo** en el rubro de Colmena. Y por último, se precisa que **el compromiso de revolvencia aplicará solo para los bovinos**.

REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DEL PROGRAMA

Se solicita el Registro Federal de Contribuyentes (**RFC**) con homoclave. Para ser beneficiario de apoyo para repoblamiento bovino de ganado productor de leche, además de los requisitos generales, **se deberá acreditar que se encuentran en los listados de beneficiarios y posibles beneficiarios de los programas de SEGALMEX, LICONSA**, destinados a la producción de leche.

Se elimina la Firma del Instrumento Jurídico como requisito para solicitar el apoyo por ser una obligación al ser seleccionado beneficiario. **Se elimina el requisito de tener**

capacidad para dar alojamiento, abastecimiento de agua y alimentación para sus semovientes y los solicitados.

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

Se añade que **la Instancia Ejecutora**, para la selección y dictamen de las solicitudes de apoyo que presenten los interesados en ser beneficiarios del Programa, **deberá emitir la cédula de dictaminación correspondiente.**

Se da **preferencia a las solicitudes entregadas por mujeres y pequeños productores pecuarios en Zonas de Atención Prioritaria** definidas en el Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2020.

Se determina que no se puede recibir el mismo concepto de apoyo del programa en el año anterior inmediato, a excepción del Componente de Servicios Técnicos.

DERECHOS DE LOS BENEFICIARIOS Y SOLICITANTES

Incluir a todas las Instancias Participantes del Programa; sobre **“Recibir un trato digno y respetuoso** por parte de la Secretaría y demás Instancias Participantes en la operación del Programa”.

Incluir a los módulos de atención y demás instancias participantes del Programa; sobre **“Recibir asesoría** por parte de la Unidad Responsable, módulos de atención, y demás instancias participantes en la operación del Programa, respecto de los componentes y procedimientos para la solicitud de apoyos (...)”

SOBRE EL DICTAMEN Y DETERMINACIÓN DE LOS APOYOS

Se determina que la Instancia Ejecutora será la encargada de hacer el predictamen de la viabilidad de las solicitudes, asimismo, tiene la responsabilidad de integrar debidamente cada uno de los expedientes y conservarlos por lo menos cinco años.

Se determina que el Comité Técnico Dictaminador revisará la cédula de predictaminación y aprobará o rechazará en su caso.

Se determina que los servidores públicos que determinen las Delegaciones de Programas para el Desarrollo podrán apoyar en la verificación de los requisitos que deberán cumplir los beneficiarios del Programa, bajo las especificaciones que establezca la Unidad Responsable.

Se determina que la Instancia Ejecutora enviará cada quince días a la Unidad Responsable los expedientes de las solicitudes apoyadas de forma electrónica o magnética.

ENTREGA DE LOS APOYOS

Se determinó que la Instancia Ejecutora brindará la información necesaria al Agente Técnico que colabore en la ejecución de actividades de los componentes de repoblamiento de hatos pecuarios y servicios técnicos, con el fin de cumplir con los objetivos establecidos.

Se determinó que el Agente Técnico que colabore en la ejecución de actividades del componente de repoblamiento de hatos pecuarios deberá tener el expediente de cada uno de los animales que se entreguen a los beneficiarios; asimismo, deberá entregar copias certificadas de los expedientes a la Instancia Ejecutora.

GASTOS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA

Con el presupuesto aprobado para el Programa Crédito Ganadero a la Palabra se establece un porcentaje de 5% para gastos de operación.

La responsabilidad del ejercicio de los recursos radicados en la CGG del Programa y su rendición de cuentas queda a cargo de la misma en cumplimiento de lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

TEMPORALIDAD DEL ESQUEMA REVOLVENTE

Se elimina la revolvencia para el caso de ovinos, caprinos y porcinos.

3. Posición Institucional respecto de la evaluación

La evaluación permite en primer término establecer en qué medida se están cumpliendo las metas; cuál es la eficiencia operativa; el costo-beneficio de los programas; el correcto diseño y la identificación de resultados.

Hasta aquí, como parte de los trabajos realizados en coordinación con el CONEVAL desde su inicio, proceso y conclusión, la evaluación podría ser considerada como un elemento indispensable para el Programa de Crédito Ganadero a la Palabra, ya que nos permitió identificar de manera técnica las tareas de administración y operativas que necesitaban perfeccionarse. Bajo esta concepción, las variables operativas de los programas, la construcción de indicadores y los índices de cumplimiento de los mismos, representaron los principales puntos a atender por parte de la Unidad Responsable.

No obstante, aún en ese sentido técnico de la evaluación, hay también aprendizajes cualitativos, mismos que se derivaron del trabajo coordinador con el equipo evaluador, así como su contacto con el personal operativo en los estados. De ahí que las actitudes ante la evaluación hayan sido proactivas, así como de confianza y profesionalismo. Por ello, dicha práctica puede dar lugar a una mejor concepción de la política pública. Frente a la exigencia de la opinión pública y más aún de la vigilancia de organismos fiscalizadores, la evaluación puede ser adoptada como un acierto. Por lo tanto el responsable del Programa considera la evaluación como un instrumento de corrección, desarrollo y crecimiento.

4. Comentarios específicos

4.1 Sobre los resultados de la evaluación

Se coincide en la mayor parte de los resultados de la evaluación, mismo que son naturales en un programa de nueva creación y con las implicaciones específicas del mismo. Por lo que cada observación, sugerencia y recomendación es valiosa para el desarrollo de la política pública.

4.2 Sobre el uso de la evaluación

La Coordinación General de Ganadería ya inició la valoración de los hallazgos y resultados de la evaluación, mismos que habrán de tomarse en cuenta para fortalecer los instrumentos de diseño y planeación del programa para el próximo ejercicio 2021, toda vez que en el ejercicio fiscal actual, hasta la fecha, no se han emitido Reglas de Operación del programa de referencia. De esta forma los referidos hallazgos y resultados de la evaluación se reflejarán en las Reglas de Operación que se publiquen eventualmente en el Diario Oficial de la Federación.

4.3 Sobre el proceso de la evaluación

En todo momento el equipo evaluador mostró apertura durante el proceso, así como disponibilidad para entender la operación del programa. Asimismo, se realizaron periódicamente reuniones para observar los avances de la evaluación y atender las recomendaciones de la Unidad Responsable.

La Coordinación para las visitas de campo fue satisfactoria para ambos equipos, permitiendo mostrar al equipo evaluador las implicaciones operativas del programa.

La Unidad de Evaluación de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural tiene cuatro consideraciones generales. Las mismas son relevantes no solo para esta evaluación en particular, sino para todos los procesos de evaluación que se llevaron a cabo respecto de los programas a cargo de la Secretaría en el año 2019.

En primer lugar, en la lectura de los resultados del producto final de esta evaluación es preciso tener en cuenta que la misma se enmarca en la metodología de marco lógico y de los términos de referencia establecidos por el propio CONEVAL. Tales elementos establecen como referencia un proceso de planeación estricto, el cual no en todos los casos fue posible observar debido a razones de naturaleza diversa: cambio de régimen, coyunturas políticas imprevisibles, y concentración de la planeación en algunas entidades que no necesariamente tienen en cuenta la metodología y términos citados. En tal sentido, el producto final de esta evaluación de diseño no necesariamente refleja de forma fehaciente todos los elementos considerados en el diseño del programa.

En segundo lugar, se considera que las solicitudes de información por parte del equipo evaluador en ocasiones rebasaron la profundidad y alcance propios de una evaluación de

diseño. Esta Unidad de Evaluación considera que la información a nivel individuo no era necesaria para los elementos a analizar descritos en los términos de referencia de una evaluación de diseño.

En tercer lugar, esta Unidad de Evaluación considera que el proceso de evaluación, en algunas ocasiones, puede volverse una carga adicional y excesiva para las Unidades Responsables e instancias operativas de los programas. Esto es una consecuencia de que la atención a las exigencias de información de las instancias evaluadoras conlleva usar tiempo y realizar esfuerzos adicionales al trabajo habitual. El proceso debería facilitar el trabajo y operación a fin de mejorar los resultados del programa. Por lo anterior, la DGPE identifica como necesario el fortalecimiento de su rol dentro del proceso de evaluación por medio de la estructuración de un repositorio de información de cada programa a fin de aligerar la carga de trabajo a las Unidades Responsables y a las unidades operativas. Asimismo, esta Unidad de Evaluación considera que es necesario que los equipos evaluadores fortalezcan el uso de la información pública para cumplir con sus responsabilidades.

La última consideración de Unidad de Evaluación se vincula con el hecho de que uno de los fines que siguen los procesos de evaluación consiste, conforme al lineamiento vigésimo quinto de los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en “dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas” (D.O.F., 30 de marzo de 2007). Con el objetivo de que los procesos de evaluación cumplan con los principios de utilidad y oportunidad, sus productos finales deberían estar disponibles en aquel momento en que en la Administración Pública Federal se está llevando a cabo el proceso de planeación y programación del ejercicio fiscal siguiente. Sin embargo, el producto final de esta evaluación, y de las evaluaciones del ciclo referido, se obtuvieron hasta los primeros días del sexto mes del año, con lo cual se advierte que los procesos de evaluación en sus términos y marco actuales no son oportunos, y su utilidad no es óptima. Una vez que se tienen los productos finales de las evaluaciones ya se emitieron las Reglas de Operación, los programas iniciaron un nuevo ciclo de operación, y el contexto ya es diferente, en consecuencia, se vuelve más complejo la implementación y atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora y el uso de los resultados de la evaluación.

4.4 Sobre el desempeño del equipo evaluador

El desempeño del equipo evaluador fue aceptable, mostrando apertura y proactividad durante la evaluación; asimismo, conocimiento básico del tema y profesionalismo en todo momento.

La UR detecta un área de oportunidad sobre la elaboración de los instrumentos de evaluación, pudiendo estar mejor estructurados y mejor redactados. Lo cual podría facilitar la revisión por parte de los encargados del programa.

4.5 Sobre la institución coordinadora

El personal del CONEVAL en todo momento mostró liderazgo en la conducción de la evaluación; comunicación constante con la UR, y claridad en sus exposiciones.

De igual manera apertura y profesionalismo, solo encontrando áreas de oportunidad en el seguimiento que le dan a los equipos de trabajo en términos de la información que proporciona la Unidad Responsable sobre el programa, evitando duplicar las solicitudes de información.

VII. Referencias

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2019). Acuerdo por el que se dan a conocer las disposiciones generales aplicables a las reglas de operación y lineamientos de los programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551341&fecha=27/02/2019

_____. (2019). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra. Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de febrero de 2019. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550950&fecha=22/02/2019

_____. (2019). Calendarios de Presupuesto Autorizados de los Anexos Transversales del Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548476&fecha=21/01/2019

_____. (2019). Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritarias para el año 2020. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581631&fecha=11/12/2019

_____. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

_____. (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018

_____. (2019). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019

_____. (2020). Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos del Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). (2019). Oficio 116.00970-2019. Criterios de Dictaminación y determinación del número de vaquillas y sementales a entregar a beneficiarios del Programa Crédito Ganadero a la Palabra. Documentos de Trabajo e Institucionales. Coordinación General de Ganadería. 25 de junio de 2019.

_____. (2014). Manual de Organización de la Coordinación General de Ganadería. Recuperado de: <https://normateca.agricultura.gob.mx/sites/default/files/normateca/Documentos/Manual%20Organizaci%C3%B3n%20de%20la%20%20Coordinaci%C3%B3n%20General%20de%20Ganader%C3%ADa.pdf>

_____. (2018). Diagnóstico del Programa Crédito Ganadero a la Palabra. Ciudad de México. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

_____. (2019). Evaluación General Crédito Ganadero a la Palabra. Ciudad de México: Coordinación General de Ganadería.

_____. (2020). Proyecto de Reglas de Operación del Programa Crédito Ganadero a la Palabra para el ejercicio fiscal 2020. Ciudad de México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios. Oficio No. 419-A-19-00598 y Oficio No. VQZ.SE.123/19 y del 27 de junio de 2019. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483178/Lineamientos_vinculacion_MIR_ROP.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado de: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/swb/PPEF/estructuras_programaticas-2019

_____. (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado de: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019>

_____. (2020). Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Crédito Ganadero a la Palabra. Informes del PASH. Recuperado de: <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/PASH/jsps/acceso.jsp>

_____. (2020). Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2020.
Recuperado de: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020>

Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA). (2019).
Guía Técnica y Criterios Generales para el requisitado y expedición del certificado
zoosanitario para efectos de movilización de animales, sus productos y subproductos.
Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/482217/Gu_a_T_cnica_CZM_Animales__sus_productos_y_subprod_30.07.2019.pdf

VIII. Anexos

Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación.

Anexo B. Información proporcionada por el programa.

Anexo C. Evaluación de Diseño.

Anexo D. Análisis del funcionamiento.

Los anexos antes mencionados se pueden consultar en el siguiente enlace:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.PCGP.zip