

Metaevaluación del Programa Federal Fomento Ganadero. El caso del estado de Yucatán

M.G.P.P. Carlos Leyva Morales

Universidad Autónoma de Yucatán

Dr. Felipe Alonzo Solís

Universidad Autónoma de Yucatán

M.G.P.P. Hansell Sabido Ocampo

Gobierno del Estado de Yucatán

Resumen

Se analizan las evaluaciones realizadas al Programa Fomento Ganadero en Yucatán de 2001 al 2013 para valorar su pertinencia y utilidad. Se empleó un diseño no experimental de tipo longitudinal en su modalidad de tendencia en donde la recolección (revisión de literatura y entrevista a informantes clave) y análisis de la información (principios sobre metaevaluación de Díaz y Pacheco) se sustentó en un enfoque mixto, cualitativo y cuantitativo. Se encontró que las evaluaciones hechas a Fomento Ganadero en Yucatán en el período de interés, fueron en lo general de baja calidad y muy poca profundidad en cuanto a la consistencia interna de su coherencia, reglas de operación, calidad, eficacia y eficiencia, impacto, focalización y satisfacción de sus beneficiarios, es decir, que su coherencia no se expresó en reglas de operación que definieran con precisión los índices de eficiencia y eficacia que pretendió alcanzar el Programa, en una focalización alrededor de las actividades prioritarias y población objetivo que se beneficiaría en el estado y, en la precisión de los parametros de impacto y satisfacción que buscó lograr.

Abstract

Discusses evaluations to assess its relevance and usefulness to the Fomento Ganadero program in Yucatán from 2001 to 2013. Used a longitudinal non-experimental design in the form of trend where recollection (literature review and key informant interviews) and analysis of information (principles on meta-evaluation of Diaz and Pacheco) was sustained in a mixed approach, qualitative and quantitative. Found that the assessments made to Fomento Ganadero in Yucatan in the period of interest, were generally of low quality and very shallow in terms of internal consistency of its coherence, rules of operation, quality, effectiveness and efficiency, impact, focus and satisfaction of their beneficiaries, i.e. that its coherence not expressed itself in operating rules that define with precision indices of efficiency and effectiveness that sought to achieve the program, in a focus around the priority activities and target population that would benefit in the State and, in the precision of the parameters of impact and satisfaction which sought to achieve.

Palabras clave: Administración pública, Política Agrícola, Evaluación de políticas, Fomento ganadero, Metaevaluación, Public administration, Agricultural policy, Evaluation policy, Livestock development, Metaevaluation.

Codigos JEL: H53, I38, M19, O21, Q18

Introducción

Como es sabido, la metaevaluación es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas a los planes y programas de un gobierno para valorar su pertinencia y utilidad (Díaz y Rosales, 2003). En consecuencia, su realización trata de valorar todos los ámbitos relativos a cualquier evaluación realizada a estas políticas públicas (diseño, impacto, eficacia, etc.) para verificar si estas están cumpliendo con su cometido (Schwandt y Halpern, 1988), si los enfoques y el método adoptado son los adecuados, y en su caso, cuáles son las causas por las que estas evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye (resultados de baja calidad o no viables, o estructuras institucionales que no propician la integración de la evaluación con la toma de decisiones), situación que no le resulta ajena a las implementadas en México a lo largo de todo su territorio.

Por otra parte, el crecimiento de la producción agrícola nacional, de suma importancia para el desarrollo del país, ha sido notable y constante en el pasado reciente, principalmente en el caso de la de tipo ganadera, la cuál en el último quinquenio ha sido en lo general superior a la tasa media de crecimiento anual de la población mexicana (SAGARPA, 2017). Pero a pesar de lo anterior, la demanda de productos pecuarios ha superado a la oferta local, lo que ha causado el aumento de las importaciones, y el patrón de consumo se ha modificado, hacia los productos y sucedáneos de menor precio, por un lado, y a los que se consideran más sanos e inoocuos, por el otro (SAGARPA-ASERCA, 2010). Entre los diversos factores que afectan a esta actividad en el país, se encuentran las políticas gubernamentales; precios bajos de sus productos; la sanidad; alzas en los precios de los insumos (Ríos Flores, et al, 2014); condiciones climatológicas adversas; la falta de flujo crediticio; la baja rentabilidad de las empresas ganaderas; escaso mercado; la introducción de producto importado y de contrabando; baja capacidad instalada; escasa transferencia de tecnología e imposibilidad para efectuar nuevas inversiones (Cavallotti, Ramírez, Cesín y Ramírez, 2014).

En este contexto, Alianza para el Campo, denominado en el año 2012 Programa para la Adquisición de Activos Productivos, fue el principal instrumento para fomentar la producción agropecuaria y la economía rural en el país a través de siete programas de fomento, uno de ellos el de Fomento Ganadero (FG) el cual fue creado para resolver el problema de la baja productividad de las unidades económicas pecuarias del país ocasionado por cinco causas en particular: a) baja capitalización de las unidades productivas...; b) la baja utilización de material genético de calidad; c) el deterioro de las

praderas y agostaderos...; d) la baja innovación tecnológica y las bajas capacidades técnicas, y e) el deterioro de los recursos naturales... (SAGARPA, 2015). En 1999 el Gobierno de México, a través de la SAGARPA, decide evaluar todos los Programas que forman la Alianza, con el decreto del capítulo V Art. 65 Fracción IV del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2001, por lo que solicitó a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la evaluación nacional y estatal de este conjunto de Programas por medio de evaluadores externos para la elaboración de los informes finales, desarrollando para ello una Guía Metodológica para la Evaluación Estatal (GMEE).

Los términos de las evaluaciones a Fomento Ganadero en el país en lo general se caracterizaron por presentar modificaciones, en un principio orientadas principalmente a verificar el cumplimiento de la normatividad, de las metas físicas y financieras, y a obtener opiniones de los productores sobre la operación de los diferentes Programas que le conforman; no siendo hasta la evaluación del 2001, que se incorporó la evaluación de impactos y de procesos o gestión de dichos Programas, que desde entonces constituyeron dos de los ejes centrales de la evaluación de FG, tanto a nivel nacional como estatal (SAGARPA-FAO, 2006). En este último nivel un Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), creado en las Reglas de Operación de la Alianza de 1998 con el nombre se Subcomité de Evaluación Estatal, coordinó las evaluaciones del Programa, lo que entre otras cosas 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 las EEE (elaborado por FAO), en las que se establecieron las bases normativas del proceso de licitación para su selección. El diseño de indicadores y diversos instrumentos metodológicos para la evaluación de FG estuvieron definidos en congruencia con los objetivos de la APC, sin embargo, en la práctica su aplicación se vio limitada por las necesidades propias de los estados, que hizo que se persigan objetivos distintos de la normatividad nacional lo cual se reflejó en los resultados e impactos de su operación en las entidades, que se vieron limitados, por aspectos en su diseño (falta de instrumentos de planeación local y de cambios en los componentes, objetivos y metas) y por factores relacionados con la operación del mismo (retrasos en la radicación de recursos debido a los problemas de planeación, la falta de instrumentos para su planeación, etc.) propiciando que la asignación de los recursos fuera poco eficiente con respecto a los impactos que se generaron (SAGARPA, 2015).

Dado el contexto anterior, el presente trabajo buscó realizar la metaevaluación de las evaluaciones realizadas al Programa Fomento Ganadero en el estado de Yucatán del año 2001 al 2013 para valorar su pertinencia y utilidad, en razón de que si bien la producción ganadera del citado estado ha sido creciente en la última década (crecimiento en un 19.13 % en total de 2005 a 2015), su participación en el total nacional se caracteriza por ser bastante baja (en 2015 representó el 0.03 % de la producción total, condición que ha prevalecido por más de 25 años), además de que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015; existen en la entidad 109,579 personas que se dedican a las actividades primarias (entre las que se encuentran los productores ganaderos), de las cuales, el 37 % no obtienen ingresos y el 53 %, perciben hasta tres salarios mínimos, lo que los clasifica como productores de bajo desarrollo, es decir, que sólo logran producir volúmenes para satisfacer la demanda de sus familias así como pequeños excedentes que comercializan para cubrir sus necesidades de bienes y servicios que no son producidos por ellos mismos.

Metodología

Se empleó en esta investigación un diseño no experimental de tipo longitudinal en su modalidad de tendencia (Hernández, Fernández y Baptista, 2015). La recolección y análisis de la información se sustentó en un enfoque mixto, se hizo uso tanto del enfoque cualitativo como del cuantitativo. El primero se utilizó para evaluar los informes de las evaluaciones ex-post realizadas y de los informes finales de evaluación estatal (IEE) del Programa Fomento Ganadero en Yucatán en el período 2001-2013, así como de la proveniente de los informantes clave entrevistados. En tanto que el segundo se aplicó para examinar los datos obtenidos a partir de la revisión de literatura de las bases de datos nacionales y estatales disponibles en las instituciones relacionadas con el subsector ganadería y en la Internet.

Las principales técnicas que se utilizaron para la recopilación de la información fueron la revisión de literatura y la entrevista a informantes clave. En la primera técnica toda la información recopilada se concentró en una bitácora electrónica de trabajo en Word. Y para las entrevistas a los involucrados en el proceso de diseño, implementación y evaluación del Programa en el estado, ubicados en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGARPA) delegación Yucatán y la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Yucatán, se usó una guía de entrevista conformada por 21 preguntas abiertas relacionadas con el proceso de diseño, gestión, y seguimiento del

programa; y sobre los criterios a evaluar relacionados con la metaevaluación (coherencia, reglas de operación, calidad, eficiencia y eficacia, impacto, focalización y satisfacción). El procesamiento de la información resultante se realizó mediante la aplicación de la estadística descriptiva, estimación y comparación de medias, así como mediante el cálculo de tasas y porcentajes.

El análisis de los resultados se basó en el procedimiento propuesto por Díaz (2001), el cual parte en primera instancia de emplear de manera selectiva el grupo de listas de comprobación que provienen de los modelos parciales y de las categorías principales que existen en materia de metaevaluación, bajo la premisa de que le concierne al metaevaluador el saber de su existencia y de que puede concurrir a ellas. Así si este se acerca a su objeto de estudio con la intención de llevar a cabo un examen crítico pero libre (Lorenzer, 1997), o fecundar el valor de la interpretación (Gadamer, 1996 o Stufflebeam y Shinkfield, 1993), puede construir su propio listado, ajustándolo, con base en el conjunto de opciones disponibles, a los contenidos cuyo significado hagan relevante el informe a analizar; o bien, partiendo de esas listas y de su destreza, fabricando un modelo de verificación completamente alternativo.

Se consideraron también los principios sobre metaevaluación de Díaz que señalan que dentro de una metodología naturalista y dinámica, el modelo que se proponga para este fin será recurrentemente objeto de ajustes, una condición operativa: es decir, que para que sea funcional, las categorías requieran priorizarse, y no se debe pretender la explicación total del informe en consideración, sino una que sea crítica y relevante, por ello, su orientación consistirá en buscar credibilidad con condiciones de control que garanticen su suficiencia y adecuación, honestidad y verosimilitud, así como su economía y oportunidad. Esto implica que, al aplicar este procedimiento se tendrán que examinar la pertinencia, viabilidad, el grado de confianza que se provee y otras condiciones que se deberán de señalar y modelar de forma eventual (Díaz y Rosales, 2003), un requisito funcional, dado que la metaevaluación basada en la hermenéutica (González Dobles, 1986) consiste en repetir en forma sistemática y cíclica, a lo largo de todo el proceso, cuatro acciones a saber: análisis estructural, interpretación, comentario y crítica; una especie de matriz en la que estos cuatro factores se mueven en una espiral visitando los ámbitos de las diversas modalidades de la hermenéutica (interna, externa y profunda) y de sus categorías determinantes principales. Por último, el autor plantea que este proceso cíclico de retroalimentación de la metaevaluación, es una etapa inescapable de toda evaluación, por el papel integrador y global que le corresponde en la disciplina

(Stufflebeam y Shinkfield, 1993); es decir, que la ella es el cierre de la evaluación como actividad finalista (esta sin metaevaluación es parcial, deficitaria e inconclusa), imperativo propuesto por Scriven (1995), quien la señala como necesaria tanto lógicamente y procedimentalmente, como socialmente.

Partiendo de lo anterior, la información obtenida se procesó en una matriz (Tabla 1) que sirvió de base para realizar el ejercicio de metaevaluación del Programa Fomento Ganadero del período 2001 al 2013, tomando como base la propuesta hecha por Pacheco (2010) en una publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tabla 1. Matriz para la Metaevaluación

Ámbitos	Indicadores	Criterio	Método de recopilación de datos	Fuentes de datos
Coherencia	Nivel de pertinencia interna y externa del Programa	Congruencia con el problema. Congruencia, complementariedad y sinergias con otros programas	Entrevistas y análisis de documentos escritos	Funcionarios , RO, IEE.
Reglas de operación	Grado de cumplimiento y adecuación al Programa	Verificación en el cumplimiento de las RO y en la pertinencia en el diseño de las mismas para el cumplimiento de los objetivos	Entrevistas y análisis de documentos escritos	Funcionarios , RO, IEE.
Calidad	Métodos cuantitativos	Diseño de muestras estadísticamente representativas	Control estadístico y entrevistas	Funcionarios , RO, IEE.
	Grado de conocimiento del Programa	Conocimiento de la naturaleza, fines y alcances por parte del evaluador		
Eficacia y eficiencia	Grado de cumplimiento de objetivos programáticos en tiempo y forma	Valoración de los avances o resultados, y evaluación del ahorro de recursos y de tiempos en la operación o ejecución	Entrevistas y análisis de documentos escritos	Funcionarios , beneficiarios , RO, IEE.
Impactos	Valor de los efectos económicos y sociales	Medición de la magnitud de los cambios en el bienestar de los individuos, así como en las variables	Entrevistas y análisis de documentos estadísticos y escritos	Funcionarios , beneficiarios , RO, IEE.

		de la producción, ingreso, empleo, etc., buscando los efectos previstos y no previstos, atribuibles al Programa		
Focalización	Grado de concentración de los recursos en la Población Objetivo del Programa	Valoración de la satisfacción de necesidades básicas, superación de la pobreza, de la reducción de la vulnerabilidad, y de la reducción de desigualdades en materia de oportunidades, ingresos y otras variables relacionadas	Entrevistas y análisis de documentos escritos	Funcionarios , beneficiarios , RO, IEE.
Satisfacción	Grado de percepción del beneficiario	Juicios y opiniones que tienen los beneficiarios, con respecto a la ejecución, operación, resultados e impactos del Programa	Entrevistas	Funcionario s, beneficiarios , RO, IEE.

Fuente: Elaboración propia de los autores con base en Pacheco, 2010.

Resultados y discusión

Metaevaluación del Programa Fomento Ganadero en el estado de Yucatán

Los resultados de la metaevaluación realizada al Programa Fomento Ganadero en Yucatán con base en los informes de evaluación estatal del 2001 al 2013, las Reglas de Operación y la opinión de funcionarios, se presenta a continuación bajo el contexto de que en la actualidad más que conocer una contabilidad de resultados, se requiere saber cómo se llegaron a esos resultados; y de que más que verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas, se requiere examinarlas para determinar si fueron las más adecuadas para lograr esos resultados (Cardozo, 2006).

5.1 Coherencia. En los Informes de Evaluación Estatal en Yucatán del Programa Fomento Ganadero en el período 2001-2013, siguiendo los lineamientos metodológicos de la FAO, se pudo observar que si se dedicó un capítulo en el que se planteó el contexto estatal en el que se desarrolló la actividad pecuaria y se hizo hincapié en las principales características del subsector, la identificación de factores críticos y la correspondencia entre la orientación del Programa con la problemática de las cadenas prioritarias de la

entidad. No obstante lo anterior, en estos IEE se pudo notar también que uno de los principales problemas que presentó la orientación de FG a nivel estatal fue la ausencia de un diagnóstico de la actividad pecuaria y de sus cadenas prioritarias. Por ejemplo, para la evaluación realizada a FG en el año 2001 (hecha de manera particular a cada uno de los subprogramas que le conformaron), se pudo ver que, de acuerdo al subprograma, se plantearon problemas específicos a resolver, y por consiguiente, se especificaron objetivos y componentes diferentes para cada uno con base en la problemática identificada, haciendo complicado realizar el análisis generalizado sobre la coherencia interna de FG, debido a la dificultad de comparar las evaluaciones de cada subprograma. Dada la heterogeneidad que hubo entre los diferentes elementos que conformaron este ámbito; para fines ilustrativos, se denotan a continuación (Tabla 2) algunas de las diferencias que se identificaron.

Tabla 2 Coherencia entre problema, objetivo y componentes de dos subprogramas de FG en 2001

En el IEE del **Programa Avícola y Porcícola** de Yucatán, se identificó en su problemática que estas actividades estaban sometidas a una dura competencia tanto a nivel regional, nacional como internacional, por lo cual no sólo debían de incrementar su producción, sino también producir productos de calidad que compitieran en condiciones ventajosas de precios para consolidar su presencia en los mercados regional y nacional. Esta competencia se daba entre las grandes empresas productoras de estas dos actividades pecuarias de importancia que contaban con alta tecnología de producción, lo que les permitió incluso exportar, encontrándose los productores pequeños y medianos del estado en desventaja, al no contar con esos recursos tecnológicos, y requiriendo por ello de apoyos para poder seguir en este mercado tan competido. Ante esta situación se planteó como objetivo en este Programa el “apoyar la construcción, modernización y rehabilitación de infraestructura y el equipamiento productivo de las unidades de producción y de industrialización, para inducir la incorporación de tecnología y elevar la productividad de la avicultura y porcicultura, así como mejorar el esquema de transformación de sus productos”. Entre los componentes de apoyo a la producción y tecnificación de estas unidades de producción se contemplaron materiales para la rehabilitación y construcción de infraestructura como: naves avícolas y porcícolas, bodegas, tolvas, cercos perimetrales, vados y arcos sanitarios; así como para la adquisición e instalación de equipos especializados necesarios para el mejoramiento y modernización de las explotaciones avícolas y porcícolas como: comederos, bebederos, jaulas parideras y de gestación, jaulas de postura, criadoras avícolas, mezcladoras, molinos, equipos de ventilación y para el tratamiento de aguas residuales. En tanto que entre los componentes para infraestructura de transformación, los recursos apoyaron la transformación de rastros, salas de corte y frigoríficos Tipo Inspección Federal (TIF), así como para el equipamiento y remodelación de rastros y salas de corte TIF. Por consiguiente, de lo anterior se puede inferir que en lo que se refiere a la coherencia interna de este Programa, si existió una explícita entre el objetivo establecido con base en la problemática que presentaban la avicultura y la porcicultura de Yucatán, y los componentes que se entregaron con su ejecución para el logro del objetivo; es

decir que se dio respuesta a la situación que se pretendía solucionar en estas actividades productivas. En consecuencia, se confirma la pertinencia de este Programa en cuanto al problema que buscaba resolver, y a los instrumentos diseñados para lograr sus objetivos.

En el caso de la evaluación realizada al **Programa Apícola** del estado en ese mismo año, su IEE estableció como problemática a resolver con su implementación que: “El artículo 76 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación establece que para los programas de la Alianza para el Campo, los subsidios que otorgue el Gobierno Federal no serán mayores a un 50% del costo total que determine cada programa en sus componentes individuales y hasta por una cantidad máxima de \$500 000 por unidad de producción, considerando la totalidad de los programas con excepción de productores de bajos ingresos que habitan en comunidades de alta marginación, sin embargo, cuando estos productores agrupados en organizaciones, tengan proyectos integrales que otorguen valor agregado a las cadenas productivas, podrán ser apoyados con recursos por arriba de los \$500 000 siempre y cuando se cuente con dictamen técnico, económico y financiero y se suscriba un convenio específico en donde se asegure el seguimiento de las acciones”. En tanto que como objetivo del Programa planteó el: “incrementar la producción de miel y demás productos de las abejas, mediante el fortalecimiento de la infraestructura productiva; fortalecer el control sanitario y el mejoramiento genético mediante el control de la Varroa y la producción de reinas; y modernización del sector, con apoyos al centro de acopio”. Bajo este contexto, para su logro, en su ejercicio fueron entregados a los apicultores del estado: colmenas de dos alzas, bastidores, cámaras de cría, pisos, tapas interiores, techos, alzas, abeja reina comercial, núcleos de abejas, cera estampada, núcleos de fecundación, semen, acaricida, trampas de polen, secadoras de polen, mezcladoras para miel, filtros para miel, tambos, extractores manuales, extractores eléctricos, estampadoras de cera, y reactivos para laboratorios de calidad de miel, análisis físico-químico y residuos tóxicos de miel. Por lo tanto, en este Programa se dio inconsistencia entre el objetivo que buscó alcanzarse con su implementación y la problemática que se planteó en el diagnóstico de la actividad en la entidad. Es decir, que el planteamiento estuvo lejos de ser el problema real que enfrentaba el sector apícola del estado; en realidad fue parte de las RO que lo regulaban. No obstante lo anterior, en cuanto a la congruencia entre el objetivo y el diseño de los instrumentos, se pudo notar un alto nivel de compatibilidad entre ellos, ya que los últimos si se encontraron directamente relacionados con el objetivo planteado, y por tanto la implementación de los apoyos entregados hizo que fuera posible alcanzarlo.

Fuente: elaborado por los autores con información del IEE de Fomento Ganadero en Yucatán 2002.

Es también importante señalar que en cuanto a los objetivos en los informes de evaluación estatal, en Yucatán en lo general no se realizaron modificaciones a éstos (lo que si sucedió con los de FG en el período a nivel nacional que se caracterizaron en lo general porque fueron modificándose a lo largo de su implementación¹), se mantuvieron

¹ En el PFG del año 2002, se planteó un objetivo general común para el grupo de Programas que lo conformaban: incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo, fomentar la inversión, desarrollar capacidades, fortalecer a las organizaciones y consolidar la sanidad e inocuidad agroalimentaria. Éstos en 2003, fueron complementados poniéndole más énfasis a la generación de mayor valor agregado en la

los planteados en 2001², y las acciones para su logro estuvieron más encaminadas a la administración y al cumplimiento de las Reglas de Operación para su instrumentación. Respecto a los componentes de apoyo, en Yucatán la instancia operativa no modificó estos componentes como tal, sino más bien la “forma” de cómo se financiaban (éstos en lo general fueron los mismos desde el inicio del Programa a nivel nacional, con la única diferencia de que a partir de 2002 fueron mejor organizados, facilitando con ello su operación y evitando problemas de duplicidad). En cuanto a los instrumentos o criterios que utilizó FG, como los referentes a la criterios de elegibilidad y de selección definidos en las RO, se pudo ver que éstos no fueron suficientes para asegurar que los beneficios del Programa se orientaran adecuadamente a los destinatarios a quienes debían llegar. Por ejemplo, en lo que respecta a la asignación de los apoyos a las solicitudes recibidas, los criterios considerados fueron: el orden de llegada de las solicitudes o inscripción de los productores al Programa, el impacto esperado y la atención de solicitudes rezagadas. Sin embargo, el IEE del PFG del año 2005 manifestó que los cambios presentados en los criterios de elegibilidad y de selección durante los años de implementación del Programa en la entidad hasta ese momento, fueron más como una medida de respuesta a las modificaciones planteadas al diseño del mismo en el país y no a las necesidades propias de la actividad pecuaria del estado; el del 2008 sólo indicó que con el propósito de aplicar criterios de equidad en el otorgamiento de los apoyos, se establecieron grupos diferenciados por su condición relativa a su nivel de activos y el grado de marginalidad de los solicitantes, cuya clasificación en las RO, se estipuló que fuera con base en la propuesta del Consejo Nacional de Población y Vivienda; en tanto que, en el IEE del 2012 se manifestó, que para el caso de Yucatán, no se hicieron esfuerzos complementarios para definir una población objetivo acorde al contexto estatal, es decir que no se señaló una población objetivo cuantificada y localizada tomando en cuenta una población de referencia³. A la situación anterior, se le debe sumar la inexistencia de mecanismos que guiaran la designación y priorización de apoyos e inversiones conforme a los propósitos

producción pecuaria. Y a partir del 2004, año en que el Programa adoptó el diseño que permaneció hasta 2012, se estableció que su objetivo fuera en términos de: incrementar la capitalización de las unidades económicas pecuarias a través de apoyos complementarios para la inversión en equipamiento e infraestructura, los procesos de agregación de valor, el acceso a los mercados y para apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura pública productiva para beneficio común.

² La evaluación del PFG de 2001 contempló como población potencial en Yucatán a las organizaciones, empresas y sociedades de productores, así como a las personas físicas con unidad de producción pecuaria, previa comprobación de ser pequeños productores (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2002).

³ En el IEE de 2001 no se detectó referencia sobre un estudio de tipología de productores, que diferenciase las características que presentaban estos en el estado, por lo que la población objetivo se prestó a la generalidad

de FG, puesto que no se contó con criterios encaminados al cumplimiento de los objetivos que se perseguían. La realidad evidenció que la validación de los proyectos, sirvió más como un requisito para que los productores pudieran ser elegidos para recibir los beneficios del Programa, y que su contenido, fue en el sentido del cumplimiento de la información que la instancia operativa solicitaba: descripción de la explotación o industria, finalidad y montos de inversión de cada una de las partes (gobierno federal, estatal y productores), y en su caso, calendario de pagos. Es decir, que la asignación de recursos vía proyecto se llevó a cabo más como un requisito administrativo, y no como una herramienta de planeación que guiara el logro de objetivos (Cardozo, 2006; Cardozo y Mundo, 2012; Roth, 2014); con frecuencia no contemplaron aspectos técnicos específicos de la producción o factores claves que debe contener todo proyecto productivo, como la comercialización; y fomentaron prácticas de clonación de los mismos por parte de los productores y operadores, lo cual no fomentó la inducción de los productores a la planeación de sus actividades productivas. Por lo tanto, se puede inferir que la falta de mecanismos, instrumentos y criterios fue quizá la debilidad más grande en el diseño de FG, puesto que, la ausencia de estas condiciones, imposibilitó la diferenciación de los apoyos por productor conforme a sus necesidades particulares, para así cumplir de forma consistente los objetivos programáticos del Programa y al mismo tiempo propiciar la optimización de sus recursos. Las deficiencias señaladas en el diseño de FG causaron que su operación estuviera muy alejada de una gestión por resultados, debido a la falta de instrumentos y bases de operación, que permitieran la generación de indicadores y sistemas de información para su correcto seguimiento y evaluación (Schwandt y Halpern, 1988; Scriven, 1995; Zapico, 2005). Aunque cabe señalar que en todos los documentos de los IEE no se presentó un planteamiento sobre estas omisiones, aun cuando en repetidas ocasiones se les hizo hincapié de su importancia y utilidad en los mismos (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2002 al 2014).

Se concluye, en términos generales que en los objetivos del PFG se expresó sólo una parte, y focalizada en el tiempo, de la problemática que enfrentaba la actividad pecuaria de Yucatán, principalmente los factores técnico-productivos y los socioeconómicos; así como la ausencia de una lógica congruente, entre sus componentes de apoyo (mecanismos, instrumentos y criterios) y los objetivos a alcanzar en los diferentes años de su implementación. En efecto, varios factores críticos de su problemática escaparon a la cobertura de FG, como, todos los relacionados con los factores ambientales, así como los económicos concernientes a la necesidad de información de mercados y a la

identificación de fuentes alternativas de financiamiento en la entidad. Por lo tanto, en el ámbito de la coherencia interna del Programa Fomento Ganadero respecto a su diseño en Yucatán de acuerdo a la problemática específica del estado; se puede decir que este diseño no fue coherente ni fue evolucionando (Pacheco, 2010; Diaz y Rosales, 2003), por lo que no registro modificaciones que fueran cubriendo aspectos que aumentarían la pertinencia del Programa en Yucatán.

En lo que se refiere a la coherencia externa de Fomento Ganadero, es decir, su complementariedad o duplicidad con otros Programas federales o estatales, ésta se pudo observar que fue variando conforme se fue implementando FG en el estado, así como con los diferentes Programas relacionados con la actividad en cuestión. Así se tiene que en el IEE del año 2003, se detectó que la compactación de los Programas en uno sólo, permitió apreciar las sinergias con otros de aplicación federal como: el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) y el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), el primero porque apuntaló los conceptos de inversión en equipamiento, y el segundo, porque coadyuvó a la formación de capacidades que apoyaron actividades de las cadenas agroalimentarias locales. En tanto que en los años siguientes, los resultados e impactos de FG también se fortalecieron con otros Programas, entre los que principalmente destacaron el Programa Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN), el Programa de Empleo Temporal y el de Transferencia de Tecnología. Un último ejemplo al respecto fue la complementariedad de FG con el de Salud Animal⁴, a través de las campañas que operaron en el estado para mantener y mejorar el estatus sanitario de la actividad pecuaria. Este Programa, tuvo un efecto directo en la calidad y productividad de esta actividad, pero sobre todo por haberle ganado reconocimiento en el mercado nacional e internacional a la ganadería del estado, principalmente en porcinos y aves.

El reconocimiento de las sinergias con los Programas de la Alianza previamente mencionados, se mostraron en un nivel de generalidad, es decir, en la convergencia en la misión y objetivos entre estos y el PFG. Asimismo, aunque en los documentos de los IEE se dedicó un apartado sobre la complementariedad de Fomento Ganadero, las afirmaciones hechas en esa sección, no contaron con ningún tipo de sustento cuantitativo

⁴ Otros casos en los que FG presentó complementariedad y duplicidad de acciones y recursos fueron: complementariedad con los programas Apoyo Recría Pecuaria y Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola, mientras que en el Programa de Apoyo al Pequeño Ganadero (Fondo X'matkuil-Reyes) se encontró duplicidad (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2013).

o cualitativo, de resultados o de acciones coordinadas horizontalmente, que dieran cuenta de la promoción de estas sinergias, y por lo tanto que den sustento a dichas aseveraciones. Por lo tanto, se puede considerar que el Programa registró sólo cierto grado de coherencia externa, entre su problemática, objetivos y componentes con los otros Programas implementados paralelamente a FG en Yucatán. Sin embargo, dado que se presentaron las inconsistencias y deficiencias expuestas previamente, ésto sugiere que el nivel de congruencia que se presentó en el Programa fue de carácter formal, ésto es, que únicamente sirvió para darle sentido y formalidad al diseño de FG en cuanto a la lógica entre sus objetivos y líneas estratégicas, más éstos no fueron considerados como criterios que fueran de utilidad para la toma de decisiones y que sirvieran de ejes para guiar su operación (Schwandt y Halpern, 1988; Díaz, 2001; Cardozo y Mundo, 2012).

Reglas de operación (RO). Respecto a la reglamentación para la ejecución del PFG en Yucatán, salvo algunos aspectos, en gran medida ésta conservó sus características en lo general. De hecho, prevalecieron la filosofía y el objetivo central de los apoyos, así como la configuración de su diseño operativo, puesto que los cambios obedecieron propiamente a un reordenamiento de los Programas, buscando con ello simplificar el otorgamiento de los subsidios, evitar duplicidades y mejorar su enfoque o direccionamiento operacional; es decir, su función dinámica para contribuir a generar los mecanismos coadyuvantes al desarrollo pecuario del estado. Sin embargo, las debilidades expuestas previamente en el análisis de la coherencia de Fomento Ganadero con base en la lógica en el diseño del Programa, se vieron reflejadas en unas RO muy generales, incluso en los planos específicamente presupuestales, donde los índices de resultados que se definieron no fueron más allá del tradicional avance en el ejercicio presupuestal y en el cumplimiento de metas, esto es, los clásicos indicadores de avance físico financiero (Schwandt y Halpern, 1988; Scriven, 1995; Cardozo y Mundo, 2012), por lo general contruidos sin ningún vínculo entre ellos, lo cual con frecuencia fue imposible establecerlo ya que en una instancia se definían las metas, y en otra diferente, sin mediar comunicación, se definía el presupuesto. Tal parece que los responsables del Programa tendieron a otorgar una mayor prioridad a todo aquello que ampliara su presupuesto y no a lo que permitiera su mejor aprovechamiento y un manejo más racional y eficiente. Bajo esta perspectiva se explica el por qué no se realizaron los estudios para definir la tipología de los productores rurales de la estidad, dado que implicaba erogaciones cuyos beneficios eran menos tangibles o no tan directos para justificar las solicitudes de presupuesto de las dependencias financiadoras. Los parámetros resultantes de estos estudios para el

acotamiento en la focalización y en los objetivos, eran necesarios para el diseño de indicadores que orientaran la operación de FG en el estado, en un primer momento, y posteriormente, para su evaluación. Todo esto para establecer las bases de una gestión por resultados, las cuales como ya se mencionó, eran una condición necesaria para que la evaluación se consolidara como una auténtica herramienta de mejora del desempeño o gestión de FG, en la medida en que retroalimentara y actualizara permanentemente los Programas que le conformaron. Lamentablemente, la generalidad en las RO, no permitieron esta funcionalidad. En efecto, cuando no existen criterios definidos de cómo actuar y decidir en los programas públicos, lo que prevalece es la discrecionalidad, y en el mejor de los casos, esto conduce a acciones y decisiones conforme a lo que el funcionario cree que es adecuado, lo cual no necesariamente proporciona los mejores resultados, y con frecuencia, estas indeterminaciones pueden ser aprovechadas para influir en la orientación de las acciones del Programa conforme al interés político individual o de grupo (Schwandt y Halpern, 1988; Scriven, 1995; Cardozo, 2009).

Cabe destacar que en los documentos del IEE de Yucatán en los años de estudio, no se mencionó en ningún apartado la problemática descrita en los párrafos anteriores sobre las reglas de operación del Programa. Únicamente en el IEE de FG 2001 se hizo mención sobre este tema, destacando la importancia en cuanto a la flexibilidad del Programa, lo cual fue posible debido a que la normatividad permitió que la población objetivo del mismo fuera amplia, en beneficio de un mayor número de productores. Esto último, permite resaltar una contradicción importante en la metaevaluación de FG, ya que si bien la generalidad en la población objetivo fue una de sus principales debilidades, puesto que no permitió la priorización de los proyectos apoyados; al mismo tiempo se le consideró como una fortaleza, en tanto que hizo posible beneficiar a un mayor número de productores. Sin embargo, no hay que perder de vista, que el análisis se debió basar no en cuanto al número de beneficiarios atendidos, sino más bien en la entrega de apoyos a los productores, que por sus características (establecidas en las RO), coadyuvaran al cumplimiento de los objetivos del Programa. Es decir en su focalización, tema que se analiza más adelante, ya que como se expuso en el análisis de coherencia del apartado anterior, se trata de saber no sólo si la dependencia ejecutora se apegó o no a las RO, sino que también se busca analizar y reflexionar sobre si las mismas fueron adecuadas para el cumplimiento programático (Díaz, 2001; Pacheco, 2010; Cardozo, 2009).

Calidad. En la metodología elaborada por la FAO, se estableció que la evaluación de FG debía responder fundamentalmente a las siguientes preguntas: ¿Cuál fue el contexto en

el que operó el Programa?, ¿Cómo ha sido su evolución?, ¿Cómo fue su operación?, ¿Cuál fue su cobertura?, ¿Cuál es el perfil de los beneficiarios?, ¿Cuáles son las percepciones y expectativas de los productores, organizaciones, funcionarios y proveedores sobre su operación y sus resultados?, ¿Cómo se puede mejorar su operación, su adecuación al proceso de federalización y su descentralización?, ¿Cómo se puede propiciar una mayor participación de los productores y promover un mayor desarrollo institucional?, y ¿Cuáles han sido los resultados e impactos productivos, tecnológicos y socioeconómicos más importantes que han sido generados con su operación? (SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán, 2002). En consecuencia, para responder a estas preguntas se utilizaron como fuentes principales de información los documentos que dictan la política económica y sectorial de la Federación y del estado de Yucatán; el acervo normativo con que operan los Programas; la consulta de evaluaciones de Programas de la Alianza en ejercicios antecedentes; así como encuestas a beneficiarios y entrevistas semi-estructuradas con miembros de los Consejos Estatales Agropecuarios, Comités Técnicos del Fideicomiso Estatal, Comités o Subcomités Técnicos correspondientes, Responsables de los Programas en cada Estado, Comités Técnicos Operativos, agentes técnicos, proveedores de bienes y servicios, organizaciones de productores, fundaciones, promotores del desarrollo, y profesionales técnicos sanitaristas e investigadores. De lo anterior, se puede inferir que en los IEE de FG en el estado el enfoque metodológico abordado combinó investigación cuantitativa y cualitativa. Es decir, que por un lado, utilizó una metodología cuantitativa para medir el impacto del Programa, y por el otro, una metodología cualitativa para entender el contexto y los procesos en que tuvo lugar la gestión del mismo. Sin embargo, en lo que respecta a la generación de información para la medición de los impactos, a pesar de que la metodología presentó cierta consistencia estadística, dicha medición, tuvo su soporte primordialmente en las percepciones de los beneficiarios. Por ejemplo, el IEE del Programa en el año 2008 expuso que la recopilación de información fue (con base en la metodología propuesta por FAO) utilizando cuestionarios que contenían los once temas mencionados arriba, con un total de 31 preguntas, diez preguntas abiertas en las que el entrevistado expresaba sus comentarios y veintiún preguntas binarias (Si / No), donde si la respuesta era No, se justificaba el por qué, y si la respuesta era Sí, se estableció un nivel de respuesta del 1 al 4, donde el 1 representa el nivel mínimo y 4 el máximo. Por lo tanto en lo que respecta a la determinación sobre si el enfoque y métodos adoptados en las evaluaciones fueron los más adecuados, se tiene que, de acuerdo a la

metodología de evaluación encontrada en los anexos de los IEE, el enfoque de la evaluación propuesta fue en gran medida normativo; es decir, centró su atención en la forma en que operaron los Programas de la Alianza para el Campo en lo referido a sus principales procesos, y adicionalmente, buscó generar información que permitiera estimar principalmente los impactos técnico-económicos y sociales. Al respecto, el último IEE disponible del PFG, publicado en el año 2014, manifestó que la evaluación permitió medir los efectos del Programa primordialmente en al menos dos niveles de resultados: la capitalización de las unidades productivas a través de los entregables que contemplaba FG y los efectos directos del Programa como: los rendimientos obtenidos, la productividad, los costos de producción y el cambio tecnológico. Sin embargo, en el tercer nivel, alusivo a los resultados a nivel de efectos indirectos, es decir, a las variaciones esperadas en el ingreso de los beneficiarios, indicó que requería de datos más precisos que la mayoría de los beneficiarios no poseía. Por lo tanto, con base en estos elementos, se puede considerar que si existió cierto nivel de calidad en los métodos usados para la recolección de información de Fomento Ganadero en el estado de Yucatán; ya que pueden considerarse que fueron consistentes respecto al primer planteamiento del enfoque normativo propuesto en la metodología de evaluación de FAO, es decir, que si se dio continuidad metodológica en la evaluación, lo que garantizó la acumulación en el conocimiento de la acción programada y evaluada, así como de acervos profesionales y de experiencia. Sin embargo, puede inferirse también que las evaluaciones realizadas a FG, a pesar de las modificaciones hechas a través de los años de su implementación en la entidad, se caracterizaron por conservar una visión tradicionalista, dando preeminencia a lo presupuestal y marginando lo estratégico, por lo que en general, pueden calificarse como de una calidad media (Díaz, 2001; Pacheco, 2010; Cardozo, 2009), ya que para que esta evaluación pudiera trascender a una calidad mayor, era sumamente necesario que se incorporara la dimensión del análisis de la gestión pública que estaba detrás de FG.

Eficiencia y eficacia. De acuerdo al Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2008), los resultados programáticos que generalmente se presentan en los ámbitos de análisis de eficiencia no tienen significado alguno si no se vinculan con la eficacia, esto es, con los resultados, metas, y objetivos y efectos previstos o no previstos de los Programas; es decir, la eficiencia, carece de sentido si va en contra o disminuye la calidad de los resultados de un Programa. Por lo tanto, la valoración de costos, de los costos de oportunidad, de las externalidades y de los

beneficios, constituye uno de los capítulos más importantes para juzgar la pertinencia, en cuanto a eficacia y eficiencia, de un programa público.

Partiendo del contexto anterior, con base en las bases normativas de las evaluaciones realizadas al Programa FG en Yucatán, se deduce que la eficiencia y la eficacia, fueron el centro de atención de las evaluaciones de Alianza bajo la metodología propuesta por la FAO, quien se propuso como objetivo principal, mejorar la eficiencia operativa para incrementar el impacto de FG (SAGARPA-FAO, 2006). Por lo que se esperaría que los IEE estuviesen nutridos de indicadores y cifras de los resultados y avances del Programa en la entidad, así como del señalamiento de algunos procesos de su gestión que incidieran en una menor eficiencia o, redujeran la calidad y el alcance de los resultados obtenidos. Sin embargo, los resultados presentados en los IEE del Programa revelaron una realidad muy diferente. En los IEE de FG del año 2001 al 2006 de Yucatán si bien se dedicaron apartados en los que se desarrollaron los antecedentes y evolución del presupuesto del Programa, se analizaron las tendencias y cambios en la composición de la inversión total en el mismo, y se ofrecieron capítulos acerca de los objetivos, metas y plazos; los contenidos de éstos, estuvieron muy alejados de lo deseado, puesto que no se materializó la vinculación entre la eficacia y la eficiencia, sino que ambos temas se trataron de manera aislada. En tanto que en las evaluaciones de los años 2008, 2012 y 2013; en sus IEE no se encontró información alguna que hiciera mención o referencia a este tema.

Como ejemplos de lo anterior, en el capítulo tres del informe de resultados del año 2001, sólo se presenta un apartado en el que se analizó las tendencias y cambios en la composición de la inversión total, mencionándose que el presupuesto del Programa de Yucatán se redujo drásticamente, aproximadamente en 32%, pasando de una inversión total en el año 2000 de \$4 675 514 a \$1 500 000 en el 2001. En tanto que en el tema de los objetivos, metas y plazos; únicamente se afirmó que los objetivos del Programa a nivel estado se cumplieron en cuanto a lo que establece el Programa de ejecución nacional de Fomento Ganadero, sin embargo, no se presentaron indicadores de avance físico-financiero que sustentaran dicha declaración, usaron como argumento que al corte el Programa había ejercido un total de \$1 463 988 del presupuesto autorizado, lo que correspondió a un 97%. Asimismo, en lo que respecta a la valoración de costos y beneficios financieros, de los costos de oportunidad y externalidades, uno de los puntos más importantes para determinar la pertinencia de un programa público, no apareció por ninguna parte de los IEE referencia a los costos y beneficios del Programa, así como

tampoco se encontró evidencia de algún tipo de análisis en conjunto de los costos de inversión, costos de operación y de mantenimiento para aquellos componentes que aplicara, y de su contribución a la generación de valor, este último necesariamente medido en términos marginales de valor agregado. Con ésto se significa que, aunque el análisis de costo-beneficio es una condición necesaria más no suficiente para realizar una evaluación integral; se advierte que de no contar con este instrumento que proporciona información muy valiosa acerca de la viabilidad y factibilidad de las inversiones públicas, la evaluación está confinada a un análisis complaciente de constatar una eficacia “a cualquier costo” de los programas públicos (Schwandt y Halpern, 1988; Stufflebeam y Shinkfield, 1993; Zapico, 2005). En este sentido, la experiencia revela que no existieron condiciones materiales para llevar a cabo tal análisis, concretamente por la falta de uso o la inexistencia de sistemas de información para la evaluación, en este caso de la información financiera y presupuestal, donde se transparentaran los costos específicos de los Programas, es decir, de que no se dispuso de la información elemental de cuánto cuesta el Programa, y por consecuencia, tampoco puede tenerse idea del balance entre el costo y beneficio del mismo, elemento primario para juzgar la pertinencia de su continuidad. A este respecto es de importancia señalar que en la evaluación de FG del 2001, los funcionarios entrevistados manifestaron que no trabajaron con el Sistema Integral de Información de la Alianza para el Campo (SIALC) por considerarlo complicado y porque tuvieron dificultades para adaptarlo al Programa, entre otras cosas, debido a que no llegó oportunamente y tampoco se les capacitó para su operación. En tanto que en el IEE de 2009, se manifestó que el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), instrumento básico para el ejercicio del Programa en ese entonces, no fue utilizado en Yucatán porque se prefirió en ese momento, recurrir a un sistema de cómputo análogo y de diseño local. Fue hasta el año 2008, con una naciente administración pública en el estado, que se tomó la decisión de común acuerdo entre las instancias participantes, de operar en línea aprovechando la disponibilidad del SISER. Y es en la evaluación del Programa en el año 2012, cuando se concluyó que los responsables de su ejecución usaron la información registrada en el ahora Sistema Unico de registro de información (SURI) en un nivel aceptable, y que la toma de decisiones se sustentó predominantemente en la información derivada del sistema citado. Sin embargo, en la evaluación de FG del 2013, el principal obstáculo que se detectó fue que la Instancia Ejecutora en el estado carecía de mecanismos estructurales bien definidos para dar

seguimiento a los apoyos otorgados, es decir, que una vez que estos se entregaban no se les daba seguimiento a su uso o desuso.

Por consiguiente, así como en el análisis de la coherencia y de las reglas de operación anteriormente presentados, el fondo del problema para determinar la eficacia y la eficiencia del Programa FG en Yucatán en el período 2001-2013 se centró en la falta de operacionalización de éste; es decir, no hubo un diseño de la gestión que estableciera cómo se iba a ejecutar el Programa, ni se construyeron los términos de referencia de cómo se iba a decidir y a actuar, y en consecuencia, no existieron los elementos que permitieran afirmar cuáles iban a ser los efectos que se obtendrían de FG. Por lo tanto, no se contó con indicadores de medición y con metas a alcanzar, que permitieran valorar con un nivel de certeza, los avances y resultados en este tema (Díaz, 2001; Pacheco 2010; Cardozo y Mundo, 2012) y con esto determinar la eficiencia y decidir sobre la continuidad del Programa en la entidad.

Impacto. El impacto de un Programa, al igual que el concepto de eficiencia, requiere de un análisis simultáneo del costo-valor; por ello, para la medición del impacto se requiere de una contabilidad de los costos y valores indirectos o externos del mismo, es decir, de medir sus efectos en el contexto económico, social y ambiental (Cardozo, 2006). A este respecto en los IEE de FG 2001-2013 en Yucatán, las variables e indicadores definidos para la evaluación de los resultados e impactos del Programa fueron respectivamente los siguientes: cambios en la capacidad productiva, capitalización e inversión productiva, cambio técnico e innovación en los proceso productivos, permanencia en los apoyos y sostenibilidad de las inversiones, desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión; y cambios en producción y productividad, cambios en el ingresos de las unidades de producción, desarrollo de cadenas de valor, contribución al empleo, conversión y diversificación productiva, efectos sobre los recursos naturales, desarrollo de organizaciones económicas de productores, protección y control sanitario, e investigación y transferencia tecnológica. Se aprecia en consecuencia un enfoque consistente para la construcción de parámetros que midieran los impactos de FG en la entidad, los cuales de acuerdo a la FAO, se distinguieron entre los que se consideraban de primer nivel (que se refieren al ingreso de los productores y el empleo generado en las unidades de producción) y los de segundo nivel (que se refieren a los cambios ocurridos en las variables principales que explican los resultados en indicadores de primer nivel).

Por otra parte, la normatividad en México establece que las evaluaciones de programas federales deben realizarse con una periodicidad anual. Sin embargo, de acuerdo a la

FAO, la naturaleza de las inversiones y los ritmos operativos que rigieron en Alianza, impidieron que se vieran sus impactos en el corto plazo. Por ello para corregir ese problema, desde la evaluación de 2004 en el estado, se incorporaron muestras de beneficiarios del ejercicio evaluado y de dos años anteriores, a fin de percibir los impactos de las inversiones tras haber transcurrido un periodo de maduración (SAGARPA-FAO, 2006). No obstante lo anterior, en los informes de resultados de FG, no se halló ningún tipo de metodología que estableciera cuales fueron los criterios que se usaron para la cuantificación y valoración de las variables de primer nivel sobre las que se pretendía tener impacto; a lo más lo que se realizó fue una encuesta en la que se tomaron como base las percepciones de los beneficiarios en cuanto a su mejoría en dichas variables. Adicionalmente, es de importancia destacar que en las evaluaciones hechas a FG del 2008 y 2012 en el estado, no se presentaron ningún tipo de análisis sobre los impactos que se tuvieron con la implementación del Programa, sino que se centraron en la evaluación de la operación y funcionamiento de éste. En tanto que en la evaluación del 2013, se trató de establecer indicadores para medir los resultados, pero únicamente a nivel de entregables o los considerados de segundo nivel, los cuales no tenían dificultad para su construcción y medición. Sin embargo, al igual que en los años anteriores, en esta evaluación no se concretó ningún método que permitiera conocer los impactos de primer nivel, por lo que los análisis que se hicieron, se limitaron únicamente a hacer una breve descripción de las mejoras que se obtuvieron en las variables en cuestión y a justificar aquellas variables en las cuales no se presentó cambio alguno. Es decir, que aunque la FAO propuso indicadores y diversos instrumentos metodológicos para la estimación de los impactos, los cuales, eran congruentes con los objetivos generales de Alianza y de aplicación nacional; su utilidad estuvo limitada por las especificidades locales. Por ejemplo, de acuerdo con los coordinadores del CTEE y de la EEE en Yucatán, los indicadores propuestos no permitieron siempre medir los impactos esperados por el gobierno del estado.

Por lo tanto, es relevante señalar que aunque los IEE ofrecieron argumentos de cierto valor, los cuales parecieron encaminarse más a justificaciones del Programa que a su cuestionamiento o evaluación, y aplicó una metodología relativamente consolidada, el hecho de que no se consideró la inexistencia del componente operacional, debilitó en gran medida los fundamentos de la evaluación expuestos en los informes, entendiéndose esta sólo como un proceso de verificación de resultados y efectos esperados. Como consecuencia, debido a que no se dispuso de estas bases de operación, FG no sirvió

como un referente orientador de las acciones hacia metas y objetivos prefijados (Díaz, 2001; Pacheco, 2010; Cardozo y Mundo, 2012), sino que se limitó a ser un referente demasiado general, que rayó en la imprecisión y en la ambigüedad. Por consiguiente, si los parámetros de valoración del desempeño fueron resultados de las mencionadas bases de operación, al ser éstas inexistentes, luego entonces, los juicios emitidos a partir de la evaluación del Programa en el estado, hayan sido positivos o negativos, no pueden considerarse como válidos. En suma, se puede afirmar que las bases de operación del Programa FG en Yucatán fungieron al mismo tiempo como bases de la evaluación en sí misma, y que por lo tanto, dicha evaluación no resultó pertinente, dado que sus bases de evaluación no fueron contempladas y construidas en el proceso del diseño de FG. El principal problema fue que se evaluó bajo la premisa falsa de que fueron establecidos los parámetros de los impactos así como los medios necesarios para lograrlos; es decir, el qué y el cómo. En consecuencia, la evaluación perdió su significado como una práctica de verificación, es decir que no fue adecuada, puesto que se valoró con parámetros que los responsables en el estado no conocían (no fue válido que los evaluadores incorporaran sus propios parámetros para valorar el Programa, dado que éstos no fueron considerados por los operadores del mismo).

Focalización: Población objetivo. Las RO establecieron en la población objetivo de FG en Yucatán que podían incluirse: ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles dedicadas a la producción pecuaria o con proyecto de reconversión. Y adicionalmente, para la orientación de los recursos, establecieron unos requisitos que iban a determinar la elegibilidad y la selección de los productores beneficiados. La consecuencia de lo anterior, fue que el perfil de los beneficiarios apoyados mantuvo un comportamiento muy cambiante en el periodo de análisis del Programa en la entidad, así se tiene que al inicio de su operación en el año de 1999, los apoyos estuvieron dirigidos principalmente a productores de bajos ingresos en zonas marginadas (Tipo I de acuerdo a la tipología de la FAO). Posteriormente, en el 2003 la atención fue para productores tipo II, lo cual coincidía con la categoría establecida en las RO, aunque se presentó un incremento en los apoyos otorgados hacia los productores del tipo I, debido principalmente a la medida adoptada en Yucatán para recuperar las áreas dañadas por los efectos del huracán Isidoro. A partir del 2004 la tendencia favoreció a los productores de los tipos IV y V, también denominados como productores en transición y resto de productores respectivamente, esto con la finalidad de potenciar el uso de los apoyos para generar mayor impacto, dado que este tipo de

productores presentaba mejores aptitudes para el aprovechamiento del tipo de componentes otorgados. Y al concluir la operación de FG en el 2008, de acuerdo al IEE la derrama de recursos favoreció preferentemente a beneficiarios ubicados en comunidades con los más elevados grados de marginación en la entidad, tal y como al inicio del Programa. En contraste, en las evaluaciones hechas en los años posteriores no se presentó un análisis sobre la focalización de los recursos de FG a la población objetivo definida, únicamente en el último IEE publicado (SAGARPA-Gobierno del estado de Yucatán, 2014), se hizo referencia a que los productores que no contaban con recursos suficientes para invertir en proyectos o no conseguían financiamiento para dar su aportación, quedaban fuera del Programa, lo cual se le atribuyó al diseño concebido de manera central que dejó fuera a un importante número de pequeños productores que requerían capitalización con urgencia en Yucatán.

De los referentes anteriores, se puede concluir que, el principal problema que presentó la focalización fue la generalidad en la definición de la población objetivo (Díaz; 2001; Pacheco, 2010; Cardozo, 2009) a la cual se dirigió FG en la entidad, representó un amplio universo en el que cualquier productor con una unidad de producción pecuaria, que estuviera localizada en una zona marginada y con cualquier nivel de activos, calificaba dentro de los criterios de elegibilidad y selección que se contemplaron en los años de operación del Programa, independientemente de su capacidad económica. Lo cual es un problema que aparece desde su diseño, puesto que, como se señaló anteriormente, la no inclusión del criterio de gestión en este proceso, que estableciera la manera de operar y ejecutar FG en la entidad, no hizo posible conocer y medir los impactos que se iban a obtener del mismo. En realidad la población objetivo se debió definir con base en un perfil específico a cubrir (estudio de estratificación), a fin de evitar ambigüedades entre su focalización y los criterios de elegibilidad de las RO, puesto que la correcta focalización del PFG hacia la población que cumpliera con las características establecidas para Yucatán, habría propiciado que se generaran los impactos que se deseaban tener con la implementación de este Programa.

Satisfacción. En las evaluaciones externas realizadas al Programa FG en el estado de Yucatán, se puede decir que prácticamente no existió un verdadero análisis de la satisfacción de los beneficiarios, salvo algunas referencias que se dieron de forma breve y escueta en los IEE. En general, se pudo observar que si bien se registraron algunas inconformidades por la causa ya referida, o bien, por la falta de oportunidad en la entrega de los recursos ya asignados, no se presentaron manifestaciones públicas ni querellas

personales que pudieran poner en entredicho el trato y calidad en el servicio que se dio a la población de beneficiarios en la entidad. No obstante lo anterior, en el documento publicado en el año 2009, se aclaró que la evaluación del funcionamiento operativo del Programa en el estado, por su naturaleza, no incorporó en su metodología la aplicación de entrevistas a los usuarios de los apoyos, toda vez que no estaba dentro de sus objetivos valorar los impactos que producían los subsidios en el ámbito de su realización. En tanto que en la evaluación a FG en el 2013, se señaló que los responsables del funcionamiento del Programa en Yucatán no contaron con instrumentos que les permitieran verificar si la población atendida estaba satisfecha y en qué grado en relación con: la difusión del Programa, el acceso a los subsidios, la atención a su solicitud de información, la realización de trámites en ventanilla, el trato recibido al plantear problemas y quejas, la oportunidad de la notificación del dictamen de su solicitud y la entrega del apoyo, entre otros aspectos relevantes de su gestión y operación estatal. Por consiguiente, con base en los argumentos planteados, se puede concluir que no incluir la satisfacción de los beneficiarios en los mecanismos usados para la operación del PFG en la entidad, hizo que las evaluaciones por las EEE fuesen de poca trascendencia, puesto que dejó fuera la percepción de uno de los principales involucrados en el Programa, imposibilitando así aportar elementos de importancia para la toma de decisiones que fueran de utilidad para la retroalimentación y la reorientación de FG en tiempo real (Schwandt y Halpern, 1988; Díaz, 2001; Cardozo, 2009); y poniendo en evidencia la inconsistencia que hubo entre los resultados plasmados en los IEE y los objetivos de la evaluación de FG que debió de realizarse en Yucatán.

Conclusiones

La metaevaluación realizada al Programa Fomento Ganadero operado en el estado de Yucatán del 2001 al 2013 arrojó que éste registró cierto grado de coherencia, más externa que interna, entre la problemática, los objetivos, los componentes, los instrumentos, los criterios y los otros Programas implementados paralelamente con FG en el estado, sin embargo, por las inconsistencias y deficiencias que presentó entre los elementos citados anteriormente, su congruencia fue meramente de carácter formal, ya que únicamente sirvió para darle sentido y formalidad a su diseño. Que sus reglas de operación fueron establecidas de manera muy general, lo cual impidió que cumplieran con su función de establecer las bases de una gestión por resultados para el diseño de indicadores que orientaran la operación del Programa, y posteriormente, su evaluación. Que esta

generalidad, de igual forma, fue el principal problema que se presentó en la focalización de FG generando inconsistencias con los criterios de elegibilidad establecidos en sus RO. Que su calidad, calificó como media, dado que dejó de lado la perspectiva estratégica y conservó una visión tradicionalista (se apreció cierto nivel debido a la consistencia en los métodos que utilizó). Que su eficacia y eficiencia no contaron con indicadores de medición y por lo tanto con metas a alcanzar, que permitieran valorar con un nivel de certeza, sus avances y resultados en este tema, y con esto, determinar la correcta continuidad de FG en el estado. Que en sus impactos se detectó que se evaluaron bajo la premisa falsa de que fueron establecidos los parámetros de medición de éstos así como los medios necesarios para lograrlos; por lo que, los juicios resultantes de su evaluación no pudieron considerarse pertinentes en su totalidad, provocando que ésta perdiera su significado como una práctica de verificación. Y que en relación a la satisfacción de los beneficiarios, en las evaluaciones que se le realizaron al Programa en la entidad no existió un verdadero análisis al respecto, dado que únicamente se registraron comentarios breves y aislados de ellos. Por ello se infiere que las evaluaciones hechas a Fomento Ganadero en Yucatán en el período contemplado, fueron en lo general de baja calidad y muy poca profundidad en cuanto a la consistencia interna de su coherencia, reglas de operación, calidad, eficacia y eficiencia, impacto, focalización y satisfacción de sus beneficiarios, es decir, que de acuerdo a la matriz y los principios de metaevaluación propuestos por Díaz (2001) y Pacheco (2010) su coherencia no se expresó materialmente en reglas de operación que definieran con precisión los índices de eficiencia y eficacia que pretendió alcanzar el Programa en la entidad, en una focalización alrededor de las actividades prioritarias y la población objetivo que se beneficiaría en el estado con su ejecución y, en la precisión de los parámetros de impacto y satisfacción que se pretendían lograr de FG en Yucatán, conforme a su lógica formal. Ante esto, es recomendable entre algunas acciones: un diagnóstico integral, tipo árbol de problemas y objetivos, que permita observar de manera integra la coherencia interna de los subprogramas con el todo; delinear mecanismos que guíen la designación y priorización de apoyos e inversiones conforme a los propósitos de FG utilizando las solicitudes de proyectos como herramientas de planeación y no solo de requisito administrativo; realizar evaluaciones más profundas de la coherencia externa para mejorar la toma de decisiones del Programa; hacer cumplir las reglas de operación y los objetivos del programa; medir la relación entre eficacia y eficiencia al evaluar FG utilizando sistemas de información que permitan analizarlas de manera más ágil; diseñar instrumentos y dar seguimiento a la

información generada en torno a los impactos del Programa que permitan ver efectos previstos y no previstos; y trazar mecanismos de valoración de la satisfacción que faciliten las evaluaciones de la operación de FG.

Referencias

- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M. (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. México: UAM-X.
- Cardozo, M. y Mundo, A. (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. México, D.F. Evalua D.F.
- Cavallotti, B., Ramírez, B., Cesar, J. y Ramírez, J. (2014). *La ganadería mexicana a 20 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Primera edición. México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Centro de estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. *Metaevaluación de programas sociales del Programa espacial recurrente para el desarrollo rural sustentable*. (2008). Resultados Generales. Colección: Estudios e investigaciones. México.
- Díaz, Luis. (2001). La metaevaluación y su método. *Ciencias Sociales*. Vol. II-III, Núm. 93, 171-192.
- Díaz, L. y Rosales, R. (2003). *Metaevaluación; evaluación de la evolución de políticas, programas y proyectos sociales*. San José, Costa Rica: UNED.
- González, J. (1986). *El Proceso Investigativo*. San José: Alma Máter.
- Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2015). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Lorenzer, A. (1997). Seducción al abandono de sí mismo-interpretación psicoanalítica desde la Hermenéutica Profunda de un poema de Rudolf Alexander Schröder. En Sanabria León, Jorge. *Actualidades en Psicología*. 13:93. San José. .
- Pacheco, J. F. (2010). *Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública*. Serie Manuales (64). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL. .
- Ríos, J., Torres, M., Torres, M., Ruiz J., Castro R. (2014). Factores de crecimiento en el valor bruto de la producción ganadera, en la región de la Comarca Lagunera. *Abanico Veterinario*. 4(1). 38-50.
- Roth, A. (2014). *La evaluación de las políticas públicas. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 10a. ed. Colombia, Aurora. 225-261.

- SAGARPA. (2016). S260 *Programa de Fomento Ganadero. Diagnóstico 2016*. Diagnósticos SAGARPA. México.
- SAGARPA. (2017). *5º Informe de labores 2016-2017*. SAGARPA. México.
- SAGARPA-ASERCA. (2010). *El Mercado Ganadero Internacional*. México.
- SAGARPA-FAO. (2006). *Sistematización de la Experiencia del Proyecto Evaluación Alianza para el Campo*. México.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2002). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2001*". Yucatán.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2003). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2002*. Yucatán.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2004). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2003*. Yucatán.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2005). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2004*. Yucatán.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2006). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2005*. Yucatán.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2007). *Evaluación de la Alianza para el Campo: Informe de Evaluación Estatal Fomento Ganadero 2006*. Yucatán.
- SAGARPA-Gobierno del Estado de Yucatán. (2009). *Informe de Evaluación Externa Estatal de Funcionamiento y Operación 2008: Programa de Adquisición de Activos Productivos*. Yucatán.
- 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*. Yucatán: SEDER.
- 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*. Yucatán: SEDER.
- Schwandt, T. y Halpern, E. (1988). *Linking Auditing and Metaevaluation*. California: Sage.
- Scriven, M. (1995). *The Logic of Evaluation and Evaluation Practice*, en *New Directions in Evaluations* 68, San Francisco, Jossey Bass, Winter.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1993). *Evaluación Sistemática, Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.

Zapico, E. (2005). *“Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto”*. En Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD (libro), ACECI/MAP/FIIAPP, Caracas.