

# Elementos de Relevancia sobre la Evaluación del Programa Fomento Ganadero en Yucatán, México, 2001-2013

## Relevant Elements on the Evaluation of the Livestock Development Program in Yucatan, Mexico, 2001-2013

Carlos Leyva-Morales<sup>a</sup>, Hansell Sabido-Ocampo<sup>b</sup>, Raúl Vela-Manzanilla<sup>a</sup>

### Resumen

**Introducción.** En México es poca y mala la experiencia sobre evaluaciones a programas públicos, incluidos los del sector primario, y la cultura de rendición de cuentas es incipiente, más cercana a una auditoría que a una valoración clara y precisa. **Objetivo.** Analizar el proceso de evaluación del Programa de Fomento Ganadero (FG) para determinar su influencia (eficacia) en los impactos al subsector pecuario de Yucatán. **Desarrollo.** Estudio longitudinal de tendencia, con enfoque mixto, cuyo análisis se basó en los principios teórico-metodológicos de Pablos, Ortiz y Pons (2009). Se encontró que las evaluaciones de FG en el estado de Yucatán del 2001 al 2014 presentaron modificaciones y se acordaron y determinaron año con año conforme a los requerimientos normativos (indicadores e instrumentos metodológicos que se emplearon para la evaluación diseñados por la FAO) y necesidades de las autoridades federales (objetivos del Programa Alianza para el campo) y estatales (objetivos del Plan Estatal de Desarrollo) buscando verificar el cumplimiento de la normatividad (Reglas de Operación), metas físicas y financieras, las opiniones de productores y evaluar los impactos y la gestión del programa (estos dos últimos, incorporados a partir del año 2001). **Conclusión.** FG

### Abstract

**Introduction.** In Mexico, the experience of evaluating public programs is rare and negative, including those occurring in the primary sector. Additionally, accountability is incipient, closer to an audit than to a clear and precise assessment. **Objective.** Analyze the evaluation process of the Programa de Fomento Ganadero (Livestock Development Program) to determine its influence (effectiveness) on the impacts on Yucatán's livestock subsector. **Development.** Longitudinal trend study, with a mixed approach, in which the analysis was based on the theoretical-methodological principles of Pablos, Ortiz and Pons (2009). It was found that the FG evaluations in the state of Yucatán from 2001 to 2014 presented modifications. These were agreed upon and determined year after year according to the regulatory requirements (indicators and methodological instruments that were used for the evaluation designed by FAO) and needs for federal (field Alliance Program objectives) and state authorities (State Development Plan objectives) seeking to verify compliance with regulations (Rules of Operation physical and financial goals, the producer's opinions and evaluating impacts and program's management (these last two, incorporated since 2001).

<sup>a</sup> Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán. Km 1 carretera Mérida-Tizimin. Cholul, Yucatán, México. CP: 97305. Telf: 9 83 03 62.

<sup>b</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Yucatán. Calle 64 #518 x 65 y 67, Col. Centro, C.P. 97000, Mérida, Yucatán. Teléfono: (999) 9.30.31.70.

Correspondencia: Carlos Enrique Leyva Morales  
Universidad Autónoma de Yucatán  
Correo electrónico: clmoral@correo.uady.mx

descuido la participación social, la experiencia e intuición y el análisis dinámico de sistemas, es decir, la aplicación de estudios cualitativos orientados a la calidad, satisfacción del usuario, congruencia, oportunidad, pertinencia y eficiencia con un enfoque evaluatorio constructivista.

**Palabras clave:** evaluación de políticas, programa, subsector pecuario, fomento ganadero.

## Introducción

En México, desde hace aproximadamente unos 25 años, el gobierno empezó a mostrar cada vez menos interés en apoyar y fortalecer el sector rural, derivado principalmente por los graves deterioros que sufría la economía recurrentemente al grado que la inflación de manera implacable erosionó el desarrollo del país. Sin embargo, se presentaron una serie de eventos climáticos: heladas, inundaciones, ciclones y prolongadas sequías, que prácticamente arrasaron con la producción agrícola, y la falta de agua y forrajes, devastó la población ganadera principalmente la bovina. Esto provocó que el Gobierno reenforcara la meta en el campo ante los graves problemas que ocurrían con la elaboración e implementación de políticas públicas que ayudaran a rescatarlo (Yunez, 2010). En este sentido, en el año 1995 surgió Alianza para el Campo (APC) y junto con él, como componente de este último, el Programa de Fomento Ganadero (FG), el cual se planteó como objetivo: "Apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios ... y acelerar la innovación tecnológica a nivel de las unidades de producción; además de promover la inversión en proyectos económicos que otorguen valor agregado a la producción primaria, ..., complementados con asistencia técnica, para lograr una mejor integración a las cadenas productivas" (SAGARPA-FAO, 2007).

FG en general surgió en un difícil contexto marcado por la drástica reducción de la participación del Estado en el sector, la crisis de 1994, los fuertes periodos de sequía en la pri-

**Conclusions.** FG neglect social participation and the dynamic systems analysis, that is the application of qualitative studies oriented towards quality, user satisfaction, congruence, opportunity, pertinence and efficiency with a constructivist evaluative approach.

**Keywords:** policy evaluation, program, livestock subsector, Livestock Development.

mera mitad de los noventa, y por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en ese mismo año (SAGARPA-FAO, 2006). El Programa se convirtió en una necesaria respuesta institucional que coadyuvó a alentar el ánimo de los productores y a inducir, sobre todo en sus primeros años de operación, a la adopción y difusión de tecnologías que contribuyeran a mejorar la productividad de las unidades de producción ganadera del país.

Asimismo, con la puesta en marcha del Programa Alianza por el Campo comenzó el proceso de descentralización de programas públicos en México, como parte de una tendencia mundial que ha reconocido que en los espacios locales es donde se posee un mejor conocimiento de la realidad, y se puede dar mayor participación de la sociedad civil. Sin embargo, uno de los principales problemas que frena la descentralización en el país es que no se ha logrado una sinergia entre la orientación de las políticas pecuarias federales con la de cada una de los Estados (Herrera, Lutz y Vizcarra, 2009; Gomez y Tacuba, 2017; FAO, 2019). Ante esto, la transferencia de recursos y de decisiones hacia los Estados fueron las estrategias aplicadas en FG, sin embargo, dichas acciones no bastaron para completar este proceso debido a que muchos de los Gobiernos locales no tuvieron la capacidad de adaptar el Programa, a las necesidades propias de la ganadería en cada uno de los Estados, ya que no se establecieron claramente cuáles eran los compromisos de cada una de las partes, condición que se evidencia en las conclusiones y recomendaciones sobre el entramado institucional del programa

que aparecen en los informes de evaluación nacional y estatales realizados a FG.

Para contrarrestar lo anterior, el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública, establecieron la obligatoriedad de evaluar la consistencia y resultados de Alianza para el Campo (y todos sus programas) en lo que se refiere a su diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados con el objetivo de retroalimentar su diseño e implementación (DOF, 2007). Sin embargo, en México es poca y mala la experiencia sobre las evaluaciones a programas públicos, y en el país se está dando una incipiente cultura de rendición de cuentas. En consecuencia, existen vacíos y ambigüedades en la metodología empleada y se piensa que el principal problema radica en el peso político de los actores encargados del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, ya que los programas que han sido evaluados no han arrojado los resultados esperados. Es decir, que la práctica de la evaluación parece estar más cercana a una auditoría que a una valoración con un método claro y preciso (Salas y Murillo, 2010). Por ello, el presente trabajo marcó como objetivo central el analizar el proceso de evaluación del Programa de Fomento Ganadero con el fin de determinar su influencia en los impactos al subsector pecuario del estado de Yucatán, en términos de eficacia.

## **Evaluación del programa fomento ganadero en Yucatán**

El diseño que se empleó en esta investigación, fue el no experimental de tipo longitudinal en su modalidad de tendencia (Hernández, Fernández y Baptista, 2004). El método de investigación que se utilizó para la recolección y análisis de la información necesaria para la aplicación del diseño, fue el

enfoque mixto, ya que se hizo uso tanto del enfoque cuantitativo como del cualitativo. El método cualitativo se usó para el análisis de la información que se obtuvo de la revisión documental de los informes de las evaluaciones ex-post realizadas, y de los informes finales de los proyectos de evaluación (IEE) del FG en Yucatán en el período 2001-2014. En tanto que el método cuantitativo se aplicó para examinar la información que se obtuvo a partir de la revisión de literatura especializada en el tema y de las bases de datos nacionales y estatales, al igual que estadísticas, registros y reportes elaborados por los propios involucrados en la ejecución del Programa; información que se encuentra disponible en las instituciones relacionadas con el subsector ganadería y en la Internet. La técnica que se utilizó para la recopilación de la información fue la revisión documental y todo lo recopilado bajo este proceso, se concentró en una bitácora electrónica de trabajo en Word en tanto que el análisis de la misma, se realizó mediante la aplicación de la estadística descriptiva, por medio de la estimación y comparación de medias, así como mediante el cálculo de tasas y porcentajes, lo que facilitó el análisis de los resultados.

El análisis de los datos se basó en los principios teórico-metodológicos propuestos por Pablos, Ortiz y Pons (2009) quienes establecen que la evaluación de políticas públicas es un proceso, mediante el cual (con el empleo de técnicas científicas, la recopilación sistemática de información sobre un grupo de variables y la participación de los diferentes actores sociales) se valorizan y proporcionan las herramientas necesarias para enriquecer la toma de decisiones hacia una gestión más eficaz. Es decir, que se trata de proceso amplio que se ocupa de analizar el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento, y el proceso de ejecución de las políticas y programas desarrollados puesto que todos estos elementos condicionan sus resultados. Esto en razón a que la evaluación de políticas consiste en poner a prueba, como si se tratara de una hipótesis, explícita o implícita, si una

política o programa de acción determinados han sido o no capaces de provocar los efectos esperados, con base en datos y opiniones sobre lo efectivamente acaecido. Esto implica asegurarse de que dichos efectos se han producido, y que la política ha sido su

única causa, descartando impactos de otras posibles variables intervinientes.

Lo anterior se complementó con la consideración de las siguientes aproximaciones teóricas:

---

1.- Modelo basado en la utilización de los resultados de la evaluación. Identifica la adaptación del proceso de evaluación a las necesidades del destinatario que encarga ésta, en la aplicación de métodos cuantitativos para tal fin y en la implicación de distintos grupos de interés en el proceso evaluativo (Wholey, 1983).

2.- Evaluación centrada en objetivos. Utiliza como parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas entre lo pretendido inicialmente y lo realmente conseguido (Brick, 1983).

3.- La evaluación ex-post. Se realiza una vez finalizado el programa permitiendo enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimientos previstos (Osuna y Márquez, 2000). Y

4.- Enfoque constructivista. Es considerado como un nuevo camino, promisorio aunque aún incierto en su efectividad, en la evaluación de políticas que proviene de los estudios sobre la complejidad y el análisis dinámico de sistemas no lineales, caracterizados por la multicausalidad, la posible demora entre causas y efectos, la coexistencia de retroalimentación positiva y negativa y muy especialmente por fenómenos de autoorganización y emergencia de propiedades contraintuitivas, no previsibles, que justifica el rechazo de cualquier reduccionismo y la necesidad de superar los enfoques unidisciplinarios, reemplazándolos por la multidisciplinariedad, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad (Cardozo, 2013). Este enfoque se caracteriza porque considera que existen múltiples realidades en correspondencia con la experiencia de cada uno de los individuos que viven las políticas (en lugar de visiones objetivas), recupera los efectos del contexto de las mismas, la pluridimensionalidad de los problemas que afrontan, y enfatiza la investigación cualitativa, en ocasiones apoyada en la estadística (Monnier, 1995; Cardozo, 2011).

---

Figura 1. Teorías relacionadas con la evaluación de políticas.

Fuente: Elaborado por el autor con información de Wholey, 1983; Brick, 1983; Osuna y Marquez, 2000; Monnier, 1995 y Cardozo, 2011 y 2013.

En materia de la evaluación del diseño, gestión e impactos de la implementación de Fomento Ganadero en Yucatán, tipo de evaluación de políticas que corresponde a la clasificación por objetivos (Brick, 1983) según contenido con carácter ex-post (Osuna y Márquez, 2000), se tiene que en el año 2002, respecto al diseño, FG se aplicó a través de los siguientes ejes: 1) atención a las necesidades de los productores pecuarios, 2) fomento de una cultura de administración compartida entre las instancias operadoras y los beneficiarios, e 3) impulso del proceso de federalización de la administración y definición de políticas en el uso de los recursos públicos. Este proceso del Programa inició con la concertación entre el Gobierno del Estado y la SAGARPA

sobre los programas que participaron en la entidad, las actividades estratégicas a apoyar, los tipos de productores y la asignación de los recursos por Programa. Para el caso particular de Yucatán fue de al menos el 67.6% de lo convenido; tuvo una estructura, cobertura y apoyos con una estrecha correspondencia con las necesidades planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2001-2007, así como congruencia con los objetivos y metas de la política agropecuaria de la entidad; y mostró, una gran vinculación con otros programas como el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN), el de Apoyo a la Ganadería Comercial (PAGC), los de Sanidad e Inocuidad y el Programa de Apoyos para la Integración a los Mercados

y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias (PROEXPORTA), así como con los de comercialización de ASERCA. Sin embargo, no se cubrió la insuficiencia de integración vertical hacia adelante, debido a que la orientación de los apoyos fue hacia la capitalización y fortalecimiento de la producción, al igual que tampoco se resolvió, en la fase de producción de las cadenas, la necesidad de investigación aplicada adecuada a cada uno de sus requerimientos (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2003). Los operadores estatales del grupo de programas participaron en su diseño tomando en consideración el diagnóstico del subsector establecido en el PED, y con base en este documento se definieron las actividades, los criterios de elegibilidad y el perfil de los beneficiarios, además, el Estado, tomando como referencia el mismo documento, determinó los componentes, metas y montos de apoyo.

En lo que respecta a la gestión operativa de procesos de Fomento Ganadero en Yucatán en 2002 y sobre sus principales resultados e impactos<sup>1</sup>, sus principales resultados y efectos se aprecian en la Tabla 1.

Para el 2003 la compactación del Programa a nivel nacional favoreció a los operadores en el proceso de administración de los apoyos, así como en la reducción de costos administrativos y en la formación de capacidades y desarrollo de las organizaciones. Los objetivos de FG, básicamente fueron los mismos y sólo se le realizaron agregados con base en las necesidades y demanda de los productores en las diferentes actividades pecuarias, así como de las especies productivas y necesidades de las unidades de producción, es decir, que fueron complementados con un

mayor énfasis en la generación de mayor valor agregado a la producción primaria y principalmente enfocados al fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias o de los sistemas producto. Para el caso de Yucatán, los cambios fueron en la operación y no en el diseño del Programa, y las acciones fueron encaminadas a la administración y cumplimiento de las Reglas de Operación (RO) en la instrumentación del mismo (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2004). Por ello, en lo general, el diseño de FG tuvo congruencia con los objetivos y lineamientos de política establecidos en el PED y con las políticas federales sectoriales. Aunque no se cubrieron del todo las necesidades de cada una de las cadenas productivas que integran al subsector pecuario dado que estas demandaban, además, componentes orientados a la formación de capacidades empresariales, la identificación y formación de fuentes alternativas de financiamiento, así como de un sistema de información de mercados (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2004). Además, aún y cuando existió apego a los lineamientos expresados en las RO, el diseño local de FG no evolucionó, ya que no contempló modificaciones, que la norma permite, para adaptarlo a las condiciones y necesidades del Estado. Así, éste favoreció más a la administración y cumplimiento normativo, y a la presentación del proyecto, que a la focalización eficiente de los apoyos y al fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de las UPR.

En cuanto a los principales resultados de la evaluación de procesos en este ejercicio y sobre los impactos que se obtuvieron, estos se aprecian en la Tabla 2.

<sup>1</sup>De los resultados e impactos, se puede decir que el desempeño de FG en Yucatán presentó retrasos, debido a la tardía elaboración de las Reglas de Operación, la radicación de los recursos y a condiciones externas como el huracán Isidoro, que provocó pérdidas tanto en el número de colmenas, para el caso de los apicultores, como en los rendimientos de praderas, pastizales y animales de los productores de bovinos.

Tabla 1. Indicadores de la gestión e impactos de Fomento Ganadero en Yucatán en 2002.

Gestión	Impactos
La planeación de los procesos del Programa se realizó con apego a las normas establecidas en las Reglas de Operación, sin embargo, se presentaron retrasos en la radicación de los recursos a consecuencia de la tardía elaboración y emisión del documento mencionado.	El funcionamiento de los apoyos fue satisfactorio, los beneficiarios otorgaron una calificación por arriba de 8.5, en una escala de 0 a 10. Asimismo, la capacidad de uso de los componentes se encontró por arriba del 75%, es decir, los apoyos fueron aprovechados en buena medida, con pocos casos de subutilización.
Al arreglo institucional se sumó la participación de los productores a través de sus organizaciones, quienes percibieron la falta de comunicación y coordinación de las diferentes instancias.	Los apoyos otorgados por FG no influyeron de manera significativa en el desarrollo de capacidades en los productores, pues existía alto grado de tradicionalismo en los esquemas de producción, principalmente en la ganadería bovina.
El proceso de federalización enfrentó serios problemas en su implementación a causa de la definición poco clara de funciones, la falta de colaboración en los mandos medios, la deficiencia de recursos y, sobre todo, la insuficiente comunicación y trabajo en equipo.	FG influyó de manera importante en la capitalización de las Unidades de Producción Rural (UPR), pues la tendencia de cambios en los activos fue creciente, principalmente en el caso de maquinaria, equipo, construcciones, instalaciones y animales. Este efecto se reflejó principalmente en que a medida que los productores fueron más pequeños, los apoyos contribuyeron en mayor proporción a su capitalización, debido al bajo valor económico que poseían en activos.
La principal problemática a la que se enfrentó la operación del grupo de programas fue la tardía asignación de los recursos, las dificultades para que los productores accedieran a ellos y el trabajo poco coordinado entre las instancias operativas y normativas. Los productores beneficiados opinaron estar satisfechos con los tipos y calidad de apoyos, no así con los montos, oportunidad y formas de acceso a los componentes.	En términos generales, los apoyos prácticamente no influyeron en el cambio tecnológico, pero dentro del mínimo nivel encontrado los mejores resultados fueron para las labores de prevención y control sanitario, debido al apoyo de los programas Avícola y Porcícola, Lechero y Apícola; así como en infraestructura y equipo, inducidos por los dos primeros programas mencionados.
Los instrumentos usados en el control y seguimiento de las acciones de los programas presentaron limitaciones en su funcionamiento por falta de recursos y condiciones técnicas óptimas. Y	La diversificación y conversión productiva fueron los aspectos en que mayor influencia tuvieron los apoyos, principalmente en la apicultura, los sistemas de producción de bovinos para carne y los de doble propósito.
Para los funcionarios las evaluaciones externas fueron de escasa utilidad debido a los tiempos en que se publicaron sus resultados.	El cambio en producción, productividad e ingresos que observaron los productores como consecuencia del apoyo fue prácticamente nulo.
N/A	El nivel de integración de los productores hacia el mercado de insumos fue bajo, y sólo algunos beneficiarios presentaron cambios positivos en este aspecto. De igual forma, la integración hacia el mercado de bienes y servicios solamente fue observada para la producción de bovinos para carne y en la producción lechera.
N/A	Los cambios en el empleo solamente fueron significativos para el caso de los bovinos para carne, donde se generaron aspectos positivos, tanto en los empleos permanentes como temporales. Y
N/A	El impacto de los apoyos sobre el desarrollo de las organizaciones fue mínimo, pero dentro de este rubro los productores que se vieron mejor beneficiados fueron los más pequeños.

Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2003.

Tabla 2. Indicadores de la gestión e impactos de Fomento Ganadero en Yucatán en 2003.

Gestión	Impactos
Las actividades de FG en el Estado se fundamentaron principalmente en la experiencia, objetivos y políticas, definidas bajo la perspectiva inmediata o de corto plazo de ambas instancias. Por lo tanto, las Reglas de Operación jugaron un papel importante en el proceso de planeación estatal, ya que sirvieron como instrumento para este proceso.	El Programa promovió el crecimiento del ingreso en las cadenas productivas de bovinos y porcinos, a excepción de la de ovinos, la cual permaneció sin cambios. La escasa generación de excedentes económicos al nivel de la UPR, se debió a los costos relativamente altos en insumos para la alimentación y construcción.
En opinión de los funcionarios normativos y operativos, en Yucatán no existió una planeación que incluya metas y objetivos multianuales, por lo que, en consecuencia, no hubo una definición de mediano y largo plazos del Programa. La dificultad que enfrentó el proceso de planeación en la entidad se debió al cambiante marco normativo y a la escasa voluntad de los diferentes actores.	Los impactos en el incremento del empleo no fueron significativos, ya que, en los dos años analizados, éstos se mantuvieron en los niveles que se tenían antes de la operación de FG, y en los casos donde se incrementó el número de jornales, fue por razones ajenas a los apoyos dados.
La ausencia de instrumentos de planeación local provocó que no hubiera una definición de los parámetros de referencia para la asignación de recursos. Los criterios utilizados representaron un obstáculo para el libre acceso de los productores hacia los apoyos, además de que estos mecanismos tendieron a formar clientelismo hacia los programas.	Los índices de capitalización del Programa mostraron una tendencia creciente en la capitalización de las unidades de producción.
Los operadores de FG tenían perfectamente identificada a la población objetivo, respecto a las normas, y los recursos fueron orientados a las actividades prioritarias en el Estado.	Los efectos de la mejora tecnológica no se reflejaron en el aumento de la productividad, por la aplicación tardía de los apoyos, puesto que los cambios registrados en la producción se debieron al incremento en las unidades de producción, y no al rendimiento de los mismos. Y
La oportunidad en la entrega de los apoyos trajo consigo dos problemas, la no correspondencia de la entrega de apoyos con las necesidades de las cadenas productivas, y la presión ejercida para comprometer los recursos en el tiempo estipulado, provocando una ineficiente asignación de éstos.	No existió desarrollo de las organizaciones en respuesta a la aplicación de los apoyos de Alianza.
La integración de cadenas se vio obstaculizada por dos razones, la primera fue la falta de identificación y priorización de las cadenas productivas, y con ello la falta de una directriz, y la segunda, la insuficiencia de los componentes orientados para el logro de los objetivos planteados.	N/A
El subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) no operó en el año de evaluación, lo anterior se debió a las discrepancias de intereses de las instancias responsables y a la diferencia de visiones respecto al papel que debía jugar el subprograma.	N/A
La falta de acuerdos entre la federación y el Gobierno estatal fue una de las limitaciones que contrarrestaron efectividad a la operación del Programa en la entidad.	N/A
Los procedimientos e instrumentos de seguimiento y control utilizados en Yucatán fueron rezagados a consecuencia de la poca importancia y tiempo que le dedicaron, tal es el caso de la escasa información disponible en las evaluaciones internas que más bien eran transcripciones de las Reglas de Operación. Y	N/A
La supervisión fue escasa y cuando se realizó se hizo fuera de los tiempos establecidos y se ejecutaron más bien para cumplir con el requisito formal y no con la mentalidad de detectar puntos críticos en la fase de operación del Programa.	N/A

Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2004.

Fomento Ganadero para el ejercicio de 2004 nuevamente no tuvo cambios en sus objetivos ni se efectuaron propuestas de cambio en su diseño, en tanto que la entidad operadora, no mostró una apropiación hacia el diseño del mismo, de acuerdo a las necesidades de las cadenas productivas prioritarias y de los proyectos productivos estratégicos, debido al escaso avance en la conformación de estas cadenas y a la falta de proyectos estratégicos que sirvieran de guía en la distribución de los apoyos. Las modificaciones hechas fueron sólo en la operación con la finalidad de dar respuesta a los lineamientos establecidos en las RO y para responder a las

necesidades de los productores sin embargo, su funcionamiento fue limitado por la inercia con la que había venido trabajando desde el año 2000 la instancia operativa del Estado y se restringió a la experiencia y visión del coordinador o responsable de la operación, y no a lineamientos estratégicos como consecuencia de la falta de instrumentos de planeación (como el diagnóstico de la actividad pecuaria en su conjunto) y de una estratificación de productores, propiciando limitaciones en el uso óptimo de los recursos, principalmente en la actividad bovina, apícola y ovina del estado (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2005).

Tabla 3. Indicadores de la gestión e impactos de Fomento Ganadero en Yucatán en 2004.

Gestión	Impactos
La asignación de los recursos no se realizó acorde a lo que establecen las RO, puesto que existió un claro desinterés de los productores por presentar proyectos productivos. Así en 2003, el 72.5% de los beneficiarios no presentó proyecto alguno. Lo anterior evidenció que la asignación de recursos vía proyecto se lleva a cabo como un requisito administrativo, y no como una herramienta de planeación que guiara el logro de objetivos.	La generación de ingreso mostró niveles aceptables en el contexto general. Sin embargo, la proporción que correspondió a los efectos de la aplicación de los apoyos de la Alianza fue poco significativa. El factor que motivó estos ingresos fue el precio de mercado de los productos, lo que evidenció que no existió influencia de los apoyos otorgados en cuanto a los rendimientos.
El ejercicio de los recursos, desde su operación, enfrentó problemas de retraso, debido a la tardía radicación de los apoyos derivada de los problemas de planeación que enfrentó el Programa desde su origen. En la entidad se adicionaron otros factores, como: falta de instrumentos de planeación, contingencias ambientales, y, sobre todo, el menoscabo de la relevancia que existió entre el ciclo productivo y la oportunidad en la entrega de los recursos, lo cual propició el traslape de fechas de ejecución de los ejercicios y sus respectivos retrasos en la adquisición de componentes, así como su aplicación en tiempo a la actividad productiva.	El empleo generado por la operación del Programa fue incipiente y poco relevante, los incrementos registrados en la mano de obra contratada se debieron, principalmente, a la aplicación de recursos provenientes de fuentes externas a la Alianza.
En el desempeño del Programa se observó correspondencia entre la población objetivo atendida y la indicada en las Reglas de Operación del mismo, lo cual propició la atención prioritaria hacia productores que reunían las condiciones para utilizar de manera óptima los apoyos otorgados. Y	La integración de cadenas agroalimentarias se encontraba en las primeras fases de su desarrollo, por lo tanto, no se logró consolidar la integración de las cadenas productivas: en la producción bovina de carne y ovina se favoreció el proceso primario, y en la producción apícola y lechera el proceso de integración de cadenas se encontraba en una fase intermedia.
El proceso de gestión de las solicitudes no presentó cambios sustanciales, a excepción del proceso de notificación y difusión, puesto que desde el año 2002 se mantuvo el mismo sistema de trámite.	En inversión y capitalización los resultados mantuvieron una participación muy baja atribuible al Programa, lo cual también mantuvo el mismo comportamiento al nivel de tipo de productor y/o cadena productiva. Los principales resultados se encontraron en la producción apícola y ovina, especialmente por el nivel de capitalización inicial con que contaban las UPR apoyadas.
N/A	Y en cuanto al desarrollo de capacidades y fortalecimiento de organizaciones económicas, la intervención del Programa arrojó pocos resultados, a consecuencia del desconocimiento de los productores y a su alejamiento de las organizaciones, que sólo usaban como un medio para la gestión de los apoyos.

Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2005.



Respecto a los resultados de la evaluación de los procesos de gestión de FG en Yucatán en este año y sus impactos, sus características principales se aprecian en la Tabla 3.

La estructura del Programa en el año 2005 no tuvo cambios sustanciales atribuibles a las condiciones o al entorno en el que se desarrolló la actividad pecuaria estatal. En consecuencia, los cambios que se presentaron fueron obra de las modificaciones realizadas al diseño y fueron de carácter nacional. La instancia operativa del Estado no planteó cambios en el

diseño o adaptó alguno de ellos de acuerdo con las condiciones en las que se practicaba la actividad pecuaria en la entidad. Por lo que el diseño de FG se convirtió en un instrumento normativo con mayor énfasis en su operación; y nuevamente existieron factores que limitaron su apropiación, por ejemplo, la falta de instrumentos de planeación y la estratificación de productores, que dieran orientación y sirvieran de base para operar el Programa (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2006). Las características más importantes de la gestión del Programa se aprecian en la Figura 2.

---

Los procesos que se realizaron para la operación fueron: la firma de los anexos técnicos, la radicación de los recursos y la dinámica operativa para el acceso a los apoyos.

La concertación de acciones relacionadas con la firma de los anexos técnicos y adendas se realizó de manera ágil a través, de la comunicación electrónica que se estableció con las oficinas centrales de la SAGARPA para su visto bueno, además los contenidos de dichos anexos fueron discutidos y analizados previamente entre ambas instancias, lo que facilitó la aprobación de los mismos.

La radicación de los recursos se realizó de manera tardía debido a los problemas de planeación que enfrentó FG desde su origen, a lo que se suma la falta de instrumentos para la planeación, las contingencias ambientales y la poca importancia que representó su operación con relación al ciclo productivo y la oportunidad de entrega de los recursos.

El problema fundamental de la asignación de los recursos se encontró en la fase de pago hacia los productores para el Subprograma de Desarrollo Ganadero y para los técnicos en el de DPAI.

Los problemas que generaron estas limitaciones fueron la aplicación a destiempo de los componentes en las actividades que se desarrollaban en cada especie producto y, consecuentemente, la llegada tardía hacia los centros de distribución o hacia el mercado. En cuanto al Subprograma DPAI, esta situación provocó que la asistencia técnica y la asesoría se ofrecieran fuera de los tiempos que requería la actividad productiva.

La gestión de las solicitudes en ventanilla se centralizó en manos de la entidad operativa estatal, esta forma de gestión propició una mejora en la recepción y atención de los solicitantes, pero en contraparte incrementó los costos por traslado a los productores. Pero a partir del año 2005, se descentralizó este proceso, ahora los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) participaron en la recepción de solicitudes en ventanilla, lo cual facilitó el trámite y disminuyó los costos para los solicitantes.

El análisis y dictamen de las solicitudes no registraron cambios significativos, sin embargo, presentaron limitaciones con respecto a los criterios utilizados para la aprobación de cada una.

Desde su inicio el Subprograma DPAI enfrentó limitaciones en los tiempos de ejecución, en la calidad de la asesoría técnica y en la aceptación por parte de los productores. Los técnicos demostraron gran experiencia en la actividad productiva, pero brindaron pocos aportes a la solución de problemas prácticos, principalmente en los aspectos administrativos y de mercado.

Otros factores que obstruyeron la consolidación de los subprogramas de FG, además del aspecto técnico productivo, fueron: deficiencias en el control y seguimiento en las actividades que desarrolla cada uno de los productores, bajos montos de pago y la falta de cultura de los productores respecto al uso de la asesoría técnica para el desarrollo de sus actividades.

La interacción entre las instituciones de educación e investigación con los técnicos de DPAI se basó en cursos de capacitación y visitas a los centros de investigación, pero, fueron de manera discontinua y con temas ajenos a la problemática y necesidades de las unidades de producción.

Otra acción operativa fue la atención prioritaria a productores en transición y resto de productores y el otorgamiento de apoyos para financiar el 50% de la aportación de los beneficiarios.

Por último, si bien en la evaluación del ejercicio 2004 los resultados indicaron que la tendencia fue favorable a los apoyos sin proyecto, tal y como se comportó en años anteriores, en 2005 la situación cambió de manera positiva a la atención vía proyectos, observándose una tendencia favorable a la formación de grupos de trabajo, quienes mayoritariamente gestionaron los apoyos con el respaldo de un proyecto.

---

Figura 2. Indicadores de la gestión e impactos de Fomento Ganadero en Yucatán en 2005.

Fuente: Elaborado por el autor con información de SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2006.

En 2006, se realizaron cambios mínimos en los componentes de FG para las especies apoyadas en Yucatán, sólo se extendieron a la cunicultura y a la producción de pavos, pero su funcionamiento fue con los mismos conceptos, con lo cual se puede decir que se inició el proceso de apropiación del Programa. Entre las razones que propiciaron que en el Estado no se hayan dado cambios sustanciales en el diseño de FG se encuentran que el organismo estatal operador consideró que el diseño actual de los componentes y objetivos que se perseguían eran suficientes, además de que implicaba mucha complejidad la modificación del Programa. En este sentido, los diferentes actores consideraron más pertinente utilizar mejor los

recursos en proyectos de gran importancia que beneficiaran a todos los productores, más que realizar modificaciones a FG. No se contó nuevamente con instrumentos de planeación que sirvieran de base para proponer cambios sustanciales en el diseño pero entre las adecuaciones realizadas se destaca la inclusión en las RO de otras formas de organización como beneficiarias de los apoyos y no necesariamente bajo la estructura formal de productores (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2007).

De la gestión para la operación del Programa en el Estado en el 2006 y sobre sus resultados e impactos, sus principales resultados y efectos se aprecian en la Tabla 4.

Tabla 4. Indicadores de la gestión e impactos de Fomento Ganadero en Yucatán en 2006.

Gestión	Impactos
Existieron opiniones contrapuestas respecto al papel que desempeñaron los diferentes organismos que integraron el arreglo institucional, lo que puso de manifiesto, que el nivel de integración y funcionalidad de las instancias que participaron en la operación del Programa fue muy incipiente.	Los ingresos generados por la operación del Programa fueron positivos, pero en baja magnitud, debido a que estos resultados fueron producto de las sinergias que se dieron entre los diferentes programas que funcionaron en la entidad, como fue el caso de PROCAMPO, PROGRAN y los subprogramas Salud Animal e Inocuidad Alimentaria, entre otros.
La asignación de los recursos se realizó vía demanda libre y por medio de proyecto, de acuerdo a las RO; si bien la asignación a través de proyectos productivos generó cierta resistencia entre los productores, en el 2006 se vio incrementado el número de solicitudes a través de dichos proyectos.	Los impactos en el empleo fueron mínimos en el mayor de los casos, sin embargo, uno de los logros más importantes de la operación del Programa fue la capacidad para retener los empleos ya existentes. Sobre todo, porque la creación de estos depende de otros factores que no le competen.
Los productores atendidos en el periodo fueron principalmente los de transición y resto de productores, lo cual correspondió con la política pecuaria del Estado y con las necesidades de estos perfiles de productores.	Se logró obtener buenos resultados en cuanto a la capitalización de las unidades de producción, la tecnificación y el fomento de las inversiones de los tres principales actores.
Aunque de manera oficial se mencionó la participación de los DDR y CADER, éstos no funcionaron como ventanillas de trámite, debido a los problemas de indefinición que presentaron en la fase de descentralización. Esta situación mantuvo el incremento en costos para los productores, pues continuaban desplazándose a otras comunidades o hasta la misma Secretaría de Desarrollo Rural y Pesca (SDR y P) para la entrega de dichas solicitudes.	En cuanto a los rendimientos, éstos no mostraron impactos significativos, debido principalmente a que los apoyos entregados fueron similares a los que utilizaban antes del apoyo. Y
N/A	Las inversiones que mejores impactos registraron fueron, en orden de importancia, las dirigidas al fortalecimiento de la infraestructura ganadera, maquinaria y equipo, vientes y sementales.

Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2007.

Para el año 2008 FG se transforma en el Programa de Adquisición de Activos Productivos (PAAP), en donde en materia de diseño, la nueva normativa en la práctica en el Estado fue un arreglo programático que siguió el mismo objetivo de transferir recursos subsidiarios a los productores, articulándose de manera más eficiente su operatividad mediante un esfuerzo de síntesis para reorientar todos los programas y agruparlos en ocho muy específicos buscando fortalecer su ejercicio. La población objetivo del PAAP, de acuerdo con esta nueva normatividad, la constituían ahora no sólo grupos de productores, sino que también solicitantes individuales, siempre y cuando se

dedicaran a actividades económicas que se desarrollen en el medio rural y de preferencia que pertenecieran a la población de escasos recursos, lo cual se debía reflejar en sus inventarios; y que estuvieran ubicados en las zonas de menores oportunidades, aún cuando también los subsidios se dirigieron a apoyar proyectos viables y preponderantemente aquellos que permitieran su escalamiento en las cadenas de valor agregado (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2009).

De la operación y funcionamiento del PAAP sus principales resultados se aprecian en la Figura 3.

---

El arreglo institucional en términos de la asignación de los recursos hacia la población objetivo, dio cumplimiento a las indicaciones normativas, pero en la práctica, de acuerdo con la información acopiada, presentó incumplimiento de las aportaciones del Estado.

La planeación se realizó teniendo como referencia la demanda de años anteriores de los productores y los resultados cualitativos obtenidos de juntas convocadas por las instancias involucradas, en las que se iban a decidir cuáles eran las grandes necesidades y que recursos se podrían incorporar al Programa en el ejercicio.

Un aspecto a destacar notablemente es que, contrario a los años anteriores, se implementó un nuevo sistema denominado Sistema de Información del Sector Rural (SISER), como herramienta fundamental para el proceso de recepción y calificación de las solicitudes, así como para la publicación de los resultados de aquellas que fueron aceptadas, obteniéndose un avance realmente importante en cuanto al ejercicio mismo de la operativa y en la transparencia de los resultados.

El proceso de dictaminación de las solicitudes incluía recibir las solicitudes, analizarlas y calificarlas por componentes y clasificarlas de acuerdo al rango de calificación alcanzada. La ventanilla de recepción, la mesa de análisis y los grupos operativos conformados por un técnico de la SFAP y otro de la SAGARPA, eran los diferentes filtros por los que pasaron las solicitudes para su calificación. Sin embargo, este proceso se tornó largo y tedioso, porque se recibieron un número de requerimientos de los solicitantes mucho mayor al esperado, siendo ésta una de las causas del atraso en el ejercicio del Programa. Y

La transparencia en el ejercicio de FG mostró un buen avance con la utilización del SISER, puesto que con ese sistema se puso a disposición de los usuarios del Programa y de la sociedad en su conjunto, en línea, la consulta del registro de las acciones que se realizaron cotidianamente en relación con el proceso que siguen las solicitudes de apoyos que se reciben, hasta su aprobación y asignación de recursos y la entrega de éstos.

---

Figura 3. Indicadores de la gestión de Fomento Ganadero en Yucatán en 2008.

Fuente: Elaborado por el autor con información de SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2009.

Es importante señalar que dado que la naturaleza de la evaluación estatal del PAAP en el 2008 fue en materia de su funcionamiento y operación, no se tienen registros de los impactos que la implementación de éste tuvo en Yucatán.

Por último, en las reglas de operación del ahora denominado Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) 2012 y 2013, al igual que con su homónimo del año 2008, se definió a la

población objetivo en lo general como a toda persona física y moral que se dedicara a las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, y que contaran con los permisos y concesiones en la materia. Sin embargo, en Yucatán no se hicieron esfuerzos complementarios para definir una población objetivo que fuera más precisa y adaptada a las condiciones de los productores agropecuarios locales (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán; 2013, 2014).

El análisis de la información documental del funcionamiento y operación del Programa en el ejercicio 2012 y 2013, específicamente

del componente Ganadero, sus principales resultados se aprecian en la Figura 4.

---

Del arreglo institucional se destacó que la relación y las funciones que tenían las principales instituciones involucradas, se encontraban bien definidas y plasmadas en los instrumentos jurídicos que norman el Programa, tales como las Reglas de Operación.

El principal problema recurrente en la operación de FG que se presentó, fue la insuficiencia presupuestal y la radicación de los recursos.

El proceso de planeación del Programa no fue participativo dado que no se incluyeron a los distintos actores involucrados como se hizo en años anteriores en los que se convocaban a juntas. Sólo se destacó que la planeación consistió en tomar en consideración la demanda antecedente.

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo se apegaron a las RO, y en ellas se consideró un Diagrama de Flujo de Operaciones de los Componentes.

Los criterios técnicos para la priorización y selección de las solicitudes de apoyo utilizados por la Instancia Ejecutora se basaron en el uso del Sistema Único de Registro e Información (anteriormente conocido como SISER), en donde el sistema priorizaba y dictaminaba y los resultados eran publicados y difundidos para conocimiento de los beneficiarios. Y que

Los responsables del funcionamiento del Programa no llevaron a cabo el monitoreo y seguimiento de los apoyos entregados, así como de los indicadores de desempeño.

---

Figura 4. Indicadores de la gestión de Fomento Ganadero en Yucatán en 2012 y 2013.

Fuente: Elaborado por el autor con información de SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2013-14.

Y en cuanto a los impactos que se tuvieron en el Estado de la ejecución del PAIEI, de igual forma que en 2008, la evaluación estatal hecha a éste último fue una de operación y funcionamiento, por lo que tampoco se tienen registros de los efectos directos e indirectos que se tuvo de la entrega de los

apoyos en las variables de primer y segundo nivel.

A todo lo anterior hay que sumar que la valoración de las bases normativas que rigieron las evaluaciones hechas al Programa Fomento Ganadero en el Estado de Yucatán de los años 2001 al 2013 se aprecian en la Figura 5.

---

Contar con un Comité Técnico Estatal de Evaluación, creado en las RO de Alianza de 1998 con el nombre de Subcomité de Evaluación Estatal, que coordinó las evaluaciones, lo que implicó la contratación de Entidades Evaluadoras Estatales (EEE), con base en las Guías Metodológicas para la Evaluación Estatal y Términos de Referencia para la contratación de EEE (elaborado por FAO), donde se establecieron las bases normativas del proceso de licitación para su selección.

Que año con año evolucionaron los objetivos de las evaluaciones de Fomento Ganadero, atendiendo a los cambios del propio Programa y a los requerimientos derivados de los objetivos y estrategias de los Gobierno Federal y Estatal. Y que

Las encuestas a muestras representativas de beneficiarios y otros actores (seleccionada mediante un muestreo aleatorio con selección sistemática), diseñadas por la FAO y aplicadas por las EEE, se establecieron como fuente principal de información para la evaluación a los beneficiarios y a los operadores del Programa. A fin de obtener información sistemática, conformar bases de datos estatales y nacionales, y construir indicadores para la medición del desempeño de FG.

---

Figura 5. Indicadores de las bases normativas de Fomento Ganadero en Yucatán de 2001 a 2013.

Fuente: Elaborado por el autor con información de SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2001-14.

En lo que respecta a los términos de las evaluaciones a FG que se le realizaron en el período referido, éstas presentaron modificaciones y se acordaron y determinaron año con año conforme a los requerimientos normativos y necesidades de las autoridades federales y estatales. Donde en un principio las evaluaciones estatales estuvieron orientadas principalmente a verificar el cumplimiento de la normatividad, de las metas físicas y financieras (Wholey, 1983), y a obtener opiniones de los productores sobre la operación de los diferentes programas que la comprenden; y no fue hasta la evaluación del 2001, que se incorporó la evaluación de impactos y de procesos o gestión de los programas (Pablos, Ortiz y Pons, 2009), que desde entonces constituyeron dos de los ejes centrales de la evaluación tanto a nivel estatal como nacional.

Por su parte, la evaluación de la gestión e impactos de la implementación de este Programa en Yucatán, en los primeros años en los que no se habían delimitado con precisión los ámbitos de esta, arrojó que parte importante de los esfuerzos se destinaron a conocer la opinión y percepción de los beneficiarios sobre la calidad del servicio brindado por los funcionarios, la calidad y oportunidad de los apoyos recibidos, y sobre las necesidades de servicios complementarios, como la asistencia técnica y el nivel de conocimiento del Programa observándose que las respuestas generalmente presentaron un sesgo, debido a que los encuestados temían que una opinión negativa pudiese representarles peligro de no recibir nuevamente el apoyo. Por ello, como respuesta a esta situación, se acotó el ámbito de evaluación a la medición de impactos, y éstos se enfocaron a la obtención de información sobre variables ligadas de manera directa a los objetivos del Programa como: generación de empleos, ingresos, el cambio tecnológico y la capitalización de las unidades de producción. Aunque adicionalmente se intentó obtener información sobre el grado en que los cambios observados en las variables se atribuían a la implementación

del Programa, con el fin de aislar los efectos de otros factores (Pablos, Ortiz y Pons, 2009).

Asimismo, se identificó que, si bien el diseño de indicadores y diversos instrumentos metodológicos para la evaluación estuvieron definidos en congruencia con los objetivos de la APC (Brick, 1983), en la práctica se observó que su aplicación se limitó por las necesidades propias del Estado, que hizo que se persigan objetivos distintos a los de la normatividad nacional. Y que por lo tanto, permaneciera pendiente la descentralización del Programa, no sólo en las bases normativas de su implementación, sino de igual manera en las de su evaluación.

De todo lo analizado es importante puntualizar dos cuestiones. En primer término, que en cuanto al diseño del Programa en la entidad, éste se convirtió más en un instrumento normativo y puso mayor énfasis en su operación, a consecuencia de la falta de interés del Estado para modificar o al menos proponer adecuaciones en beneficio de la ganadería local (se observó que en sus años de operación sólo se realizaron modificaciones en el sentido de los montos diferenciados de los apoyos y el perfil de la población objetivo, pero, estos cambios no se registraron en la estructura, por no existir los fundamentos documentales, sino que más bien se hizo en la práctica); de que existieron factores que limitaron su apropiación en Yucatán, como la falta de instrumentos de planeación específicos que sirvan de marco de referencia para adaptar el diseño y la operación del Programa (se detectó que la estructura con la que FG operó durante los años de su implementación en el estado, no tuvo cambios sustanciales atribuibles a los resultados que arrojaron las evaluaciones estatales que le realizaron); así como también, por la carencia de una planeación participativa en la que se tomara en cuenta la opinión del sector social y de los diferentes actores involucrados directa e indirectamente con la gestión del Programa, como proponen Pablos, Ortiz y Pons (2009), como fue el caso de los beneficiarios (no registró

cambios atribuibles a las instancias operadoras en la entidad, sino que las modificaciones o adecuaciones fueron las que implementó la SAGARPA y las realizadas a causa de la misma operación de FG y de carácter nacional). Esto evidencia que las modificaciones fueron escasas, y las pocas que existieron, se concentraron en el cumplimiento del marco normativo que definían las RO, aunque en la realidad estos cambios se dieron en respuesta a hechos coyunturales y no a la solución de problemas de fondo, por lo que no se logró alcanzar los resultados óptimos.

Y en segundo, que de los resultados e impactos en la operación de Fomento Ganadero en la entidad, es evidente que sus alcances se vieron limitados, tanto por aspectos inherentes a su diseño, como la falta nuevamente de instrumentos de planeación local (como el diagnóstico de la actividad pecuaria en su conjunto y una estratificación de productores que conlleven a la delimitación de proyectos estratégicos), y de cambios en los componentes, objetivos y metas; así como por factores relacionados con la operación del mismo (dos componentes importantes en materia de evaluación de políticas de acuerdo a Pablos, Ortiz y Pons, 2009), principalmente los retrasos en la radicación de recursos debido a los problemas de planeación que enfrentó el Programa desde su origen, las contingencias ambientales y la poca importancia que representó la operación del mismo con relación al ciclo productivo, y a la oportunidad de entrega de los recursos. Todas estas condiciones propiciaron que la asignación de los recursos fuera poco eficiente con respecto a los impactos que se generaron en FG, y en consecuencia, que no se obtuvieran los resultados deseados (no se contaron con los instrumentos necesarios que determinarían los impactos que se obtendrían con la implementación del Programa).

Por consiguiente se puede decir que la evaluación de FG en Yucatán se caracterizó en lo general por disponer de suficientes recursos que aplicó con un enfoque de énfasis positivista (evaluación ex-post) y tendencia

unidisciplinaria (económica), persiguiendo la estandarización de los procesos (Osuna y Marquez, 2000) y privilegiando la medición cuantitativa a través de un trabajo de expertos (Brick, 1983; Wholey, 1983) pero descuidando la participación social y el análisis dinámico de sistemas, es decir la aplicación de estudios cualitativos orientados hacia los aspectos relacionados con la calidad, la satisfacción del usuario, la congruencia, la oportunidad, la pertinencia y la eficiencia de Programas (Monnier, 1995; Cardozo, 2011) y con un enfoque evaluatorio constructivista (Cardozo, 2013).

## Conclusiones

Sibien los reportes de evaluación de FG evidencian que en términos de eficacia su orientación e importancia como medio de apoyo ha sido congruente con el propósito de mejorar las condiciones en las que se desarrollan las actividades ganaderas de Yucatán y reconocen que, a pesar de la limitada disponibilidad de recursos, se ha estado avanzando, pero a ritmo lento, con las necesidades que imponen los cambios socioeconómicos que ocurren en el ámbito rural del estado y en sus mercados. Se puede afirmar que este proceso de evaluación no está permitiendo determinar y cuantificar en forma objetiva y completa los cambios en términos de eficiencia, y efectos estructurales que se han producido en la población objetivo de FG debido a que en la práctica no se han medido ni separado los efectos indirectos provocados por el Programa, como el grado de satisfacción de esta población, el cambio de las expectativas y conductas de los participantes, entre otros; porque en el proceso de su valoración no se está tomando en cuenta la existencia de valores y ponderaciones, la mayor parte de las veces no explícitos y cargados de juicios de valor (políticos y sociales), en la elección y aplicación de las técnicas para evaluarlo; y porque tampoco se está tomando en cuenta la evolución que la evaluación de políticas ha tenido hacia un concepto más amplio, donde los aspectos cualitativos cobran cada vez mayor importancia, principalmente

porque sus métodos aportan dinamismo y diversidad de perspectivas (como el Análisis Costo-Beneficio social y el Análisis de Frontera).

Por consiguiente, se puede observar que la percepción de la evaluación en este Programa fue más cercana a un proceso de auditoría que a una investigación evaluativa y que por ello, resulta fundamental basar la construcción de sus indicadores futuros en marcos teórico-referenciales que sirvan para explicar y justificar la operación y sostenimiento del mismo.

Lo anterior, significa que la implementación de los programas públicos hacia el subsector ganadero en Yucatán deben de considerar a la evaluación como algo endógeno o al menos establecer programas de monitoreo y de rendición de cuentas; que se requieren de procesos de investigación robustos para identificar la problemática pecuaria estatal y realizar un diagnóstico sin sesgos, para así diseñar estrategias que combatan de manera efectiva sus carencias sociales más allá de las leyes, programas e iniciativas que partan de la voluntad política; así como también de la formación de recursos humanos en el campo de la evaluación, que cuenten con los suficientes elementos teóricos y empíricos que les permitan agregar el componente cualitativo al análisis evaluatorio de programas públicos en el estado para así enriquecer y mejorar sus resultados e impactos.

Se termina señalando que, si bien las herramientas utilizadas en la evaluación de FG en Yucatán se puede decir que fueron suficientes para evaluar este programa público, no lo fueron para enfrentar la complejidad de esta política y de su evaluación, situación que necesita de una gran capacidad de inventiva metodológica, de una actitud flexible ante las posibles explicaciones teóricas alternativas y de un conocimiento específico del tema que se evalúa, para que así este Programa, logre impactos reales en el futuro de la actividad ganadera estatal. Es decir, que la planeación de la evaluación de políticas en

programas como este se debe de convertir en un arte, donde la experiencia y la intuición resulten más efectivas que un conjunto de procedimientos analíticos, haciendo con esto evidentes los beneficios de avanzar en el uso de enfoques de evaluación constructivistas (con metodologías combinadas sin dogmatismos), en los equipos de trabajo pluridisciplinarios y en los esfuerzos por avanzar en la cabal comprensión de la complejidad de este proceso.

## Referencias

- Brik, A.S. (1983). Stakeholder-based evaluation. *New directions for program evaluation*, 17, 1-108.
- Cardozo, M. (2011). Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, 45-39.
- Cardozo, M. (2013). Políticas Públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39-59.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. México. Recuperado de [http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf).
- Gómez, L., y Tacuba, A. (2017). La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real?. *Economía UNAM*, 14(42), 93-117.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2019). El sistema alimentario en México - Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Ciudad de México.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2004). *Metodología de la investigación*. México: McGrawHill.
- Herrera, F., Lutz, B., y Vizcarra, I. (2009). La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional

- 2000-2006. *Economía, sociedad y territorio*, IX(29), 89-117.
- Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Osuna, J., y Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. España: Instituto de Desarrollo Regional.
- Pablos, S., Ortiz, R., y Pons, D. (2009). Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas. En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/04/srd.htm>
- SAGARPA-FAO. (2007). *Análisis de Políticas. Alianza para el Campo: Hacia una nueva etapa: Propuesta para el período 2007-2012*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2002). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2001*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2003). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2002*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2004). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2003*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2005). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2004*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2006). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2005*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2007). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2006*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2009). *Informe de Evaluación Externa Estatal de Funcionamiento y Operación 2008: Programa de Adquisición de Activos Productivos*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2013). *Evaluación de resultados del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura: componentes en concurrencia de recursos 2012*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2014). *Evaluación de resultados del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura: componentes en concurrencia de recursos 2013*. México.
- Salas, I., y Murillo, F. (2010). La evaluación de los programas públicos en México: una mirada crítica al CONEVAL. *ICE, Revista de economía*, 1(857), 153-162. Recuperado de <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1380>
- Wholey, J.S. (1983). *Evaluation and effective public management*. Boston: Little Brown.
- Yúnez, A. (2010). Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural. En *XI Economía rural. Los grandes problemas de México*. (pp.12-23). México, D.F.: El Colegio de México. Recuperado de <http://2010.colmex.mx/16tomos/XI.pdf>.

**Recibido:** 23 de septiembre de 2019

**Corregido:** 9 de diciembre de 2019

**Aceptado:** 31 de enero de 2020

**Conflicto de interés:** No existe conflicto de interés