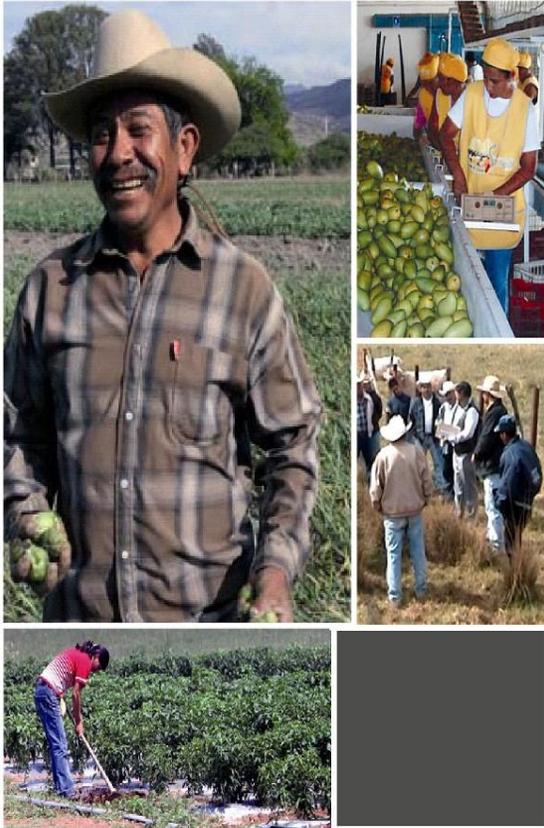


Evaluación Alianza para el Campo 2007



Informe de Evaluación Estatal

Programa de Fomento Ganadero

Quintana Roo

México, Septiembre de 2008

Evaluación
Alianza para el Campo 2007

Informe de Evaluación
Estatad

Programa de Fomento Ganadero

Quintana Roo

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Lic. Félix Arturo González Canto
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Víctor Manuel Alcérreca Sánchez
Secretario de Desarrollo Agropecuario,
Rural e Indígena

Ing. Hector Peña Fuentes
Subsecretario de Ganadería

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

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Dr. Everardo González Padilla
Coordinador General de Ganadería

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

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

Ing. Arturo Bolaños Medina
Delegado de la SAGARPA en el Estado

Dr. Antonio Rico Lomelí
Subdelegado Agropecuario

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Arturo Bolaños Medina. Presidente

Ing. Juan Manuel Mauricio Leguízamo. Secretario Técnico

Ing. Florencio Song Solís. Representante de los Productores

Biól. Javier Chavelas Pólito. Representante de Académicos

M.C. Jorge Ramírez Silva. Representante de Investigadores

Ing. Rubén Valladares Arjona. Coordinador del CTEE

Entidad Evaluadora Externa

Agroservicios de Campeche S.P.R. de R.L. de C.V.

Ing. Alonso Castillo Morales. Presidente de la Comisión de Administración

Tabla de contenido

Resumen.....	1
Presentación.....	3
Capítulo 1	5
Contexto en que se aplicó y pertinencia del Programa	5
1.1 La ganadería de Quintana Roo y su contexto.....	5
1.2 Las cadenas pecuarias.....	10
1.3 Marco operativo del programa Alianza Para el Campo	14
1.3.1 El ambiente de las inversiones pecuarias	15
1.4 El Programa de Fomento Ganadero en Quintana Roo	17
Capítulo 2	19
Resultados del Programa.....	19
2.1 Resultados del Programa, condicionantes y su valoración	19
2.2 El Programa como promotor de la inversión.....	20
2.3 Cobertura del Programa y beneficiarios.....	22
2.4 Resultados y su relación con los objetivos.	25
Capítulo 3	27
La gestión del Programa	27
3.1 Planeación y asignación de recursos.....	27
3.2 Arreglo institucional y operación del Programa	29
3.3 Gestión de programas relacionados Programa	29
3.3.1 Integración de cadenas y comités sistema producto (CSP)	30
3.3.2 Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).....	30
3.3.3 Vínculo entre FG y el Subprograma de Salud Animal	31
Capítulo 4	32
Evaluación de impactos	32
4.1 Características generales de los beneficiarios y de las inversiones	32
4.2 Indicadores de impactos de primer nivel.....	33
4.2.1 Ingreso	33
4.2.2 Empleo	35
4.3 Indicadores de impactos de segundo nivel.....	35
4.3.1 Inversión y capitalización	36
4.3.2 Cambio tecnológico	36
4.3.3 Desarrollo de capacidades	37
4.3.4 Fortalecimiento de organizaciones económicas	37
4.3.5 Integración de cadenas agroalimentarias	38

4.4 Consideraciones finales sobre los impactos de las inversiones.....	38
Capítulo 5	39
Conclusiones y recomendaciones	39
5.1 Conclusiones	39
5.2 Recomendaciones	41
Anexo 1	42
Hallazgos Estadísticos	42
La distribución de los beneficios.....	42
La gestión de los beneficios	43
La discrecionalidad de las aprobaciones.	44
Anexo 2.....	45
Salud Animal y Tecnología.....	45
El programa de salud animal.....	45
El programa de Asistencia Técnica.....	45
Anexo 3.....	48
Metodología de evaluación.	48
Las fuentes de información.	49
El análisis	52

Resumen

Los cambios en las reglas de operación para el ejercicio de los programas de SAGARPA apoyados con subsidios hacen que la evaluación de la gestión y los impactos de la operación del ejercicio 2007, sea menos apremiante que en otros ciclos.

Las evaluaciones externas a los programas de Alianza Para el Campo del Estado de Quintana Roo han tenido cobertura parcial, y en ninguno de ellos ha sido continua. Por lo que el Comité Estatal de Evaluación consideró pertinente evaluar el programa de Fomento Ganadero 2007, ampliando su cometido a un análisis retrospectivo del programa desde su inicio.

La evaluación fue encomendada a la empresa Agroservicios de Campeche, S.P.R. de R.L, de C.V. y en este documento se presentan sus resultados.

Para desarrollar el trabajo se recurrió a información bibliográfica y documental y a la directa proporcionada por los productores beneficiarios participantes en una encuesta así como de funcionarios, técnicos, líderes y académicos por la vía de la entrevista personal

Cada uno de los sistemas producto pecuarios del Estado es diferente en su historia, situación actual y en sus posibilidades de desarrollo y cada uno de ellos ha recibido atención diferente por el programa de Fomento Ganadero.

El sistema carne de bovino se distribuye principalmente en los municipios de Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos y en menor proporción Lázaro Cárdenas. Su principal producto son becerros al destete para su engorda fuera del Estado. Como son pocos los animales que se finalizan en potrero o corral no participan del mercado de la industria turística y por su volumen tampoco controlan el mercado local.

Se señala que inició su desarrollo cuando las condiciones de mercado comenzaban a cambiar y ahora que comienza a tener una planta productiva considerable, sus condiciones de productividad y la calidad de su producto los dejan en las porciones de mercado menos favorecidas. Recibe los mayores y más abundantes apoyos del programa pero no se perciben sus efectos en la producción.

Desde su inicio el sistema leche se constituyó como especializado, en un medio en el que las dificultades para estos sistemas son marcados y mayores. Sus ineficiencias se agudizan por problemas de comercialización que no han podido resolver aun contando con instalaciones industrializadoras, que por el momento está concesionada a un industrial y comerciante. Las condiciones de competencia por el mercado les son en general desfavorables con pocas posibilidades de corregirse sin un esfuerzo uniforme y permanente.

El sistema ovino pasa por un periodo de bonanza por condiciones de mercado favorables que a diferencia del sistema carne de bovino ellos si están en posición de aprovechar. Condición que les permitirán operar para consolidarse como productores y participar como comerciantes en el sistema.

El sistema miel o apícola es el más viejo del Estado, mantiene niveles de inventario y producción fluctuantes por daños climáticos y por condiciones de mercado que lo impulsan o limitan. Se encuentran en fase de especialización para agregar valor a su producto y poder participar en mercados más ventajosos. Por sus montos, en los apoyos

que recibe del programa se confunden las inversiones con los insumos, con poco efecto de estos en el inventario y la producción. Las organizaciones productivas son un factor que promueve, entre otros, el desarrollo empresarial del sector, la profesionalización de los productores y la especialización del producto.

El programa tuvo una mejora constante en su gestión que ahora pierde importancia ante la vigencia de las nuevas reglas de operación. Y su diseño institucional tendrá que ser modificado de acuerdo con las nuevas reglas.

Por deficiencias en la recopilación, manejo y análisis de la información y en el análisis general de los 8 años analizados, los impactos del programa son poco distinguibles a nivel de unidad de producción. No se encuentra una respuesta clara e indiscutible de la producción a los apoyos de Alianza a nivel estatal o de unidad de producción.

Se distingue que los apoyos otorgados a unidades de bovinos tienen pocas características que los definan como detonantes del crecimiento de la actividad, que los ovinos están creciendo en forma independiente de los apoyos y que la apicultura está reclamando apoyos para entrar en la fase de integrar otros procesos a la actividad primaria.

Se concluye que las condiciones son adversas para los sistemas de bovinos, que el sistema apícola pasa por un periodo de ajuste empresarial y comercial que debe ser apoyado y aprovechado; y que el sistema ovino está aprovechando condiciones favorables para consolidarse pero, es altamente probable que sea una oportunidad inédita, irreplicable y de un horizonte estrecho.

Los apoyos y las condiciones para rescatar a los sistemas bovinos tienen que contar con la colaboración y participación decidida de los productores para determinar y explicitar los cambios que los reposicionen en el mercado.

Presentación

En 1996 se presenta el programa Alianza para el Campo, que incorpora programas con años de operación como el de “Canje de Sementales” con nuevas características y condiciones ajustándolos a un formato y condiciones propios del programa Alianza y que después evolucionarían para hacerlo más operativo.

Con el tiempo se generaron otros programas como los de “Praderas”, “Apícola”, “Lechero”, “Ovinos” el de canje de sementales se convirtió en el programa “Ganado Mejor” que finalmente en un esfuerzo de funcionalidad, eficiencia y claridad en su operación se integrarían en el Programa de “Fomento Ganadero” en el que además se integran el de asistencia técnica especializada en actividades pecuarias, denominado “Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales”, mejor conocido como DPAI y Salud Animal.

En los primeros años algunos programas no incluían en su presupuesto la evaluación externa que hasta 1998, este se generaliza y con ello se inicia un proceso de evaluación que es dirigido, coordinado y calificado a partir de la correspondiente a 1998 por el grupo de apoyo FAO-SAGARPA.

En Quintana Roo la evaluación externa se practica de acuerdo con las circunstancias operativas y el presupuesto disponible, por lo que los programas se evalúan en forma discontinua y prácticamente ningún año se evalúan todos los programas operados.

El resultado de los programas y de sus evaluaciones es difícil de calificar, ya que se confunden la falta de continuidad en las evaluaciones con sus calidades, con el proceso de planeación y programación aplicado en el Estado en los diferentes años, con el efecto de las condiciones climáticas y comerciales que se presentaron en los años subsecuentes.

El 31 de diciembre de 2007 se publican las reglas de operación para todos los programas de la SAGARPA en que se aplican subsidios, todos los de este tipo se compactan en 8, planteándose que con ello se evitarán duplicidades y competencias y se ganará eficiencia. Un efecto inmediato de tal cambio es que el interés por la evaluación externa presupuestada para los componentes de la Alianza para el Campo de 2007 cambia sensiblemente.

Algunos de los temas que era importante evaluar, pierden relevancia al cambiarse parte de la mecánica operativa del programa. A cambio, se vuelve más importante contar con un análisis retrospectivo del resultado de los 10 años, particularmente los últimos cinco, de Alianza Para el Campo.

De esta forma se pretende contar con información para aprovechar el cambio operativo derivado de las nuevas reglas de operación, de modo que ahora los programas se hagan con objetivos mejor definidos y se identifiquen y propongan lineamientos y recomendaciones para incrementar la eficiencia y eficacia en los eslabones de los sistemas producto bovino, ovino y apícola del Estado.

Este informe responde a una evaluación orientada a un análisis retrospectivo sin abandonar la apreciación de la efectividad de los procesos operativos y los impactos de su aplicación tal como se han intentado medir en los últimos años. Situación que implica seguir aplicando la metodología propuesta por el grupo de apoyo FAO-SAGARPA e

incorporar recursos e información adicionales que conduzcan o cuando menos apoyen el análisis retrospectivo que con la metodología vigente no ha sido plenamente posible.

Por las diferencias existentes en los sistemas producto incluidos en la evaluación (carne, leche, ovinos y miel), en muchas ocasiones se tendrá que referir por separado a cada uno de ellos.

Vale señalar de entrada que se trata de un sistema “MIEL” ancestral, aparentemente paralizado y en opinión de algunos hasta en decadencia.

De un sistema “CARNE” que aparentemente ha crecido acompañando o arrastrado por el crecimiento económico del Estado.

Un sistema “OVINOS”, nuevo, que surge impulsado por un mercado al que satisface en mejor grado que la competencia actual, y.

Un sistema “LECHE” también nuevo aunque menos que los ovinos, que a diferencia de otras lecherías tropicales de México, no se deriva de una especialización de la ganadería de cría impulsada por un mercado local y que puede regresar a la cría exclusiva, sino de unidades de producción pretendidamente especializadas pero que no encuentran su nicho de mercado o el sistema de comercialización que les pague su especialidad.

Analizarlos siempre en conjunto sin respetar sus individualidades puede ser una falta de método que conduzca a errores y confusiones. En su caso, cuando además existan diferencias geográficas estas tendrán que considerarse y respetarse, sobre todo si dan lugar a soluciones o recomendaciones diferentes, a diferencia de la metodología propuesta por el grupo de apoyo FAO – SAGARPA que da el mismo tratamiento sin importar las diferencias.

Capítulo 1

Contexto en que se aplicó y pertinencia del Programa

Una particularidad del contexto en que se aplica el programa, aunque afecte en forma diferente a cada uno de los sistemas producto que se integran, es que la economía de Quintana Roo muestra un acelerado crecimiento a partir de los desarrollos turísticos de Cancún a principios de la década de los 70, cuando los servicios aumentan su participación en el PIB del Estado, reduciendo la proporción e importancia de la aportación del sector primario a una fracción cada vez más pequeña, al grado que puede parecer que este ha permanecido estático, a pesar de tener crecimiento, tanto en volumen como en valor de la producción.

El sector primario que colonizó y pobló a Quintana Roo, no pudo emparejar su crecimiento con el de los servicios, principalmente el turismo, llegando en algunos extremos a ser cuestionada su presencia en la economía del Estado. Ahora requiere de definiciones, comenzando por conocer su status, función e importancia económica y social actual, sus posibilidades de desarrollo y fórmulas de integración con el resto de la economía del Estado.

Desde los primeros años del auge turístico y hasta ahora, el sector primario además de abastecer de productos agropecuarios al Estado, ha cumplido la función de reserva de mano de obra eventual y fija para el sector servicios. En ambas funciones, su aportación es insuficiente y de poca calidad, los productos agropecuarios no se dirigen a los mercados de mayor valor y ninguno de sus productos domina algún nicho de mercado y gran parte de la fuerza de trabajo que aporta es en ocupaciones de poca remuneración y tan es insuficiente que el Estado es el mayor receptor de migrantes de México.

1.1 La ganadería de Quintana Roo y su contexto

Según estadística del SIAP en 2006 el inventario nacional de ganado bovino era de 30,989,968 cabezas, de las que correspondían 123,121 cabezas a Quintana Roo. Significan el 0.397% superando solamente al Distrito Federal, Tlaxcala y Aguascalientes. Cantidad muy distante de la de los estados de Yucatán con 659,828 y Campeche con 624,804 cabezas, ambos en la península de Yucatán y con los que comparte muchas de las características de medio ambiente y mercado en que se desarrollan y aun más desventajosa en comparación con la de otros Estados del trópico húmedo de México como Tabasco, Chiapas y Veracruz.

La ganadería de Veracruz, Tabasco, Chiapas, el oriente de Yucatán y en menor medida Campeche se desarrollaron en condiciones de mercado de tierras, insumos, trabajo y productos, que permitían prolongados periodos de capitalización a base de no extraer sus propios excedentes. Era una actividad que se desarrollaba minimizando el uso de insumos y con muy poco capital de trabajo, aprovechando tierras que se abrieron al cultivo en gran parte a base de mano de obra barata, que establecía las praderas, a veces a partir del desmonte, a cambio de la sesión de derecho para una o dos cosechas de maíz.

El mercado nacional privilegiaba su producto final en el que la categoría “Novillo Huasteco de primera” alcanzaba el mayor precio del mercado. Los agentes comerciales eran muchos, tal vez demasiados, situación que propiciara que no hubiera uno solo que individualmente impusiera sus condiciones de mercado. La participación de supermercados y tiendas de autoservicio era incipiente y con la excepción de las vísceras la importación enfrentaba limitaciones arancelarias y diferenciales de precio muy desventajosos.

Cuando la ganadería de Quintana Roo se desarrolla, lo hace sin la participación de los “milperos”, estableciendo los potreros con mano de obra cara o con maquinaria pesada, por lo que demandó un capital que los usufructuarios de la tierra no estaban en condiciones de aportar. En consecuencia se desarrolló más lentamente y no siempre en las mejores condiciones y aunque en apariencia no había limitaciones en la extensión que se podía convertir a ganadería, cada unidad productiva se vio limitada por la disponibilidad de capital y las condiciones locales de suelo.

Por las condiciones de suelo y clima, fue difícil para los ganaderos quintanarroenses, producir rápidamente el equivalente al “Criollo Huasteco”, y si lo hacen es en franca desventaja económica, es decir con mayores costos y posiblemente menores calidades y antes del desarrollo turístico a mayores distancias del mercado consumidor que su competencia.

Ahora enfrentan los cambios en el mercado que paga los mejores precios y prefiere y hasta exige ganado engordado en corral. Tecnología y sistema productivo que hasta para los sistemas tropicales mejor integrados y consolidados, no es sencillo de desarrollar.

Algunas de las desventajas o condiciones locales que no se pueden satisfacer o resolver plena y rápidamente son la formulación de raciones de bajo costo en un mercado escaso de ingredientes como granos y pastas de oleaginosas en donde con la excepción de la caña de azúcar, no se da el caso de una agricultura desarrollada que produzca cuando menos esquilmos aprovechables en la ganadería.

El tipo de ganado que pueda tener conversiones ventajosas de alimento a carne no se adapta a las condiciones sanitarias y climáticas del Estado

No existen tampoco las condiciones sanitarias que hagan viable la engorda en corral y la integración en un mercado que no haga una catástrofe a la menor fluctuación en las cantidades y calidades ofrecidas.

En consecuencia y al igual que la mayor parte de las ganaderías del trópico húmedo de México, la de Quintana Roo ha encontrado su solución en la exportación de becerros y novillos hacia zonas con mejores condiciones de mercado de alimentos balanceados y sus ingredientes. Más propicias para el manejo de animales en confinamiento y con mercados de producto más competidos o abiertos.

Por otra parte, el mercado local de carne puede diferenciarse en el de la población residente y el de restaurantes de la zona turística. El primero tiene todas las características del mercado nacional pero con alto poder de compra, y el segundo es cubierto por importaciones muchas veces realizadas por compañías integradas a las cadenas hoteleras.

Ya se presenta el caso de que el mercado local exija animales terminados en corral y por lo tanto Quintana Roo compite con otras zonas productoras, principalmente el Oriente del

estado de Yucatán u otros proveedores de las cadenas de autoservicio. Además de que no alcanza a satisfacerlo.

El mercado de los restaurantes de la zona hotelera paga hasta ineficiencias como puede ser el transporte aéreo, o carne cara aun en su lugar de origen, a cambio de garantizar el abastecimiento en la cantidad y calidad que ofrecen al turismo, lo que a la fecha no puede hacer la ganadería de Quintana Roo.

En este esquema surge la ganadería productora de leche, posiblemente derivada de la lechería que existió desde antes de los desarrollos turísticos. Solo posiblemente ya que la ciudad de Chetumal como zona libre tenía un activo comercio de importación y puede decirse que su población ante la escasez de leche fresca, estaba habituada a consumir leche en polvo importada.

Para cuando Chetumal deja de ser zona libre ya está en el mercado la leche ultra pasteurizada que ofrece al consumidor y al comerciante ventajas en sanidad y comodidad por la que se paga un precio, pero que terminan por hacer inviable la comercialización de leche fresca, mucho menos la leche bronca.

En su afán de ofrecer a la población de Chetumal un producto de calidad y de garantizar a los ganaderos un mercado para su producto, el gobierno estatal construye en 2000 el consorcio Lechero. Planta industrializadora de lácteos que cumple con los requisitos sanitarios y de eficiencia para competir en el mercado, pero que en diferentes administraciones ha tenido dificultades para contar con materia prima de calidad en cantidades por arriba de su punto de equilibrio

El mercado es dominado por la leche ultra pasteurizada proveniente de las cuencas lecheras de la zona templada. En la actualidad la planta industrial está concesionada a un "industrial" protegido por el gasto público de las variaciones adversas en la calidad de la materia prima y que aprovechando su presencia en el mercado de derivados lácteos en la zona turística, es un importante importador de los mismos y de leche en polvo para su manufactura. Para hacer más extremo el caso, existe un subsidio pagado a los productores de 20 centavos por litro de leche.

Resulta complicado apreciar la eficiencia de la ganadería lechera de Quintana Roo. La necesidad de subsidio al litro de leche entregado al consorcio lechero; al transporte del producto desde las unidades de producción a la planta industrializadora; la cobertura a la condición sanitaria de la leche entregada (si se echa a perder la paga el gobierno del Estado) y a la planta industrializadora a la que casi le pagan por operar la planta, hacen llegar a la conclusión fácil de que es un negocio que no es negocio.

Pero la conclusión se complica cuando se compara con las cuentas que se hacen a otras lecherías, de clima tropical y templado y resultan quede alguna forma estas también dependen de subsidios, importaciones y otros apoyos para estar en el mercado. Por lo demás la comparación resulta ociosa por que las condiciones de cada una de ellas son irrepetibles.

La lechería del trópico húmedo de México es por lo general el resultado de la especialización de la ganadería de cría, casi siempre o cuando menos al principio como doble propósito, ante condiciones de mercado de leche o sus derivados que de alguna forma le dan ventaja ante los costos que significa su especialización.

La leche debe pagar la reducción en el precio del becerro destetado, los costos de ordeña y manejo del ganado, los costos adicionales por alimentos, medicamentos y otros insumos, el precio del ganado especializado, la comercialización incluida la refrigeración y otros beneficios y en su caso de elaboración del derivado, usualmente queso. Generalmente comienzan en pequeña escala y poco especializados y son las condiciones de mercado y su maduración y la consolidación como productores de leche lo que los conduce a la transformación plena hasta dejar de ser doble propósito

En el caso de Quintan Roo las condiciones que pueden hacer ventajosa la lechería no están presentes o tienen una expresión muy leve. Existe mercado para leche tipo bronca pero ya no es legal vender productos que no reúnan las condiciones sanitarias reglamentarias.

El ganado “especializado” en el mejor de los casos es resultado de una selección empírica, con frecuencia irreplicable y no está sujeto a una real presión de selección por características productivas.

Con la excepción de la melaza no hay un producto, subproducto o esquilmo agrícola utilizable en la alimentación de animales de alto rendimiento; las instalaciones para fabricar alimento balanceado cerraron ante la insuficiente o nula oferta de ingredientes para su fabricación y lo pobre de la demanda por parte de los ganaderos, justificada parcialmente por la baja calidad y alto precio del alimento producido

La infraestructura de caminos, electrificación y otras comunicaciones para facilitar la producción y manejo de la leche es insuficiente al igual que las instalaciones en las unidades productivas para propiciar y poder garantizar la aplicación de buenas prácticas productivas y de manejo de la leche.

No existe un producto local como algún tipo de queso u otro derivado, que por su calidad o características particulares garantice su demanda en volumen y precio.

Las prácticas dirigidas a superar el problema de la estacionalidad en el volumen y la calidad de la leche producida no existen o son insuficientes.

Subyace a todo la poca expresión empresarial de sus propietarios y la casi nula organización productiva y comercial aunque esta si tiene alguna manifestación, generada por el enfrentamiento o relación con la industria compradora y el reclamo de subsidios al gobierno del Estado.

La gran ventaja, casi única y muy evidente que tiene la actividad, es la existencia de un amplio mercado local que se satisface con productos obtenidos en regiones muy lejanas, lo que puede suponer una ventaja por el ahorro en fletes. Aunque no falta quien considere que es más costoso coleccionar pequeños volúmenes de leche entre los ranchos y llevarlo a la planta industrializadora que traer grandes volúmenes desde Torreón, Aguascalientes o cualquier otra parte.

Los ovinos en el trópico húmedo y en este caso Quintana Roo no es la excepción, pasan por un periodo de auge que contrasta con las dificultades que tiene la producción de bovinos.

Mientras que en estos el mercado pone barreras a su producto tradicional, en el caso de los ovinos se presenta un fenómeno de apertura del mercado para carne que parecía

estar acaparado por los ovinos de lana producidos en la zona templada y semidesértica del país.

La aceptación del ovino de pelo proveniente del trópico por los barbaqueños del centro del país, que cuando mucho exigen un periodo de acondicionamiento para el sacrificio a base de alimento rico en calorías, transformó la producción de ovinos en el trópico, de ser una actividad marginal generalmente de patio, solar o a base de esquilmos agrícolas en una actividad que está compitiendo con el bovino por el uso del suelo.

Comienza a haber unidades productivas dedicadas exclusivamente a esta especie, aunque la mayoría de las unidades de producción con ovinos generalmente no están especializadas, es decir crían y engordan y todavía gran parte del rebaño ovino comparte con los bovinos el interés de los productores y los recursos de que este dispone. En una conversión poco eficiente puesto que se termina por tener recursos e instalaciones no especializados.

Un factor que favorece aun más el rápido crecimiento de la producción de ovinos en Quintana Roo es la gran demanda para consumo interno, también basada en el consumo de barbacoa por la población residente en el Estado proveniente del centro y norte del país, al grado que la producción local es insuficiente para el consumo interno.

Con los ovinos se presentan también los problemas que tienen los bovinos de engorda en corral, es decir no hay alimentos, las instalaciones y el equipo son escasos y mal adaptados, pero a diferencia de los bovinos, el mercado de ovinos terminados paga un precio en pie que justifica muchos gastos derivados de las limitaciones citadas.

Si bien los pastos, las instalaciones de cercas, corrales aguajes, comederos y alojamientos de los ovinos no satisfacen a plenitud las necesidades de esta especie, la mayor deficiencia se localiza en la inexistencia de mano de obra especializada.

El paso de “vaquero” a “pastor”, se toma como una transformación muy fácil que se descubre diferente cuando comienzan los problemas de salud, fecundidad e incluso muertes, en rebaños que se supone deberían criarse sin ningún problema. Esto llega a ser la causa por la que no se da la transformación definitiva de las unidades de producción o por la que algunos de los que la han intentado regresan a exclusivamente bovino o mantienen a los ovinos como una actividad secundaria.

La producción de miel es un actividad ancestral en la península de Yucatán por lo que explica que en Quintana Roo encontramos que el inventario de colmenas, aun con fuertes variaciones como consecuencia entre otras causas de la ocurrencia de huracanes, se mantiene a una escala parecida a la de hace 20 o 40 años.

La apicultura del Estado mantiene niveles de eficiencia y productivos que la hacen competitiva a nivel nacional e internacional, tiene aun márgenes para aumentar su base productiva, su productividad y calidad y con ello el precio de venta y valor de la producción.

Con 88,302 colmenas Quintana Roo produjo 2,640 ton de miel en 2006 ocupando el noveno lugar como productor nacional. En todo México se reportan 1,732,112 colmenas con una producción de 55,970 ton.

Enfrenta problemas derivados de su evolución y de cambios en las condiciones de mercado. La producción se vende en su mayoría en el mercado internacional, a granel, en

tambores de 200 litros (300 kg), siendo su principal destino Alemania, aunque aparentemente de ahí se distribuye a otros mercados de consumo.

El mercado europeo impone condiciones de calidad e inocuidad que obligan a cambiar las prácticas productivas para responder y aun sacar ventajas de esas restricciones.

En la implementación de los cambios necesarios para responder a las exigencias del mercado, se presentan como problemas algunas condiciones que parecerían características de la apicultura de Quintana Roo. Estos son la escala productiva y la resistencia al cambio en la que tiene gran influencia la edad de los actores.

La escala productiva es en gran parte consecuencia de la función de la apicultura en la economía y actividades productivas de sus propietarios. Para la gran mayoría de los apicultores es una actividad secundaria, complementaria a alguna otra, generalmente la agricultura, a la que destinan sus excedentes de tiempo y dinero y de la que las utilidades que obtienen, se incorporan como inversión a otras actividades productivas, para la adquisición de activos domésticos considerados prescindibles o para el pago de deudas contraídas por gastos familiares.

Como la mayoría de los apicultores posee menos de 20 colmenas (y muchos menos de 5), el ingreso derivado de la venta de la miel puede no ser un monto sobresaliente por lo que no estimula su crecimiento, aunado a las dificultades de trabajo especializado y atención que requeriría si aumentara su base productiva.

Ligado a la escala productiva está el hecho de que los pequeños productores no participan en organizaciones productivas. Aunque si aparecen en todas las dedicadas a capturar subsidios así sean estos realmente poco importantes y son un agente que dificulta negociar precios mejores con los intermediarios, a la vez que por su poco interés representan un mayor riesgo de contaminar la producción.

Desorganizados y con pocos recursos económicos, los pequeños productores tienen serias dificultades para cumplir con las normas sanitarias y las prácticas de buen manejo de la miel, tienden a tener rendimientos menores y carecen de capacidad de negociación del precio de su producto.

No existe un análisis de las causas de fondo por el que estos apicultores permanece en esa escala productiva, pero si existe la tendencia en algunas organizaciones de exigir un mínimo de colmenas (20 o 50) para ser admitido como socio.

Otro efecto de la escala productiva que aparentemente es secundario es el del relevo generacional. Los apicultores que llegan a la tercera edad, con apicultura en pequeña escala, no pueden despertar interés en los jóvenes para continuar con la producción, por lo que continúan ellos a cargo de la unidad, cada vez con menos capacidad y muy posiblemente se abandone cuando el propietario ya no pueda atender la unidad.

1.2 Las cadenas pecuarias

Como resultado del poco tiempo que tienen de desarrollarse, las cadenas Carne, Leche y Ovinos, están poco integradas y sus eslabones poco especializados.

En la cadena Carne, los productores primarios no están diferenciados ni especializados. Cualquiera de ellos cría crece, engorda y finaliza, machos y hembras, jóvenes o viejos.

Los que compran para crecer y engordar ganado, están más en la búsqueda de una oportunidad de mercado que en la satisfacción de una demanda y la conformación de un mercado de oferta. Venden su producto en el mercado local, a precios, por abajo del que obtienen los engordadores en otros mercados. Venden en pie muchas veces a puerta de corral a carniceros que son a la vez introductores.

No se tienen noticias de algún engordador de Quintana Roo que tenga compromisos de entrega de ganado terminado con comercializadores de otros Estados. Hay quienes plantean que el origen de este problema es que se sacrifica el ganado en rastros no certificados como TIF y por esa causa no pueden entrar en el mercado preferente.

Existe en Chetumal una planta de sacrificio que en un tiempo estuvo certificada como TIF o pudo estarlo, pero por falta de volúmenes de sacrificio se fueron acabando los equipos y deteriorando las instalaciones de modo que ahora hay quienes plantean que resulta más económico construir una nueva instalación que rehabilitar la vieja, que a los pocos años estaría en la misma condición que el actual y seguramente por las mismas causas.

Lo cierto es que aparte del precio que se podría obtener en el mercado que abastece a los hoteleros, los mismos carniceros locales, pagan diferente los novillos engordados en Tizimín, Yucatán que los engordados en Othón P. Blanco, Quintana Roo. El argumento es el mismo que el de las cadenas de autoservicio, rendimiento en canal, en tabla y en mostrador, como consecuencia del tipo de animal, raza, edad, engorda en corral, uso de aditivos.

Los proveedores de materia prima animal, los criadores, son ganaderos que poseen desde una vaca hasta de más de 100 vacas, sin que existan ganaderías u organizaciones que manejen inventarios superiores a los 500 vientres.

Solamente están organizados gremialmente, cada quien vende al mejor postor generalmente a pie de corral, por kilo o al bulto. Los precios supuestamente los determinan las condiciones de mercado que curiosamente y sin suponer siempre son adversas al criador.

En este mercado ha jugado un papel importante la venta de becerros de destete, que tienen por destino la exportación o los corrales de engorda ligados a centros agrícolas importantes ya que fijan un precio que sirve de referencia para becerros y otros tipos de ganado que tienen otros destinos. No está de más aclarar que los compradores para exportación no dejan de tener la misma actitud ventajista para determinar el precio del ganado, solamente que su necesidad de obtener volúmenes importantes los obliga a pujar a la alza.

Como evidencia de lo desventajoso que resulta no integrarse en cadenas o sistemas bien definidos y especializados, el mercado de exportación de becerros resiente una disminución en la demanda, atribuida al empleo de granos principalmente maíz en la fabricación de combustibles (etanol), que con el solo anuncio de estas operaciones propiciaron aumento en el precio del maíz y reducción en la demanda de becerros.

Para que no todas las responsabilidades sean consecuencia del establecimiento de políticas como el uso de grano para producir etanol, posiblemente dentro de poco tiempo esa causa sea complementada con alguna barrera sanitaria o algo parecido.

Sea cual sea la causa por la que disminuye la demanda y el precio del ganado ya sea que se trate de becerros, novillos o vacas. Se vuelve evidente que el margen de utilidad de

las unidades de producción es muy pequeño y las hace muy vulnerables a ese tipo de cambios.

El otro eslabón en la cadena que es determinante para el funcionamiento del sistema, es la proveeduría de alimentos balanceados para animales y sus ingredientes. En el caso de Quintana Roo solamente hay disponibilidad de melaza de caña, por lo que cualquier esfuerzo en sentido de integrarlo requiere de desarrollar una actividad agrícola dirigida a abastecerla o de la importación de los ingredientes. Actualmente se emplea alimento balanceado elaborado en Yucatán, Campeche o Tabasco, con precios y fletes que repercuten en la redituabilidad de la cadena.

La comercialización de otros insumos, el transporte y aun los servicios profesionales necesarios para atender el sistema, ya existen pero pueden ser substituidos de modo que aunque pudieran considerarse eslabones de la cadena productiva, no son imprescindible ni mucho menos la actividad depende de ellos.

En el caso de los ovinos, parece que se presenta una situación similar, pero las condiciones del mercado hacen que prácticamente cualquiera de los eslabones pueda ser prescindible o sustituible, de modo que el simple eslabón de producción primaria, aun sin especializar entre cría y engorda, puede ser suficiente para integrar la cadena, sobre todo si se considera que los ovinocultores están integrando una empresa comercializadora, que a la vez asumiría la función de producción de carne o engordadora.

Es decir que aun siendo un sistema producto mucho menos maduro que el de bovinos carne, el de ovinos puede operar más integralmente, debido a la inmediatez de su mercado y las condiciones de este.

Por el contrario, la cadena bovinos de leche, con mucho más tiempo de operación que los ovinos y un mercado mayor de su producto, tiene condiciones de integración, comercialización y competencia que hace parecer al sistema como incompleto o irregular.

Aunque cuentan con proveedores de insumos y servicios, el que puede ser el insumo más importante, el alimento balanceado o sus ingredientes, existen en plaza pero en forma poco satisfactoria, ya que son comercios con mercancía especializada, pero prácticamente como revendedores, como representantes de fábricas o marcas de otras plazas y especialidades. Aun en caso de que estos se integraran como eslabones de la cadena producción consumo, tienen poco control sobre su mercancía, calidades, volumen y precio, como para poder comprometerse con el sistema y sus prioridades y objetivos.

Como paradoja, las instalaciones construidas para facilitar la comercialización de su producto, parecen ser la manzana de la discordia en el sistema Leche.

Con una historia de aperturas y cierres por fracasos o disfuncionalidades, derivadas de que los productores no están organizados para producir y aunque parezca ilógico tampoco para industrializar y vender, no ha podido ser operada con éxito por los productores o sus organizaciones.

Actualmente se encuentra concesionada a un industrial comerciante, con el compromiso de procesar toda la leche producida por la Unión de Asociaciones de Productores de Leche de Quintana Roo. Función que desarrolla con toda facilidad puesto que el volumen entregado por los lecheros es solo una fracción de lo demandado por el mercado de productos elaborados.

Pero hay varias precisiones sobre el funcionamiento de este convenio o acuerdo. Al amparo de la necesidad de tener la escala y calidad que demanda el mercado, el industrial importa derivados para venta al público y leche en polvo para su elaboración, en volúmenes que superan ampliamente lo entregado por los lecheros, a los que frecuentemente no les recibe el producto por deficiencias en la calidad sanitaria del producto, en cuyo caso la leche es pagada a los productores por el gobierno del Estado. De igual forma para poder pagar un precio satisfactorio para los productores, se opera un subsidio de 20centavos por litro como sobreprecio al acordado con el industrial.

La poca integración de los eslabones de la cadena o la forma predatoria en que se integran hace que cada uno de ellos declare que podría estar mejor sin el otro, pero resulta que cada uno es condición para la existencia del otro. Aunque el industrial comercializador asume que si le permiten seguir operando la planta e importar lo que necesite, no requiere de la producción local de leche, los lecheros piensan que ellos pueden hacer lo mismo que el industrial, lo que en alguna ocasión tuvieron oportunidad de hacer pero no lo pudieron hacer hicieron, o que pueden tener un producto como el queso que puede ser comercializado con ventajas en el mercado interno y absorber toda la producción.

El sistema Miel es el más antiguo del Estado. Y podría suponerse que es también el más acabado de todos. Sin embargo resulta de una simpleza que llama la atención.

Los productores primarios o apicultores solamente tienen unos pocos proveedores; Los fabricantes de equipo de madera para las cámaras de cría y sus alzas que son por lo regular otros apicultores que tienen acceso al material y las máquinas herramientas para fabricarlos, los proveedores de equipos de extracción de acero inoxidable radicados fuera del estado y los proveedores de abejas reinas y acaricidas orgánicos para el control de la Varroa. Es decir que con la excepción de los equipos de acero inoxidable los proveedores son prácticamente los mismos apicultores y sus organizaciones.

Otros proveedores de los apicultores son los prestadores de servicios profesionales, que participan en los procesos productivos y en la comercialización.

Después de la producción primaria, la miel no recibe más beneficio que la homogeneización de diferentes lotes, su certificación de calidad y venta al mayoreo al extranjero. En este proceso participan solamente dos actores: el acopiador que resulta ser solo un agente de compras del exportador y el exportador mismo.

En resumen el sistema producto miel tiene pocos eslabones integrantes y algunos de ellos no están plenamente diferenciados, la causa de esto es que la cadena es muy corta, es una actividad con poco uso de insumos, se vende al mayoreo al mercado de exportación y el poco transporte especializado que requieren se lo proporcionan ellos mismos.

La misma estructura del sistema producto sugiere que hay pocas oportunidades de agregar valor al producto, pero la misma iniciativa de los productores los está llevando a buscarlas por un lado en la especialización y certificación de su producto como orgánico o por origen y por otro buscando comercializar el producto en presentaciones para el consumidor, con etiqueta de origen, calidad y rastreabilidad, hoy denominada trazabilidad. Ambos esfuerzos son aun incipientes pero señalan algunas de las vías para agregar valor al producto y para captar en beneficio de los productores utilidades que están obteniendo otros sectores.

1.3 Marco operativo del programa Alianza Para el Campo

Encontrar la definición precisa de los objetivos de la Alianza para el Campo es un ejercicio un poco infructuoso, pues además de que estos no fueron particularmente precisos, evolucionaron en la corta, o larga historia del programa. Pero finalmente cada año junto con sus reglas de operación se enunciaban los objetivos, que tal vez no eran más precisos con la intención de poder utilizar el programa con un espectro más amplio de ellos, en ocasiones aparentemente contradictorios sobre todo en un ambiente con muchas carencias y escasez de elementos para enfrentarlas.

Un objetivo constante y permanente del programa fue propiciar la capitalización de las unidades productivas y mejorar el ingreso de los productores. Ante estos, otros objetivos como el manejo sustentable de los recursos, la modernización tecnológica etc. quedaban subordinados y aunque no se haya planteado de ese modo, eso fue lo que pareció manifiesto cuando menos en su operación.

Al aterrizar el programa para operarlo, no se encuentra una jerarquización por sistema producto o por sector productivo, de las inversiones y apoyos que mejor correspondían a los objetivos de la Alianza, por no decir una fórmula de capitalización y un estado-objetivo a alcanzar por las unidades productivas.

Con la mejor de las intenciones, a partir de ciertos montos fue obligatorio para la solicitud contar con un proyecto de desarrollo de la unidad de producción del que con un poco de mala leche, se puede argumentar que el mismo proyecto sirvió para todas las unidades de producción y para todos los años. Se convirtió en una justificación administrativa, calificada superficialmente, que finalmente no se uso para dar seguimiento a su cumplimiento.

En función del interés de quien lo defina o juzgue, el programa se convirtió en muchas cosas. Para unos es la instancia en la que se piden “apoyos” independientemente si estos van a servir o no, para otros es una fuente de recursos que implica recurrir a la figura del apoyo para tener acceso, para otros es un instrumento de control de grupos, o es una fuente de autoridad y respeto y para algunos es efectivamente un instrumento para propiciar la capitalización de las unidades productivas y el aumento de ingresos para el productor.

El primer resultado de la evaluación del programa ya está sugerido. Este es tan amplio y noble que sirve para todo, hasta para lo que tiene como objetivo. El problema es que por la misma causa, cada parte opera y trabaja en pos de su objetivo particular comprometiendo su eficiencia y haciendo que los recursos parezcan menos suficientes de lo que ya son.

Una de las consecuencias de esta situación es que se generan lugares comunes y clichés que se prestan para operar en pos de cualquiera de los objetivos citados.

En el caso de la ganadería bovina y ovina los apoyos en alambre de púas, la semilla para siembra de pastos y la adquisición de sementales y vientres se pueden manejar como inversiones y siempre se podrá justificar su adquisición y siempre se podrá simular un precio una operación o un resultado. Otras inversiones como son bombas jagüeyes, corrales galeras, ordeñadoras, básculas etc., son menos propicias aunque no están exentas al engaño.

Lo anterior no quiere decir que siempre sea así, pues son muchos los casos, pensemos que la mayoría, en que la solicitud, la aprobación la aplicación y operación del apoyo son hechos de buena fe y en respuesta a una necesidad real.

Pero unos cuantos casos contaminan todo el programa y desvirtúan muchas de sus actividades, se establecen plazos, fórmulas, métodos y condiciones que pretenden desaparecer las posibilidades de engaño o desviaciones y con ello los procesos se vuelven engorrosos, molestos y onerosos.

Finalmente, no se puede aseverar que el programa no sea suficiente para algo, porque tampoco se definió ese algo. Pero es evidente que no es suficiente para todos los propósitos y objetivos señalados. También es de esperar que ninguno de ellos se haya cumplido a plenitud, iniciando una secuencia de apreciaciones y calificaciones mal fundadas e infundadas.

De Alianza para el campo hay quien esperaba todo tipo de cosas a la vez que no gran cosa, hay quien no esperaba nada o cualquier cosa. El programa no pasó a ser parte estructural o medular de ningún programa de desarrollo; nacional, regional, estatal, municipal ejidal o de unidad de producción. Todos esperaban u obtenían algo de él pero nadie dependía del programa o sus consecuencias, dando pie lugar a desviaciones y equívocos.

Parece que las continuas y múltiples evaluaciones hechas al programa solo tocaron de lado o al margen estas situaciones, o si lo señalaron no hubo la intención de corregirlo. Se modificaron y ajustaron sus procedimientos y métodos, las exigencias de documentación y los respaldos a las solicitudes y las operaciones y de ellos se documentaban y evaluaban resultados.

Métodos y procedimientos de los que pareciera que su cumplimiento se convirtió en el objetivo principal del programa, finalmente estos son más fáciles de apreciar, medir y contar.

Por los volúmenes operados y la antigüedad del programa de los sistemas producto pecuarios parece que el problema se presenta tal vez no como el más agudo, pero si como el más notable es con el ganado bovino que al contrario del sistema miel, en el que por las características, valor y precio de los mismos apoyos y la condición económica de los productores propiciaron menos ese tipo de situaciones.

En la actividad apícola sí ha habido un objetivo y metas para el sector bien definidas en lo económico, productivo, social y comercial. Aunque a nivel de unidad de producción o de organización económica no siempre pueden distinguirse.

1.3.1 El ambiente de las inversiones pecuarias

Al programa Alianza Para el Campo le subyace la intención de compensar la gran diferencia en capitalización y productividad de los productores mexicanos con los de los países con que se firmo el tratado de libre comercio.

Repartiendo a discreción aspersores de mochila y rollos de alambre de púas nunca se equilibrará tal diferencia. Como también es evidente que si se trata de que le toque a todos y cada uno de los productores, con el presupuesto disponible no alcanza ni siquiera para aspersores y rollos de alambre.

La limitación presupuestal obliga a optimizar el uso de recursos, tanto por su aplicación en forma eficiente como por su aplicación en donde y con lo que se tenga el mayor efecto y de ser posible sea más urgente.

Es claro que entonces las fórmulas óptimas de inversión en los distritos de riego del Pacífico norte pueden ser diferentes de los que requiere el trópico húmedo, por ejemplo Quintana Roo y que su efecto posiblemente sea diferente en el volumen, la calidad y el tiempo de respuesta.

Es por demás aclarar que las condiciones de organización de los productores de uno y otro sitio no son iguales ni equivalentes. Sin embargo el Programa Alianza si fue lo mismo para ambos, con las mismas reglas, restricciones y demás características. Está claro que en cada Estado se podían hacer los ajustes que se considerara necesario. Pero cuando menos en el caso de Quintana Roo estos fueron pocos o sencillamente insuficientes.

Difícilmente pudieron ser diferentes, cuando al igual que en otras partes no se estaba definiendo un objetivo claro, preciso. A final de cuentas se trataba de cumplir con las metas operativas expresadas en un anexo técnico en el que no se expresaba ningún objetivo como hubiese podido ser desarrollar hasta cierto grado económico y técnico a los productores y sus unidades de producción de determinada cuenca, región, municipio o localidad.

Invariablemente los productores solicitan el apoyo de Alianza en función de lo que estiman que pueden obtener y de la disponibilidad de recursos que tenga para aportar lo que le corresponde.

Es frecuente que para adquirir un activo sea necesario vender otros con lo que la búsqueda capitalización queda pospuesta para cuando se hayan repuesto los activos vendidos.

Un criterio usado con frecuencia es solicitar el apoyo para adquirir el tipo de activos que de alguna forma, legal o no, no requiera de su aportación en efectivo, o esta se pueda hacer en forma de trabajo, de activos de su propiedad sobrevaluados, o diferirse para otro tiempo.

Otros criterios son obtener apoyos en activos que sean de fácil realización o que a base de atención y trabajo se multiplique su efecto, por ejemplo solicitar semilla para 5 Ha y sembrar 10 o solicitar el apoyo para 10 Ha, adquirir 5 y sembrar las 10.

Como otra complicación, tal vez la más drástica es el hecho de que la ganadería bovina pasa por un prolongado periodo de crisis, aun más aguda en el trópico húmedo, que exige eficiencia poco común en las inversiones y en la operación de la empresa, por lo que aun con los apoyos para constituir garantías los financiamientos institucionales están muy lejos de ser un componente común de los proyectos de alianza.

El crédito institucional aparece en proyectos extraordinarios, con componentes de organización, beneficio y comercialización y monto que terminan por ser orientados a proyectos de aplicación nacional.

Las diferencias en solvencia como negocio de las unidades de producción de ovinos y de leche, hacen que los primeros configuren solicitudes de apoyo de alianza, con mayor intención y posibilidades de capitalizarse, no así los lecheros que pareciera que solamente solicitan para ajustar su escala operativa a la de algún equipo ya adquirido o

de adquisición de equipos e instalaciones que les permitirá superar limitaciones sanitarias para la venta de su producto.

En el negocio de la miel casi todos los conceptos de inversión son para aumentar la escala de la unidad o para sustituir equipos de manejo de la miel que ya no están aprobados, por otros que si lo son básicamente por el material (acero inoxidable o fenolizados).

En estos casos los engaños pueden correr por cuenta del proveedor o del productor al pasar artículos de poca calidad a precios de los mejores. Sin embargo no puede ser calificada como una actitud generalizada, contrastando esta actitud con la masiva respuesta de los apicultores para obtener el apoyo en azúcar para alimentar las abejas en caso de alguna contingencia ambiental.

En apicultura también se presentan casos de organizaciones de productores que gestionan en conjunto apoyos en equipos para la producción primaria y su cosecha, que además gestionan apoyos en instalaciones y equipo para el acopio, almacenamiento, beneficio, envasado y comercialización del producto. Proyectos que además llevan un componente de asistencia técnica, formación empresarial y con frecuencia crédito institucional.

En ellos el riesgo es que se adquieran equipos de calidad inferior a la pagada o que hacia el interior de la organización se distribuyan de manera no equitativa.

Obtener una relación matemática entre la situación económica de las unidades de producción de cada sistema y la tendencia a desviar los apoyos de Alianza para convertir la inversión en utilidad sin pasar por la producción o de aplicarlos en el crecimiento, en los cambios productivos o agregar valor al producto como medios para obtener más utilidades parece muy difícil, pero parece evidente que los comportamientos son diferentes entre un sistema y otro.

1.4 El Programa de Fomento Ganadero en Quintana Roo

En el ambiente descrito se formula el programa de fomento ganadero, que impone los mismos requisitos a productores de bovino cría carne o leche, que de ovinos cría o carne que de abejas. Lo mismo a grandes que a pequeños del norte del estado que del sur.

Para su implementación se aprueban una serie de metas físicas y financieras, meramente operativas, que no reflejan un objetivo de desarrollo, alguna prioridad de inversión o tan siquiera una relación o proporción entre las diferentes inversiones programadas. En el mejor de los casos un ajuste juicioso a la continuidad de años anteriores.

El programa está integrado con el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales DPAI, que se formuló y creó para impulsar los cambios tecnológicos en las unidades de producción pecuaria y del programa de salud animal, que atiende los programas de prevención y combate de enfermedades y plagas de los animales domésticos. Tampoco se establecen vinculaciones entre ellos y afortunadamente cuando menos no hay obstrucciones, aunque tampoco puede distinguirse alguna sinergia.

Situación que no tiene justificación, cuando menos en los casos de DPAI y fomento Ganadero que podrían o deberían en un descuido hasta en forma obligatoria ir juntos.

Nuevamente puede encontrarse que la mejor respuesta y aceptación de la asistencia técnica se dio entre los apicultores organizados y los mayores conflictos de omisión o violación a las normas de prevención y control de enfermedades se presento en el sistema bovinos.

El programa de Fomento Ganadero resulta una continuación o continuidad del mismo en años anteriores con el sello que le imprimen los resultados inmediatamente anteriores y la concepción de desarrollo de los funcionarios responsables.

Con esta fórmula el programa podría seguir funcionando por muchos años pero sin saber en qué momento está impactando en el desarrollo o deterioro de las actividades que apoya.

No es ningún consuelo saber que no es el único programa que opera sin un diagnóstico y sin planeación a corto, mediano y largo plazo con objetivos definidos y con jerarquización de acciones y proyectos a desarrollar y establecimiento de prioridades.

Capítulo 2

Resultados del Programa

Lo más natural de la evaluación de una actividad es medir sus resultados, considerando estos como la diferencia entre los obtenidos con y sin la actividad referida.

Resulta muy audaz intentar una valoración de los resultados del programa Fomento Ganadero cuando se carece de la información de que es lo que pasa y de lo que pasaría sin él.

De las dos más importantes fuentes de información, los productores no registran lo que ocurre en sus unidades de producción mucho menos analizan, resumen y concentran la información y las instituciones, ofrecen estadísticas, que aceptando que sean confiables, son incompletas, muchas veces poco útiles por su nivel de agregación que dificulta referirse a hechos concretos como la producción, productividad e ingreso de las unidades de producción.

Se intentará dar una interpretación de los resultados estatales, en el marco de lo opinado por los productores beneficiarios y en referencia a lo que ocurre en las unidades de producción de esta y otras partes.

2.1 Resultados del Programa, condicionantes y su valoración

El programa cumplió con lo convenido en el anexo técnico y las diferencias que hubiere pueden ser plenamente explicadas y justificadas.

Desde ese punto de vista este ejercicio y los anteriores tienen resultados satisfactorios. Sus operadores se restringieron a lo convenido y en los casos en que fue necesario se aprobaron ampliaciones o modificaciones y en el extremo se solicitaron apoyos de los programas de aplicación nacional.

Como ocurrió en este último año que se solicitaron recursos nacionales para repoblar el hato que ya no era posible con los recursos normales. La meta se cumplió y aunque hubo algunos inconvenientes que son materia de otro tema, algunos de los participantes ponderan este apoyo como una manifestación de planeación, capacidad de gestión y operación, a la vez que otros actores lo ponen como evidencia de lo que se puede hacer mal.

Algunas de las alteraciones a lo originalmente programado se deben a los efectos del huracán "Dean" y otros sencillamente son respuesta en imitación de resultados satisfactorios aquí o en otro lado y en otro tiempo.

Así de simple, puede calificarse de exitoso el programa. Se alcanzaron las metas operativas establecidas, y aun con la presencia del huracán "Dean" se cerró el programa en tiempo y orden. Las condiciones físicas adversas, afectaron a la agricultura, a la ganadería, al turismo, las vías de comunicación, pero no al programa.

Se ejerció un presupuesto 2.16 veces mayor que el del año anterior, destacando que posterior al huracán le fue aprobado un proyecto de ejecución nacional, por \$4,878,000

para la adquisición de 1,084 vientres operación en la que tuvo participación la Unión Regional Ganadera, que desempeñando una función para la que no está estructurada y hasta cierto punto capacitada, y habilitada, pasaron por dificultades para aplicarlo.

Puede valorarse que la administración y operación del programa, es ágil, clara y sencilla. Los resultados son como fueron planeados. Pero las opiniones de los beneficiarios no son igual de entusiastas. A pesar de que los tiempos entre solicitud y entrega han mejorado, manifiestan inconformidad por lo lento complicado y aun costoso del trámite, pues si bien este es gratuito, cada visita al CADER o al DDR tiene un costo en tiempo y dinero que cuando se trata de apoyos de bajo costo, resultan realmente onerosas.

2.2 El Programa como promotor de la inversión

Uno de los objetivos reiterados del programa es promover, propiciar o inducir la capitalización de las unidades productivas. Para conocer sus resultados se ha tratado de medir su efecto en la capitalización de las unidades. Intento tan infructuoso como el de buscar productores que lleven registro de inventarios y operaciones, por no decir una contabilidad en forma. O de tener información sobre su situación antes y después de tener los apoyos del programa.

Se tiene que recurrir a la apreciación de los productores, que usualmente contabilizan que se capitalizaron por el valor de la inversión realizada. Generalmente desestiman las ventas que tuvieron que hacer para contar con recursos para aportar su parte, o minimizan la descapitalización por falta de mantenimiento o por envejecimiento de sus unidades, mucho menos analizan si la inversión realizada era la más redituable y viable en ese momento o si se sobrecapitalizaron en bienes que no son productivos o no pueden serlo por la condición del resto de la unidad.

El problema es que toda medida que se haga en forma indirecta o cualquier resultado que se deduzca de otras informaciones pueden ser descalificadas como irreales o supuestas y convertirse en una simple opinión sobre el programa.

Pero toda esa búsqueda de evidencia de capitalización puede ser innecesaria. Salvo algunas excepciones fáciles de identificar, el programa apoya la adquisición de activos productivos y de lo que se tiene que tener evidencia es de que ese era precisamente el activo que necesitaba la unidad de producción.

Por ejemplo, la inversión en establecimiento de potreros es infructuosa y onerosa cuando no hay ganado para aprovecharlos y por el contrario, la inversión en ganado resulta en una gran pérdida cuando no hay capacidad para alimentarlos. La inversión en un jagüey es una pérdida si no hay capacidad de retención del suelo y se seca rápidamente, o cuando se tienen muertes de animales atascados por no tener controlado su acceso y uso. Una bomba para agua puede ser una solución a problemas de abrevadero pero solo es un costo si se tiene guardada.

Por las limitaciones en recursos económicos que tienen los productores y el esquema de alianza, es muy difícil que las unidades productivas se puedan capitalizar a plenitud o medianamente con un programa de inversiones anual, mucho menos si no se recurre al crédito institucional para apuntalar el proyecto como parece ser el caso, según se advierte en la operativa de crédito institucional al campo que está en sus niveles más bajos, cuando menos en crédito refaccionario a ganadería.

En el presente, las tasas de retorno de capital en ganadería son lo suficientemente bajas para no propiciar la inversión en la actividad. De modo que aunque hay casos en que capital privado se invierte en ganadería, por lo general este está ausente y lo que aparece como tal son excedentes del gasto familiar que se destinan a la ganadería más por necesidad para evitar desastres que por representar una inversión atractiva.

De modo que el acompañamiento de alianza para el campo es un factor casi indispensable para que las inversiones sean económicamente viables. Por lo que parecería lógico una secuela de crecimiento de las inversiones, comenzando por las que son básicas para sostener y dar valor a otras.

En el cuadro 1 se presentan los 10 conceptos de inversión o apoyos que utilizaron los mayores recursos del programa en el periodo comprendido entre 2000 y 2007. Difícilmente se advierte una secuencia en las inversiones y solamente los jagüeyes y las borregas manifiestan crecimiento constante, que puede considerarse como una respuesta a que estos conceptos de inversión son realmente redituables o indispensables. En los otros 8 conceptos de inversión o apoyos se advierte comportamiento irregular en la inversión o simplemente es errática.

El aparente desorden hace sospechar que la inversión no se está haciendo en donde es más productiva y que se está invirtiendo en bienes realizables, de modo que en su oportunidad el capital se convierte en ingreso por la vía de su venta o de la de otros bienes a los que substituye, que con su administración los productores confunden con utilidades.

Cuadro 1. Montos de inversión (miles de pesos) de Alianza Para el Campo 2000 – 2007, conceptos con mayor inversión (primeros 10)

Concepto/año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total general
vacas	4,307		2,567	2,177	2,826	1,555	2,622	8,663	24,718
alambre de púas	1,250	5,029	1,313	2,615	825	1,318	474	1,856	14,680
semilla	4,800	2,525	486	208		503	751	305	9,578
semental	1,335		705	772	395	560	1,010	956	5,732
jagüey		109	245	243	418	241	1,015	2,343	4,612
corral	240	901	238	719	273	152	754	846	4,123
pozo		628	74	214	743	404	601	136	2,800
borregas			45	276	311	419	467	890	2,408
picadora		51	20	234	727	317	487	497	2,333
tanque de agua		49	61	549	1,132	141	171	141	2,244
Total primeros 10	11,932	9,292	5,754	8,006	7,650	5,610	8,353	16,631	73,228
Total general	12,160	11,132	6,292	10,628	10,973	9,306	11,317	24,537	96,347

Fuente: Elaborado con información de bases de datos de beneficiarios de programas de alianza para el Campo Delegación SAGARPA, Quintana Roo.

Desde otro punto de vista resulta imposible distinguir el grado de responsabilidad en la decisión sobre en que invertir que puede estar entre la preferencia o gusto del productor y la inducción de una tendencia por los operadores. Es increíble que en 2004 no se haya solicitado y operado en semilla de pasto para siembra y en 2001 en sementales. Por no tratar de explicar variaciones como las presentes en la inversión en corrales y pozos.

2.3 Cobertura del Programa y beneficiarios

Si la ganadería del Estado no tiene una distribución geográfica y social uniforme, sería natural que los programas que la atienden tengan características que tendieran a equilibrarlas. Pero parece que el programa agudiza las diferencias.

La producción de carne de bovino tuvo un valor de aproximadamente 260 millones de pesos en 2006. Mientras que la producción de miel fue de 56 millones de pesos para el mismo año, es decir aproximadamente la quinta parte. La inversión en el programa en 2007 mantuvo esa proporción, pero en el análisis histórico esta no llega a la décima parte.

**Cuadro 2. Distribución de recursos por sistema producto
2000 – 2007 (miles de pesos)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total general
apícola				1,139	892	804	397	3,863	7,094
bovino	12,160	11,034	6,187	8,474	8,421	6,500	9,991	18,689	81,456
exóticos								123	123
múltiple		98	61	655	1,231	1,432	266	670	4,413
ovino			45	361	429	570	663	1,192	3,260
Total	12,160	11,132	6,292	10,628	10,973	9,306	11,317	24,537	96,347

Fuente: Elaborado con información de bases de datos de beneficiarios de programas de alianza para el Campo Delegación SAGARPA, Quintana Roo.

Al sesgo en la aplicación de recursos por programa, se suma el de la distribución geográfica. En el municipio de Othón P. Blanco se produce la mitad de la carne de res y el 20% de la miel y cera del Estado. Pero concentra el 63% y 53 % de los recursos de alianza aplicados a esos sistemas producto. En cambio los municipios de Felipe Carrillo Puerto Y José María Morelos producen aproximadamente la mitad del valor de la carne que Othón P. Blanco y en 2007 recibieron apoyos por aproximadamente el 10 % de los de este.

Cuadro 3. Cobertura de los programas pecuarios de Alianza Para el Campo por sistema producto y municipio, suma 2000 – 2007 (pesos)

Municipio\ Sistema	bovino	Apícola	ovino	exóticos	múltiple	Total general	%
B.J.	437,127				25,915	463,042	0.5
COZ.	470,243					470,243	0.5
F.C.P.	4,597,105	1,644,304	579,825		523,479	7,344,712	7.6
I.M.	558,117				96,832	654,949	0.7
J.M.M.	5,168,239	107,518	76,320		310,920	5,662,997	5.9
L.C.	6,515,960	831,466	30,000		303,212	7,680,638	8.0
O.P.B.	50,961,921	3,726,027	2,285,987	3,300	2,017,906	58,995,141	61.2
SOL.	1,337,733	87,250	3,260		45,188	1,473,431	1.5
ESTATAL	9,678,000				714,123	10,392,123	10.8
No reportado	1,731,924	697,681	284,237	120,000	375,421	3,209,262	3.3
Total general	81,456,368	7,094,245	3,259,629	123,300	4,412,996	96,346,538	
%	84.5	7.4	3.4	0.1	4.6		

Fuente: Elaborado con información de bases de datos de beneficiarios de programas de alianza para el Campo Delegación SAGARPA, Quintana Roo.

Para que no parezca coincidencia, La producción de miel en Othón P. Blanco durante 2006 fue del 56% de la de Felipe Carrillo Puerto y el 60% de la de José María Morelos. En cambio recibe apoyos para esta actividad de más del doble de los de Carrillo Puerto y más del triple de los de José María Morelos.

Cuadro 4. Valor de la producción por sistema y municipio, 2006 (miles de pesos)

Total general	Bovino carne, en pie y canal	Ovino carne, en pie y canal	miel y cera
QUINTANA ROO	259,021	9,442	59,555
OTHON P. BLANCO	125,645	2,945	12,906
FELIPE CARRILLO PUERTO	58,473	1,831	22,748
JOSE MARIA MORELOS	55,620	1,879	21,459
COZUMEL	1,273	99	69
ISLA MUJERES	1,030	228	
BENITO JUAREZ	589	714	25
LAZARO CARDENAS	12,357	1,066	688
SOLIDARIDAD	4,036	681	1,660

FUENTE: elaborado por el servicio de información agroalimentaria y pesquera (SIAP), con información de las delegaciones de la SAGARPA.

Las organizaciones de productores reportan aproximadamente 2500 apicultores y 3600 ganaderos, por lo que el universo de trabajo del programa puede ser menor en función de productores que participan en las dos actividades o aumentar en función de los productores que no tienen registradas las organizaciones.

La estadística disponible reporta 8,782 apoyos otorgados entre 2000 y 2007 por los programas pecuarios. Que fueron distribuidos entre 1,584 productores que están registrados como receptores de un solo apoyo; 690 que recibieron 2; 335 que recibieron 3 y así hasta llegar a un productor registrado con 26 apoyos y otros con 19 y 18 sumando 3,304 beneficiarios, algunos de ellos representantes de organizaciones que a su vez distribuían el apoyo. Hay además 599 apoyos en que no se reporta el beneficiario.

El número de beneficiarios identificados puede representar algo como el 50% del universo de beneficiarios posibles en el Estado. Suponiendo que no son muchos los apicultores que además son ganaderos.

El problema empieza cuando se juzga si esa cobertura es solo aceptable o se considera un fracaso o por el contrario un éxito. No se valen las comparaciones con otros Estados, países. Se trata de resolver el problema de Quintana Roo, ver lo que se ha avanzado, o se retrocedió, si es que sucedió algo parecido a eso.

Es problema porque nuevamente, no sabíamos como estábamos y poco sabemos de cómo estamos hoy (como para evaluar el efecto del programa), de modo que se tiene que inferir de la poca información con que contamos.

El primer punto se tiene que referir a que fue lo que adquirieron los productores con el apoyo de Alianza. Un factor decisivo es la aportación que tiene que hacer el productor que limita las inversiones más costosas. No es sorpresa que el apoyo más frecuente

fueron los rollos de alambre de púas. De los que se contabilizan 2,592 apoyos para construir 6,768 km de cercas perimetrales y divisorias.

El siguiente apoyo más común es el de semillas de pasto para la siembra. De esta se otorgaron 1,407 apoyos por aproximadamente 147 toneladas de semilla, que deben ser suficientes para sembrar más de 20,000 ha. Entre 15 y 20 ha por apoyo en promedio. Se trata de aproximadamente el 70% de los ganaderos en el caso del alambre de púas y de el 40% en el caso de la semilla de pasto.

Las diferencias son visibles con los apoyos en conceptos que exigen mayor aportación del productor. Solamente se operaron 458 apoyos para la adquisición de 7,147 vaquillas y vacas. Posiblemente sean más los apoyos operados por que los que se otorgaron a través de las asociaciones ganaderas aparece como uno solo. De cualquier forma poco más del 25% de los recursos se operan en el 6% de los apoyos.

En el supuesto caso de que todas las inversiones hayan sido productivas, el impacto de unas y otras es muy diferente, por la velocidad de respuesta y por la proporción de capital que pueden representar.

Cuadro 5. Número de apoyos otorgados por concepto de inversión en programas pecuarios Alianza para el Campo 2000 – 2007 (10 con mayor número)

Concepto \ año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total general
Alambre de púas	32	1,474	250	485	140	20	77	114	2,592
Semilla	2	805	199	92		19	215	75	1,407
Semental	196		79	102	53	69	131	124	754
Vacas	94		54	60	89	45	61	55	458
Bebedero	2	99	34	71	98	39	60	35	438
Jagüey		17	18	26	49	27	76	179	392
Corral	28	109	15	57	20	11	55	51	346
Picadora		7	2	34	34	25	59	58	219
Motobomba	3	29	8	42	44	13	44	35	218
Proyecto	177	3							180
Total general	533	2,543	659	969	527	268	779	726	7,004

Fuente: Elaborado con información de bases de datos de beneficiarios de programas de alianza para el Campo Delegación SAGARPA, Quintana Roo.

No puede dejar de observarse que ni por su monto ni por el número de beneficiarios son importantes los apoyos destinados a la apicultura. Y que si estos significan entre 6 y 7% de los recursos de la Alianza, debe atribuirse una parte importante a los apoyos para construir y equipar los centros de acopio. Inversión destinada a agregar valor al producto y mejorar las condiciones de comercialización.

Cuadro 6. Cantidad de apoyos otorgados por programas pecuarios de Alianza para el Campo (10 conceptos de mayor inversión)

Concepto \ año		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total general
Vacas	cb	1,733		899	622	740	427	825	1,901	7,147
alambre de puas	Km	289	3,060	473	1,126	431	537	346	507	6,768
Semilla	Kg	71,000	33,187	9,732	3,973		9,626	14,162	5,139	146,818
Semental	cb	597		304	449	110	163	284	449	2,356
Jagüey	un		20	19	27	88	30	147	374	705
Corral	un	53	278	64	71	87	11	80	68	712
Pozo	un		86	2	5	69	60	123	23	368
Borregas	cb			93	580	519	675	750	1,220	3,837
picadora	pza		7	2	58	149	89	251	58	614
Tanque de agua	un		5	4	19	873	31	17	31	980

Fuente: Elaborado con información de bases de datos de beneficiarios de programas de alianza para el Campo Delegación SAGARPA, Quintana Roo.

2.4 Resultados y su relación con los objetivos.

Una forma cómoda de evaluar el programa es considerar como resultado final al cumplimiento de sus metas operativas. Estas se cumplen casi totalmente. Existen documentos que dan fe de su operación, actas y minutas sobre los ajustes efectuados por contingencias o para mejorar los beneficios de los productores. Pero esos resultados no despejan la duda sobre el efecto de la operación del programa en el cumplimiento de sus objetivos.

Primero porque como ya se ha dicho los objetivos de la Alianza son un tanto cuanto imprecisos, en ocasiones algo contradictorios y en otras muy generales o vagos. De modo que no se puede medir como se cumple eso. Pero si la evaluación se limita al cumplimiento de los más claros y reiterados de sus objetivos puede intentarse relacionar los resultados con ellos.

Se ha mencionado aquí que la capitalización de la unidad productiva y el aumento en el ingreso del productor son de los más claros y sensibles. Pero también se ha mencionado que con la información que manejan los productores (y también las instituciones), resulta muy difícil de apreciar los cambios en utilidades y la capitalización.

Individualmente los productores pueden argumentar cambios en su capitalización e ingreso. Aun podemos técnicamente demostrar que mejores potreros y más ganado se tiene que reflejar por fuerza en mejorar la producción y la productividad. Pero de eso no están enterados los responsables de elaborar estadísticas, o finalmente el efecto obtenido se ocultó en otros cambios diferentes a los apoyos de la Alianza.

El resultado es que el inventario de tierras dedicadas a la ganadería prácticamente se comporta ajeno a los apoyos en semilla para siembra de pastos. Vale el argumento que sembraron tierras que ya se dedicaban a la ganadería y no se trataba de nuevas

incorporaciones a este propósito. Pero entonces debe de obtenerse un incremento en el tamaño del hato y su productividad.

El crecimiento del hato también se comporta sin relación con los apoyos de Alianza, responde más a ventas de beceras y novillonas para engorda fuera del Estado que finalmente se reflejan en el inventario al afectar la capacidad reproductiva del hato, que se queda sin reemplazos.

En cambio el rebaño de borregos manifiesta un crecimiento constante, síntoma de que los productores están encontrando condiciones favorables y la decisión de crecer el rebaño les parece mejor que la de vender hembras aun teniendo buen mercado para ellas.

Pareciera que el comportamiento de los inventarios responde a causas diferentes: El de bovinos a ventas de hembras jóvenes para engorda fuera del Estado, comprometiendo la capacidad reproductiva del hato; Los ovinos crecen en respuesta a una bonanza del mercado local que les asegura buen mercado consumiendo todos los borregos que quieran vender, retener las hembras ahora les propicia mayores producciones en el futuro, que en borregos es muy próximo; las abejas se ven afectadas por fenómenos meteorológicos, y la participación en un mercado que no siempre les es favorable.

Llama la atención que los productores de bovino, la especie menos sensible a los fenómenos meteorológicos, sean quienes soliciten apoyos para repoblamiento. Operación que se vuelve necesaria por la venta previa de hembras que en otros términos puede identificarse como descapitalización de la unidad. Si esto es necesario, como lo argumentan los ganaderos, las pérdidas en la ganadería bovina no tardan en ser inocultables.

Cuadro 7. Superficie de pastos y praderas dedicadas a la ganadería por municipio (hectáreas)

MUNICIPIO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ESTADO	223 101	226 737	231 281	233 781	237 899	233 781	147 006	147 006	157 662	157 835
BENITO JUÁREZ	1,600	1,885	1,967	1,988	1,988	1,988	1,166	1,166	1,167	1,167
COZUMEL	500	611	778	786	786	786	1,174	1,174	1,174	1,174
FELIPE CARRILLO PUERTO	22,000	23,430	23,878	24,133	24,133	24,133	11,036	11,036	11,391	11,391
ISLA MUJERES	250	459	659	666	666	666	1,598	1,598	1,598	1,598
JOSÉ MARÍA MORELOS	22,680	22,648	23,167	23,415	23,415	23,415	21,433	21,433	22,392	22,392
LÁZARO CÁRDENAS	18,325	17,706	17,950	18,142	18,142	18,142	18,831	18,831	20,346	20,346
OTHÓN P. BLANCO	145,386	146,559	149,316	150,940	155,058	150,940	85,731	85,731	93,411	93,584
SOLIDARIDAD	12,360	13,439	13,566	13,711	13,711	13,711	6,037	6,037	6,183	6,183

Fuente: Anuarios Estadísticos correspondientes.

Cuadro 8. Inventario de bovinos, ovinos y colmenas. 1996 - 2005

Especie/año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bovino	105,000	116,398	122,059	135,820	128,616	97,339	100,444	99,868	112,756	104,646
Ovino	49,600	50,542	48,100	50,768	52,217	59,536	55,756	56,626	54,974	63,465
Colmenas	106,878	105,275	110,454	110,881	99,025	120,795	90,277	77,524	88,392	86,686

Fuente: Elaborado con información de SIAP.

Capítulo 3

La gestión del Programa

Ha sido preocupación de los operadores tener conocimiento de los puntos débiles de su operación, para mejorarlos y de los bien resueltos para aumentarlos. Por lo que conocer el comportamiento del programa en sus aspectos de planeación, gestión y operación se vuelve importante. En otros años, este conocimiento ha sido el eje de la evaluación, hasta que en los últimos fueron desplazados por la determinación y medida de sus impactos.

A pesar de que en apariencia muchos de los rasgos distintivos de la Alianza desaparecen por la aplicación de las Reglas de Operación, el conocimiento de sus aciertos y errores puede ser un auxiliar para agudizar unos y evitar los otros.

3.1 Planeación y asignación de recursos

Resulta irónico que una de las razones del aparente éxito de Alianza, al alcanzar y cumplir las metas acordadas, sea el poco rigor en su planeación, si es que así se le puede llamar a lo que se hace al respecto.

La planeación de Fomento Ganadero ha sido una proyección de continuidad de lo experimentado en ciclos anteriores, incluidos compromisos dejados de cumplir, y una estimación de la tendencia de la demanda de apoyos. Aquí los objetivos del programa solamente subyacen como algo abstracto o alcanzable de muchas formas y predominan las intenciones, buenos deseos y oportunidades, que pueden no tener que ver con la producción y productividad de las unidades, pero si como una posible fuente de ingresos, que no de utilidades.

Es tan amplia y profunda la confusión, que si un productor o grupo de productores pretende influir en la planeación del programa, no sabe cuál es la instancia en que debe participar ni cuál es el camino para llegar a ella, consecuentemente cuando tenga que reclamar por insuficiencias en la planeación, tampoco sabrá a donde y ante quien hacerlo.

Pero del problema solo se advierte una fracción, tampoco todos los funcionarios y personal técnico tiene definido el proceso, aunque algunos voluntariamente o por accidente se vean también involucrados en el proceso de planeación. De modo que cuando se conoce el "Anexo Técnico" solamente queda buscar la forma de acomodar lo mejor posible las demandas e intenciones de los beneficiarios de las que cada quien es responsable.

El Anexo Técnico se convierte en documento rector, cuyas modificaciones quedan relativamente fuera del alcance de todos. Su carácter de documento local y federal hace que se tome como algo inamovible e indiscutible. Con el transcurso de la operación se descubrirá que necesita ajustes y modificaciones, a veces de fondo, que se hacen y que se aprueban como se debería haber aprobado el anexo Técnico, entre la Delegación de SAGARPA y La Secretaría de Desarrollo Rural del Estado. Claro que para que no se olvide la función de todo mundo, la adenda deberá ser aprobado o consentida por oficinas centrales de SAGARPA.

El primer resultado fallido del programa es no lograr una planeación conjunta Estado - Federación, - Productores. El principio de la Alianza queda incompleto, se trata de superar el que todos aporten esfuerzos y recursos para un objetivo y se haga que ese objetivo no solo sea de interés común, sino que también represente el mejor interés de todos y cada uno, que haga uso óptimo de los recursos, no ponga en riesgo a nadie y justifique los esfuerzos realizados por todos.

No hay duda que hay magníficos planeadores, algunos de ellos capaces de concebir planes que cumplan todos los requisitos expuestos antes. Ellos deberán aportar a las instancias responsables su esfuerzo para la elaboración de los planes programáticos. No solo hacerlo por su cuenta. Para la ejecución del plan lo mejor es que todos los participantes lo consideren su plan y como tal lo conduzcan, operen y ejecuten.

Dentro de las desviaciones más alarmantes del proceso de planeación están las relacionadas con la función de los prestadores de servicios profesionales. Quienes asumen la responsabilidad de elaborar un proyecto de desarrollo de la unidad productiva que (por supuesto que necesariamente) incluya entre otras inversiones las que se incorporan en la solicitud de apoyos de Fomento Ganadero o de otros programas de Alianza.

En otra parte de este texto se opina que con el mismo proyecto se apoyan todas las solicitudes. Llevando al absurdo la concepción de clonación de proyectos. Todos son iguales. ¿Cuál puede ser la diferente justificación? entre una parcela y la vecina para adquirir semilla para sembrar pasto, levantar cercas o adquirir vientres.

El prestador de servicios profesionales no asume (porque no puede) la responsabilidad de desarrollar un plan de inversiones de mayor plazo, que integre a varias unidades de producción, busque agregar valor a los productos, minimice riesgos y costos y cuente más que con el entusiasmo, con la participación y aportación de los beneficiarios.

Su plan si es que lo tiene, lo mimetiza con lo establecido en el anexo técnico. Conoce o puede saber las capacidades y posibilidades de su contratante (el productor) pero no conoce los alcances, las condiciones y las disponibilidades de recursos del sector público, ya sea porque no hay manera de informarse o por que aun no están decididas.

Aun haciendo “el Proyecto”, quedan fuera del proceso de planeación él y su cliente. Se convierten en adaptadores de planes generales a su problemática particular. Pero también los planeadores, municipales, estatales, regionales y nacionales quedan sin auténticos planes de unidad de producción necesarios para que los suyos sean integradores.

Uno de los factores de mayor peso para incurrir en estas desviaciones es la restricción de los presupuestos anuales. El proyecto tiene que presentarse en un periodo restringido abierto para ese fin y después operarse en plazos que cumplan con los requisitos administrativos. Los funcionarios no pueden asumir compromisos por plazos mayores a los establecidos (presupuestos anuales), el productor no tiene certeza de su situación más que en el corto plazo y al técnico no le conviene desarrollar planes multianuales, mucho menos con evaluación y ajustes intermedios, porque no son funcionales en ese medio.

Un proceso de planeación fingido, solo puede tener como consecuencia un presupuesto y operación que se aferre a lo poco planeado, en este caso lo explícito como Anexo

Técnico. Pero ya no puede plantearse como cuestión de suerte, que su cumplimiento resulte en el cumplimiento de los objetivos del programa.

En la asignación de recursos se refleja parte de los efectos de la planeación deficiente. Sin entrar a discutir si es correcta su distribución primaria por tipo de apoyo, la tipología de los productores beneficiarios, la distribución regional y las condiciones exigidas para su asignación, la existencia de proyectos denominados “de ejecución nacional” constituyen la evidencia de que algo de lo planeado no encaja correctamente o es insuficiente se hacen necesarios ese tipo de apoyos.

La observación más trascendente en el caso de Quintana Roo, es que se aplican como proyectos de ejecución nacional inversiones que usualmente son apoyadas con recursos federalizados. Tal es el caso de la adquisición de vientres de bovino en una situación que ni se sale del marco programático común ni es privativa y especial de una región o estado.

3.2 Arreglo institucional y operación del Programa

Los años de experiencia en la operación de la Alianza Para el Campo han inducido ajustes y cambios en las instituciones participantes, adaptándose cada vez mejor a fin de hacer funcional el programa, lo que ocurre aun con cambios de personal por la causa que sea.

Las responsabilidades y funciones de las instituciones federal y estatal participantes están definidas y delimitadas y no se presentan disfuncionalidades o disputas irresolubles. Hay diferencias las más de las veces derivada de la discrecionalidad con que se toman algunas decisiones o al contrario por la falta de ella.

Las deficiencias en información y comunicación propician que muchas decisiones o acuerdos ya tomados se manejen como discrecionales por funcionarios y líderes, generando una sensación de abuso o fraude que enturbia todo el Programa. Situación de la que algunos productores señalan haber sido víctimas sin presentar ninguna denuncia.

Por otra parte el programa señala un acortamiento en los tiempos requeridos de la convocatoria, a la solicitud, la aprobación, la ejecución y el finiquito que son una manifestación de la mejor operación del programa y obviamente de la capacidad y aptitud de las instituciones que lo operan.

Algunas de las disfuncionalidades como son la operatividad del SISER, la insuficiente capacidad para supervisar todo el programa, sobre todo las operaciones más críticas parece que están en periodo de ajuste con las nuevas reglas de operación en un entorno diferente al que operó Alianza.

3.3 Gestión de programas relacionados Programa

El programa de fomento ganadero está ligado estrechamente al de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales y el de Salud Animal. Atienden a los mismos productores y las mismas especies. Pero son diferentes en sus objetivos y aunque su universo de trabajo es el mismo no establecen relaciones con los mismos productores.

Una primera observación es que ninguno de los programas establece la obligatoriedad de participar en los otros, por lo que difícilmente se presenta sinergia entre ellos.

3.3.1 Integración de cadenas y comités sistema producto (CSP)

Las cadenas producción consumo se integran de forma independiente de la existencia de programas oficiales que las reconozcan, induzcan o promuevan. La existencia de los diferentes eslabones es una necesidad para que los productos primarios puedan llegar en las mejores condiciones de calidad y precio al consumidor final.

La función de las instituciones en las cadenas producción consumo y los sistemas producto no es crearlas, es propiciar una mejor integración de sus eslabones para hacerlas más funcionales, que tiene que transformarse en ventajas para sus integrantes.

Desde hace 6 años y como consecuencia de la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, la SAGARPA ha promovido el establecimiento de los Comités Sistema Producto. Algunos de ellos se constituyeron desde entonces, siendo muy poco funcionales hasta el 2007 en que se promovió su reinstalación y operación.

En Quintana Roo en el sector pecuario se constituyeron los Comités Sistema Producto Leche; Carne; Ovinos y; Miel. Todos ellos se reinstalaron desde el 2007, continuando sus trabajos hasta la aprobación de su plan rector a fines de febrero o marzo de 2008.

Durante 2007 los Comités no fueron funcionales para el programa de fomento ganadero. Sin embargo se puede señalar que hay quien se refiere a ellos como responsables de la poca planeación del programa, otros les quitan toda capacidad de intervenir en las decisiones del programa, principalmente por falta de representatividad de sus miembros. Entre los productores participantes en la encuesta solamente 7% supo de su existencia, todos ellos integrantes de directivas de organizaciones de productores.

El efecto de las decisiones de los comités Sistema Producto aun no se presenta en otros órganos de planeación o decisión. Lo más que se tiene es su relación de proyectos prioritarios jerarquizados, que se han presentado para su atención en la Fundación Quintana Roo Produce. La inmadurez del accionar de los Comités da como resultado inseguridad en sus resultados y a asumir una actitud pasiva en los órganos de decisión en los que hasta ahora no participan activamente.

Les queda pendiente resolver las críticas u objeciones a su representatividad, hacer un diagnóstico exhaustivo de cada sistema, definir sus políticas estratégicas y estructurar no una relación sino un sistema de proyectos jerarquizados y caracterizados para enfrentar los problemas del sistema producto.

3.3.2 Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI)

De pocas cosas es posible escuchar opiniones tan encontradas como del Programa DPAI. Hay quien lo señala como un fiasco y quien está convencido de que es una de las mejores inversiones que se pudieron haber hecho.

Las actividades y resultados del DPAI no son vinculables con Fomento Ganadero. La razón expuesta fue que se crearía un tipo de productor privilegiado, pero se considera que

de haber productores DPAI que reciben apoyos de Fomento ganadero es una coincidencia, puesto que ninguna es condición de la otra.

De modo que el técnico DPAI sin ningún apoyo se percibe limitado para desarrollar su asesoría. Y a la vez el productor puede estar desorientado puesto que el técnico solamente lleva información, ya que de intentar hacer que ejecute algunas funciones más allá de la enseñanza, el asesor debe rehusar, puesto que esa no es su función, sin embargo, para mantener la vinculación asesor - productor muchas veces acceden a ello, desvirtuando y demeritando su trabajo.

Se tienen algunos rasgos de resultados del programa con los que se puede calificar su desempeño. Uno es la disponibilidad del productor de pagar por su cuenta el trabajo del asesor una vez que se termine el apoyo del programa. Además de que no son muchos, en general entienden como tal el pago por consulta, no por contrato de asesoría. De alguna forma se llega a apreciar el trabajo de profesional y el costo del conocimiento.

El otro son los casos en que por el trabajo profesional y del grupo se constituyeron organizaciones económicas en las que se integró el asesor. Estas son las menos sin embargo pueden estar dando pauta a varios desarrollos, profesionales y pecuarios.

Las nuevas reglas de operación establecen mecanismos diferentes de contratación, pago y certificación de los servicios profesionales, muy diferentes de lo que han sido hasta ahora, Extensión agrícola, PEAT, SINDER, PRODESCA, DPAI y otros.

3.3.3 Vínculo entre FG y el Subprograma de Salud Animal

El programa de salud animal tiene su esquema operativo y de administración muy independiente del de Fomento Ganadero, pero nuevamente su universo de trabajo son los mismos productores y animales.

Por la amplitud de funciones, campañas y participaciones del programa de salud animal, es muy frecuente que en una misma unidad de producción estén presentes ambos programas. Pero en este caso no solamente las acciones de uno no vinculan con las del otro, sino que en algunos casos son francamente autónomos..En este caso se presenta una situación cuya confusión puede orillar a errores. Por costumbre más no por obligación, el presidente de la Unión Regional Ganadera también es electo presidente del Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria. El presidente de la Unión Regional Ganadera, también suele (por su cargo) ser un activo gestor de todo género de apoyos, incluidos los del programa de Fomento Ganadero.

Lo que haga para el programa de Fomento Ganadero serán gestiones y promociones, en cambio para el programa de Salud Animal son responsabilidades. El universo de beneficiarios de ambos programas es el mismo, de modo que si no se toman todo género de precauciones, cualquier distracción puede traer consecuencias, como parece que puede haber en el caso de Quintana Roo.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

La falta de información sobre la situación previa al programa, la falta de registros productivos y administrativos de las unidades de producción y la abundancia de factores fuera de control que también impactan los resultados, hacen en extremo difícil la evaluación de los resultados de la aplicación del programa.

Uno de los principales instrumentos para apreciar los resultados que derivan en indicadores de impacto es la encuesta a productores beneficiarios, desarrollada cumpliendo parámetros y normas para la determinación de la muestra y el cuestionario a beneficiarios sugeridos por el grupo de apoyo FAO –SAGARPA y operado por años en las evaluaciones externas del programa Alianza. En su oportunidad se comentará sobre las bondades y desventajas de este instrumento.

En ese intento se desarrollarán los siguientes apartados. Tanto para apreciar los posibles impactos como para revisar la metodología y bases para estimarlos.

4.1 Características generales de los beneficiarios y de las inversiones

Se hizo mención a la forma en que se distribuyeron en la geografía del Estado los apoyos de Fomento Ganadero y programas afines, advirtiéndose dos concentraciones fuera de proporción, los montos dirigidos a ganado bovino y los montos invertidos en el municipio de Othón P. Blanco.

Se puede suponer que se apoyó más a quienes por su posición económica y social tienen mayor capacidad de gestión, sin embargo la encuesta a beneficiarios arrojó resultados que los hace parecer a los del sur del Estado como al típico colonizador beneficiario del reparto agrario de Quintana Roo, que desarrolla actividades agropecuarias como base de su medio de vida y los del centro norte como campesinos arraigados ancestralmente a su tierra.

En general a nivel Estado para otorgar apoyos no se les consideró como integrantes de ningún grupo específico o con prioridades de atención. Solamente el 4% solicitó el apoyo como miembro de un grupo de productores y de ellos la mitad son grupos familiares y se dedican a la apicultura. Son mujeres el 15%, el 40% habla lengua maya, su edad promedio es de 49 años con una escolaridad hasta sexto año.

Su ingreso proviene de la unidad productiva solamente en un promedio de 60%, de otro empleo el 24 %, de otras fuentes proviene el 14% y el resto corresponde a remesas y apoyos familiares.

Dado que según la estadística del programa, entre 2000 y 2007 se atendió a más o menos la mitad de los posibles beneficiarios es difícil que los atendidos en 2007 sean un universo diferente.

4.2 Indicadores de impactos de primer nivel

El esquema de evaluación del ejercicio 2007, se basa en que se aplique la encuesta a la misma muestra que se aplicó en la evaluación del ejercicio 2006. De modo que se tengan posibilidades de medir el cambio inducido por el programa. Como Fomento Ganadero 2006 no se evaluó en Quintana Roo no existe ni el antecedente ni la muestra. Por lo que se aplicó el cuestionario a una nueva muestra, pero de la que se obtuvo muy pobre información.

Tener la muestra de 2006 pudiera haber mejorado la información pero entonces habría sido una evaluación de la Alianza 2006 a menos que la intención sea tener una evaluación de los componentes o apoyos en que está invirtiendo alianza. Por lo demás es dudoso que la encuesta de 2008 se convierta en una verificación de los cambios ocurridos en el transcurso de un año, sobre todo si para determinarlos se depende de la información de productores que reconocen en forma general, que no llevan registros productivos ni contables y que requieren asesoría y capacitación al respecto.

Los indicadores de primer nivel, ingreso y empleo pueden considerarse la síntesis de los cambios ocurridos en las unidades económicas. Pero de todos los cambios, no solamente los apoyados por Alianza. Hay factores que son agentes mucho más poderosos para inducir cambios en el ingreso y el empleo. Algunos como los de mercado están muy lejanos del control del productor individual.

Un análisis de las inversiones apoyadas por el programa puede orientarnos sobre las esperanzas de cambios en el ingreso y el empleo y tener idea sobre las condiciones adicionales que son requeridas para convertirse en agentes de cambio. De hecho uno de los vacíos que deja la poca planeación que se aplica al programa es que no hay ni la más remota orientación sobre el efecto de las inversiones en estos resultados.

4.2.1 Ingreso

Muy pocos productores dependen exclusivamente de la actividad productiva apoyada, por sus propias declaraciones esta solamente genera un promedio de poco menos del 60 % de su ingreso. Completándose con salarios de otros empleos, con otras actividades primarias y con otras fuentes de ingresos.

No por eso el ingreso deja de ser importante, al contrario, se tiene que ver por qué es una actividad que parece que requiere ser apoyada por otros ingresos y junto con eso identificar el impacto posible de los apoyos del programa en su generación.

Por cuestiones de desarrollo y presión demográfica, la ganadería de bovinos del trópico pasó de ser una actividad que requería de muy poca inversión, pues las más cuantiosas, el establecimiento de praderas y la compra de ganado tenían condiciones muy ventajosas. La primera se hacía con mano de obra de muy bajo costo y el ganado parecía aunque cada vez menos, una forma de convertir el efectivo a una expresión más productiva y con poco riesgo.

Ahora establecer potreros es caro y de ello pueden dar fe los ganaderos de Quintana Roo y el ganado ya no representa la liquidez y garantía que fue en otro tiempo. Ahora es un bien productivo o una mercancía que come y cuya alimentación aun en condiciones de pastoreo ya no es barata.

En la medida en que la ganadería del trópico ha requerido de inversiones mayores para desarrollarse, también ha requerido del uso de insumos externos para alcanzar productividades que retornen la inversión, los márgenes de utilidad se reducen y ya no soportan inversiones altas y de lenta maduración.

A partir de las crisis de 1994 -95 que coincide con cambios en los mercados, las utilidades de la ganadería bovina del trópico se reducen al grado de que solamente los más eficientes las obtienen y la mayoría inicia un periodo de prolongada descapitalización, producida por ahorros en el mantenimiento, ventas de los reemplazos y envejecimiento del hato. Muchos ahora obtienen como utilidades lo que representa el trabajo personal y familiar no remunerado.

Cada región o zona productiva tiene exigencias casi específicas de escala, tecnificación y productividad para generar excedentes. Utilidades que se convierten en el ingreso del productor y que no deben confundirse con la venta de la empresa por la vía de la realización de activos productivos o el ahorro en mantenimientos que se vuelven irrecuperables.

Con los parámetros y la escala productiva del promedio de unidades productivas de Quintana Roo, y con mercados mejor pagados, la ganadería resulta improductiva o casi en prácticamente todo el trópico húmedo de México.

Ante este panorama resulta arriesgado atribuir la generación de mayor ingreso a los apoyos de alianza cuando su efecto general no se ha podido percibir.

Por ejemplo se aplican recursos en la construcción de cercos perimetrales y divisorios. Es el apoyo más generalizado y hasta democrático ya que no se presenta mucho el fenómeno de concentración en solo algunos ranchos. Se aplican recursos para la siembra de praderas en cantidades que ya representan cerca del 20% de la superficie utilizada por la ganadería.

Pero aun es el tiempo en que se presenta una sequía (que se presenta todos los años exactamente en el mismo tiempo) y los ganaderos no encuentran modo de resolverla más allá de gastarse sus ingresos futuros (que aun no son utilidades) en alimentar al ganado en pesebre a un precio altísimo, o sacrificar la condición de sus potreros por el castigo y sobre pastoreo y o de sus animales haciéndolos pasar hambre. Posiblemente ni el potrero se pierda, ni el ganado se muera de hambre pero su productividad se vendrá abajo y desaparecerán sus ingresos.

Salvo la construcción de cercas que puede estar simulando como inversión lo que en realidad es un costo de mantenimiento (misma objeción que se le hace a los sementales), las inversiones citadas en general parecen razonables y necesarias. No tendrían porque no generar utilidades. Pero cualquiera de ellas aislada (como casi todas las posibles inversiones) sin un plan integral, difícilmente pueden generarlas

Algunos rasgos generales de la ganadería bovina auxilian en esta apreciación. Los cambios en superficie destinada al pastoreo, en el tamaño del hato y por lo tanto la carga animal han tenido cambios que no se pueden relacionar con la inversión del programa. Por lo contrario parece que algunos de los rasgos del programa de Fomento Ganadero son respuesta a cambios que ya ocurrieron en la ganadería. Son correctivos de abusos cometidos en el manejo de los recursos y en la extracción de "utilidades".

La inversión para la adquisición de vacas no se ha reflejado en el crecimiento del hato. Se presenta el fenómeno de que los productores que necesitan repoblar son los que vendieron becerras y vacas. Por lo mismo difícilmente tendrán recursos para aportar su parte. O sea que para no quedarse fuera del programa venden otras vacas con lo que el repoblamiento se reduce casi al mínimo

Los ganaderos que no vendieron hembras pueden necesitar más ganado por ampliación de su capacidad productiva. Nuevos ranchos o incorporación de nuevas tierras a la actividad Como ambos casos parecen poco probables, puede justificarse para refrescar sangre o para obtener animales de mejores antecedentes que los que tiene. Por lo demás los beneficiados con apoyos en vaquillas no pasan de 500 en el periodo analizado. Con lo que la capacidad del programa de generar ingresos en los beneficiados se referiría a 15 % de los beneficiados.

Aun con la actividad estancada, puede haber unidades productivas con utilidades, pero parece difícil que estas sean las que soliciten los apoyos en alambre, semilla etc. y más difícil que sus utilidades las atribuyan al puro efecto del programa.

4.2.2 Empleo

El empleo como elemento de justicia social es uno de los factores con los que se valora el crecimiento. Se dice que crecimiento económico sin crecimiento del empleo no es crecimiento. Sin embargo aquí vale la pena reflexionar sobre las características de la actividad y su relación con el empleo.

La ganadería y sobre todo la denominada extensiva o la pastoral, está tipificada como una actividad poco demandante de mano de obra. De tal modo que la generación de empleo que es un parámetro muy útil para calificar algunas actividades y su crecimiento, en el caso de la ganadería en pastoreo ya no es tan directa la relación.

Este tipo de ganadería incrementa el empleo fijo en la medida en que aumenta su escala, ya sea por mayor superficie incorporada, o por aumento en el tamaño del hato. Solamente el apoyo en vaquillas puede significar cambio en la escala del negocio y con ello en el empleo remunerado que demandan.

Las demás inversiones solo demandan empleo eventual en el momento en que se están ejecutando. Otros cambios pueden deberse a otros factores o a la poca información del productor.

En general la tecnología y muchos de los cambios en capitalización de la ganadería (y de la agricultura) son generadores de desempleo. Desplazan mano de obra por substitución con maquinaria o por menor demanda en esquemas más tecnificados.

4.3 Indicadores de impactos de segundo nivel

Como generadores o modificadores del ingreso y el empleo, la capitalización, el cambio tecnológico, el desarrollo de capacidades y la integración son mensurables y pueden tener una relación más directa con los apoyos del programa de Fomento Ganadero.

4.3.1 Inversión y capitalización

El programa se propone invertir en bienes productivos por lo que parecería absurdo la apreciación de indicadores de inversión y capitalización. Pero es consistente cuando la inversión que se promueve se relaciona con el contexto en que se aplica, Es decir una medida de la proporción de capital que representa el apoyo, para tener idea del impacto que puede tener en la productividad de la empresa.

Hay inversiones que son de muy bajo importe, como pueden ser muchos de los apoyos en la construcción de cercas, algunas bombas de agua y otras máquinas e implementos de poco valor. Y hay otras económicamente importantes como son algunos macro paquetes de vaquillas, algunas instalaciones y sistemas de riego equipados.

El monto de la inversión es importante, pero es más su proporción con el valor mismo de la empresa. El impacto de la nueva inversión dependerá mucho de que tan importante es para la operación de la empresa.

En la muestra hubo algunas unidades productivas de alto valor en las que el apoyo de la alianza se perdía. Por ejemplo se dio el caso de un propietario que declaró que no sabía el valor de su empresa (ni le importa) por que escapaba a su control. Y el apoyo consistió en una picadora de forraje en una unidad en la que hay hasta sistema de riego de pivote central.

Pero lo común los beneficiarios fueron unidades poco capitalizadas en las que el bien objeto del apoyo es una selección correcta y su impacto en capitalización también será importante y lo lamentable es que inversiones perfectamente programadas y encuadradas pueden rendir el mismo indicador que otras en las que se van a generar problemas y pérdidas.

Como promedio las unidades de las muestra no superaron los \$ 150,000 de valor estimado en construcciones e instalaciones, maquinaria y equipo y medios de transporte.

4.3.2 Cambio tecnológico

El cambio tecnológico está asociado con modernidad, con productividad, con progreso, con capacidad empresarial y con inversión. Muchas veces lo anterior es efectivo, pero no siempre, a veces es moda en otras ambición, desorientación, confusión.

Conformar un indicador de cambio tecnológico corre el riesgo de ser muy esquemático y aceptar como cambio tecnológico algunos que solo son errores, eso si con mucha tecnología.

Utilizar una variedad mejorada en el medio ambiente para el que fue seleccionada es un acierto tecnológico, pero emplear la misma en un medio en el que las limitaciones de cualquier factor, agua temperatura, suelo etc., limitan o imposibilitan su expresión productiva, resulta ser un error.

Puede ampliarse la crítica a los apoyos comunes del programa de fomento ganadero. Y algunos siempre serán un acierto a menos que comiencen a estar en exceso y otros podrán ser un acierto o un error según la condición en que se aplican. Citando un

extremo. La transferencia de embriones en una unidad productiva en la que no se llevan controles de ningún tipo, el ganado pasa hambre y sed en ciertas épocas del año, y su manejo es un desorden, hay enfermedades y plagas seguramente va a ser un fracaso. En la medida en que se adapte a las condiciones de medio ambiente, la misma práctica aplicada a una unidad ordenada y controlada en la que ya se han suprimido o cancelado las principales limitantes para la producción, puede ser un éxito.

De las inversiones apoyadas por el programa preocupan las de maquinaria para manejar ingredientes para alimentos balanceados y aun para fabricar estos, cuando no hay disponible en el mercado ninguno de ellos. Por el tamaño de las máquinas es posible que si puedan operar a su capacidad (solo una época del año) y cuando estén en paro no serán activos no productivos de poco monto.

También amerita un análisis la inversión en jagüeyes, muchos de ellos con cerco, bebedero y bomba para usarlo racionalmente y no promover una trampa para que muera atascado el ganado, un foco de infección de enfermedades y parásitos o una obra inútil porque el tipo de suelo no le permite almacenar el agua por periodos prolongados o críticos.

Sin indicador o a pesar de él las mayores inversiones del programa pueden ser cuestionadas tecnológicamente. Por ejemplo se promueven sementales Cebú cuando ya hay una fuerte tendencia a incrementar la sangre europea para satisfacer la demanda.

También hay inversiones que aparentemente no aportan mucha tecnología como son algunas o todas las versiones de bomba para extraer agua. Que pueden significar una gran diferencia en los resultados de la unidad productiva, siempre y cuando tengan de donde extraer el agua.

4.3.3 Desarrollo de capacidades

A pesar de contar con el DPAI, su incidencia en el universo de productores es menor y sus efectos en la capacitación de los atendidos son cuando menos inconsistentes.

Aquí hay cuando menos dos o más niveles para medir los resultados. El del conocimiento enseñado o demostrado por el instructor, el conocimiento adquirido por el productor y el conocimiento aplicado por el mismo.

Otro aspecto difícil de manejar es la certificación o apreciación del conocimiento enseñado, adquirido y aplicado y peor aun la influencia de este en la generación de ingresos y empleo.

4.3.4 Fortalecimiento de organizaciones económicas

La información sobre el fortalecimiento de las organizaciones económicas parece un recuento de lo que se quiso hacer, se comenzó a hacer, se sigue haciendo y en cualquier momento se desintegra. Como otras cosas, no tiene valor hasta que se concluye y en este caso elaborar indicadores de resultados intermedios puede ser útil para comparar los resultados de empresas y promotores. O pueden ser útiles para evaluar avances y programar actividades pero muy difíciles para apreciar su efecto en ingresos y empleo.

El programa no se ligó a ninguno de fortalecimiento de la organización, pero como una secuela de resultados de proyectos DPAI se integraron organizaciones que ya recurrieron al de fortalecimiento.

4.3.5 Integración de cadenas agroalimentarias

La integración de cadenas en un solo elemento o actor implica el desplazamiento o integración de otros. Agregar valor mediante procesos a los bienes producidos también implica desarrollar nuevas actividades y capacidades. Por sus condiciones se tiene que evaluar en forma diferente a cadenas que como la de bovinos y ovinos en las que parece que de inmediato su necesidad es la de integrar procesos comerciales, a como se evalúan las de los lecheros y mieleros a quienes les es indispensable integrar procesos de beneficio e industriales con el transporte y la comercialización.

4.4 Consideraciones finales sobre los impactos de las inversiones

Al margen de expresiones para calificar las inversiones y comparar sus resultados a nivel de unidad productiva como se puede hacer con los indicadores que no se diseñaron en este trabajo, ya que además de información incompleta, defectuosa y parcial no había contra que compararlos, queda la posibilidad de analizar los impactos a nivel general, En todo el Estado y por un periodo prolongado.

Sin contar con más evidencia que la misma estadística oficial, se puede intentar el análisis de los resultados y el impacto de las inversiones promovidas por el programa fomento ganadero.

El comportamiento en crecimiento de los inventarios y la producción en los sistema producto apoyados, fue tan errático e inconstante antes del programa alianza como después de su operación.

Otros factores diferentes a las inversiones de Fomento Ganadero fueron tan determinantes que cancelaron el efecto de los apoyos, los nivelaron o revirtieron pero el caso es que no se observa ni el efecto acumulativo.

Los montos de los apoyos, la escala del programa, seguramente fueron insuficientes para desarrollar el sector a plenitud o cuando menos para impulsar su desarrollo.

Aunque los sistemas miel y ovinos están teniendo un mucho mejor comportamiento que los de bovinos, esto no puede atribuirse al programa de fomento ganadero, ya que entre otras cosas fueron los menos favorecidos con sus apoyos.

El sistema miel o apícola invierte a nivel de unidad productiva apoyos que por sus características y valor pudieran ser catalogados como insumos, pero en cambio con las organizaciones los apoyos consisten en instalaciones para el beneficio y la comercialización del producto y el desarrollo empresarial de la organización.

El sistema ovino también está privilegiando las inversiones para mejorar las condiciones de comercialización sobre las productivas.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

La información incompleta implica que llegar a conclusiones sea una suerte de riesgo, sin embargo algunas parecen tan objetivas que no requieren de respaldos exhaustivos.

5.1 Conclusiones

Al inicio de la evaluación se plantearon una serie de hipótesis que pueden ser analizadas y expresadas de manera consistente.

- **Los sistema-producto pecuarios aceleraron su desarrollo como efecto del programa de Fomento Ganadero.**

Falso. Los sistemas producto continuaron con el comportamiento histórico que registraron antes de la vigencia del programa. Ni el programa, ni las variaciones en la escala o en su estructura operativa pueden distinguir impactos o logros en el comportamiento de los sistemas.

- **El programa Fomento Ganadero cumplió con sus objetivos en los sistemas-producto incluidos.**

Falso. Aparte de que tales objetivos no fueron del todo precisos, tampoco se contó con una planeación que los acotara y delimitara, ni se puede comprobar que haya habido cambios en el ingreso y empleo de los sistemas involucrados, mucho menos que esos cambios se deban al programa.

- **Apoyos como los incluidos en el programa de Fomento Ganadero son los necesarios para el desarrollo presente y futuro de los sistemas-producto pecuarios.**

Falso. De haber sido así el comportamiento de los sistemas producto hubiera sido diferente y estos mismos hubieran evolucionado conforme se transforman las unidades de producción. La información obtenida en la encuesta a beneficiarios no indica la presencia de un fenómeno de evolución como el citado.

- **Los recursos utilizados por los sistemas-producto son poco competidos por otras actividades económicas o lo hacen en desventaja.**

La hipótesis abarca dos temas por lo que amerita dos respuestas.

Falso. Pocas cosas hay tan competidas como el destino del presupuesto público.

Cierto. Mientras el sector mantenga niveles de competitividad y crecimiento tan poco significantes, pero sea asiento de una población importante, como para ser atendida, la captación de los recursos fiscales tendrá alguna prioridad que generará ineficiencias de diverso orden.

- **El diseño operativo del programa de Fomento Ganadero es un elemento rescatable para otros programas.**

Falso. El diseño solamente dio la apariencia de trabajo conjunto que no ha podido ser debidamente planeado y en consecuencia su operación fue relativamente discrecional.

- **Los sistemas-producto incluidos son similares, por lo que es correcto aplicar las mismas restricciones y condiciones operativas.**

Falso. Aunque se complementen, por ejemplo en el uso de algunos recursos y en el interés de los productores, cada sistema amerita atención a sus especificidades. Sin embargo, su especialización operativa no obliga a que sean antagónicas o excluyentes de condiciones o restricciones generales.

Otras conclusiones.

En la recopilación, proceso y análisis de la información se advierten condiciones que resultan determinantes pero que aparentemente se ignoran o no se toman en cuenta por obvias. Algunas parecerán lugares comunes, otras parecen más complicadas o comprometidas y se exponen con ánimo de que en su discusión se aproxime más a la verdad.

Las condiciones físicas y biológicas del Estado de Quintana Roo no son precisamente propicias para una agricultura y ganadería fácil y exitosa, de otra forma el Estado se hubiera colonizado y poblado antes y sin necesidad de promoción alguna.

La expansión del área dedicada a la ganadería se propició montada en la explotación forestal y la falta de alternativas. Ahora la industria turística reclama el paisaje como un producto o paisaje eco–arqueológico del campo del Estado.

El sistema ovino está en auge relativo porque aprovecha una condición de mercado mucho mejor que la que enfrenta el sistema bovino, que por su parte no ha podido aprovechar en toda su amplitud los mercados de la industria turística ni los de la población residente.

El sistema miel pasa por un periodo de reestructuración que acometiendo el relevo generacional, el fortalecimiento empresarial y la especialidad de productos tienen la posibilidad de posicionarse en diversos mercados.

Los productores de leche están inmersos en un periodo prolongado de incertidumbre en el mercado con lo que han perdido eficiencia en algunos de los procesos.

Y por último, la industria turística compite con el sector agropecuario por la mano de obra.

5.2 Recomendaciones

Definir el objetivo, misión y visión de cada sistema. Y establecer metas para cada uno de ellos, de las que carecen hoy por hoy.

Cualquier intento de reestructuración o relanzamiento del sector deberá contar con un diagnóstico desde la producción hasta el mercado final y partir de un proceso de planeación que integre a los principales actores y los comprometa a la ejecución de lo planeado.

A reserva de que se puedan aprobar proyectos multianuales, es pertinente que se enuncien y anuncien las secuelas de apoyo probables para propiciar la consolidación de empresas ganaderas y apícolas.

Independientemente de lo anterior, para los productores de bovino, carne y leche, se debe exigir la presentación del proyecto de desarrollo y el compromiso de continuar su cumplimiento para obtener nuevos apoyos. Y para garantizar esto se debe de instrumentar un sistema de seguimiento.

Instrumentar una fórmula o mecanismo para que los subsidios se apliquen como consecuencia de resultados comprobables.

Hacer de la exclusividad de dedicación a la actividad una característica merecedora de prioridad en el apoyo, buscando profesionalizar plenamente la actividad lo que conlleva sopesar las posibilidades reales de los sistemas-producto y el compromiso de los productores.

Anexo 1

Hallazgos Estadísticos

El manejo de datos de 8 años de Alianza aporta información que puede confirmar supuestos o causar sorpresas. Algunos pueden considerarse indicadores de la realidad del programa, otros simplemente son evidencia de situaciones que se presentaron como consecuencia de su operación y de su evolución a través del tiempo.

La distribución de los beneficios

En el documento se aporta información que indica la marcada concentración de los apoyos en el sistema producto “bovinos carne” (que en realidad es cría) y en el sur del Estado en particular el municipio de Othon P. Blanco, También se señala la desproporción entre el monto aplicado y el número de productores beneficiados que hay entre el alambre de púas y la compra de vaquillas.

Es una deformación resultante de los antecedentes de las actividades productivas combinada con la participación de sus representantes en las instancias de decisión. Pero no es toda la concentración que se da. También hay concentración en número de apoyos y en montos de apoyo.

Concentración de apoyos por productor

Apoyos por productor	Número		Porcentaje		Porcentaje acumulado	
	productores	apoyos	productores	apoyos	productores	apoyos
26	1	26	0.034	0.32	0.034	0.32
21	1	21	0.034	0.26	0.067	0.57
19	1	19	0.034	0.23	0.101	0.81
18	1	18	0.034	0.22	0.135	1.03
17	3	51	0.101	0.62	0.236	1.65
16	2	32	0.067	0.39	0.304	2.04
15	5	75	0.169	0.92	0.472	2.96
14	4	56	0.135	0.68	0.607	3.64
13	10	130	0.337	1.59	0.944	5.23
12	9	108	0.304	1.32	1.248	6.55
11	12	132	0.405	1.61	1.653	8.16
10	38	380	1.282	4.64	2.934	12.81
9	36	324	1.214	3.96	4.148	16.77
8	51	408	1.72	4.99	5.868	21.75
7	75	525	2.53	6.42	8.398	28.17
6	99	594	3.339	7.26	11.737	35.43
5	168	840	5.666	10.27	17.403	45.69
4	254	1016	8.567	12.42	25.970	58.11
3	317	951	10.69	11.62	36.661	69.73
2	599	1198	20.2	14.64	56.863	84.37
1	1279	1279	43.14	15.63	100.000	100.00
Total	2965	8183				

Fuente: Base de datos 2000-2007 Programa de Fomento Ganadero SAGARPA.

Algunos de los receptores de los mayores montos de apoyo son representantes de organizaciones económicas de productores.

Monto de apoyos recibidos (Primeros veinte productores)

Nombre beneficiario	Monto apoyo
APICOLA RENACIMIENTO S.C. DE RL	2,725,022
SONG SOLIS FLORENCIO DE JESUS	1,330,397
FONDO REGIONAL MEYAJ UTIAL MALOOB	1,230,887
UH ZIHIL KABO'OB S.P.R. DE R.I. (REP JOSE HERLINDO CUPUL HAU)	1,075,073
HERNÁNDEZ SORIANO JAVIER	1,054,006
SALA MONTEJO JOSÉ LUIS	1,018,000
LOL DZILDZILCHE S.C. DE R.L. GASPAR ESTRADA ITZA	741,424
S.S.S CHILAN KAABO'OB (SANTOS BENITO SERAPIO POOT NOH)	654,514
AGUIRRE BARRADAS JORGE	556,854
AGUIRRE ZAMUDIO ARMANDO	468,098
MONROY CHAVEZ CRISTINA	455,741
POOT UICAB PEDRO CELESTINO	450,372
SOSA FLOTA FROYLAN	443,144
CUPUL HAU JOSÉ HERLINDO	430,550
TAH QUETZAL FRANCISCO	415,703
SANTIAGO VALENCIA APOLINAR	409,574
REYES VELÁZQUEZ EDUARDO	392,798
GOMEZ BATES VICTOR ENRIQUE	381,530
LANDAVERDE TREJO ARTEMIO	379,972
BARUCH CORDOBA ROSENDO	370,220

Fuente: Base de datos 2000-2007 Programa de Fomento Ganadero SAGARPA.

En el cuadro se presentan los veinte receptores de los mayores apoyos, en donde hay 5 organizaciones, y beneficiarios que han sido o son representantes de organización pero de los que no queda claro a quien correspondió finalmente el apoyo.

La gestión de los beneficios

En el cuadro anterior se advierte que los representantes de organizaciones económicas o gremiales son beneficiarios de montos importantes de apoyo del programa Alianza. Es el resultado de la mayor presencia ante las instancias receptoras, de solicitudes, el conocimiento de la metodología para solicitar y operar los apoyos, de la disponibilidad de recursos y finalmente de la práctica adquirida como gestores de apoyos para sus representados.

Las organizaciones económicas de productores son sujeto de los apoyos, y está plenamente justificada su participación ya no como gestores sino como beneficiarios finales del apoyo del programa.

Caso muy diferente es el de las organizaciones gremiales, particularmente de las asociaciones ganaderas, regional, municipal o local que se asumen como gestoras de los apoyos, figuran como beneficiarios y distribuyen entre sus asociados los beneficios del programa.

Apoyos distribuidos por organizaciones.

Organización	Monto de apoyo
UNIÓN GANADERA REGIONAL DE QUINTANA ROO	15,968,412
ASOCIACION GANADERA LOCAL O.P.B.	3,148,855
ASOCIACION GANADERA LOCAL LAZARO CARDENAS	1,608,002
ASOCIACION GANADERA LOCAL SUR-OESTE DE OTHON P. BLANCO	1,474,606
SOTO CASTRO JOSE ARMANDO	1,103,055
ASOCIACION GANADERA LOCAL VALLEHERMOSO	869,363
ASOCIACION GANADERA LOCAL ISLA MUJERES	495,928
ASOCIACION GANADERA LOCAL SOLIDARIDAD	466,800
ASOCIACION GANADERA LOCAL J.M.M.	454,523
ASOCIACION GANADERA LOCAL FELIPE CARRILLO PUERTO	274,450
ASOCIACION GANADERA LOCAL PRODUCTORES DE LECHE DE OPB	248,665
ASOCIACION DE OVINOCULTORES DEL CARIBE	171,150
Suma	26,283,808

Fuente: Base de datos 2000-2007 Programa de Fomento Ganadero SAGARPA.

Tal como está documentado, parece que la definición de los destinatarios finales de los apoyos le corresponde a las asociaciones, que así como pueden haber operado en un esquema de planeación y proyecto, en que se precisa para que asociado se solicitan los apoyos, o puede promover el apoyo global para ser definido posteriormente por la misma organización o sus representantes. Bueno o malo y cualquiera que sea el caso, no estaban previstos en la metodología de operación del programa y se presta a interpretaciones cuando no a errores en su operación. Como se advierte en el cuadro, el monto de apoyos operado por las asociaciones ganaderas es considerable, representando casi el 16% de lo operado por los programas de Fomento Ganadero.

La discrecionalidad de las aprobaciones.

La participación de las asociaciones ganaderas en la operación del programa apunta a la decisión discrecional del otorgamiento de apoyos. Circunstancia que ha sido persistentemente combatida por los diseñadores del programa. Pero todavía quedan por explicar los 597 apoyos por \$6,272,620 que están registrados en la base de datos sin la definición de beneficiario.

Aunque estos apoyos se concentran en los años 2000, 2001 y 2002, hay algunos que corresponden a otros años incluido 2007, manifestando relajamiento en la aplicación de la metodología operativa del programa. Vale la pena aclarar que gran parte de estos apoyos consistieron en alambre de púas, que al igual que los insumos para apicultura se distribuyen discrecionalmente, por lo general en respuesta a la presión popular.

Anexo 2

Salud Animal y Tecnología

Las recomendaciones presentadas en el documento corresponden a las conclusiones particulares del programa y si bien algunas de ellas son de aplicación general, todas se circunscriben a la operación del programa o sus equivalentes.

Sin embargo hay acciones y actividades correlativas al programa o de otros programas que deben de vincularse al mismo si no es que constituirse en condición previa para la aplicación de los apoyos. Estas actividades ya existen y se desarrollan pero sus prioridades y urgencias deben de ser reconsideradas.

El programa de salud animal.

Es claro que cualquier desarrollo de programas ganadero está condicionado por la salud de los animales que participan. La ganadería del Estado ha gozado de los beneficios de participar en el mercado de exportación de becerros y de miel y sabe de lo que significa un retroceso en esto.

Es indispensable establecer la prioridad de los programas de salud animal, su vinculación con los otros programas, obligatoriedad y en su caso urgencia.

El estado sanitario de la ganadería del Estado es un bien público que afecta la salud y productividad de los animales y el mercado de sus productos y a pesar de que no se puede garantizar el acceso a los mercados preferenciales, su ausencia si puede ser garantía de discriminación y castigos comerciales a los estados de salud deficientes.

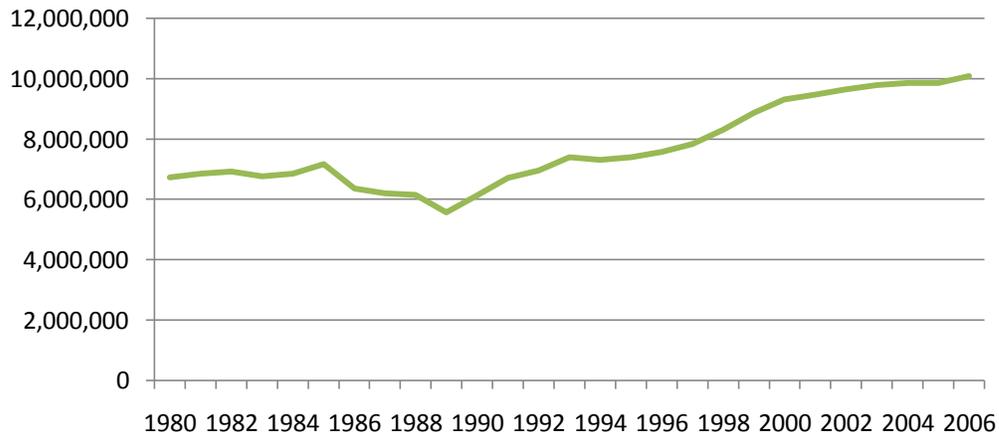
El programa de Asistencia Técnica.

Reconocido por sus actores que hay un amplio margen de mejoramiento tecnológico, parece necesario vincular el desarrollo o mejora técnica con las inversiones y apoyos de los programas.

Así como parece indispensable ligar la inversión con las mejoras técnicas, estas deberán definirse y promoverse a partir de su viabilidad económica, su factibilidad en el entorno vigente y su disponibilidad regional.

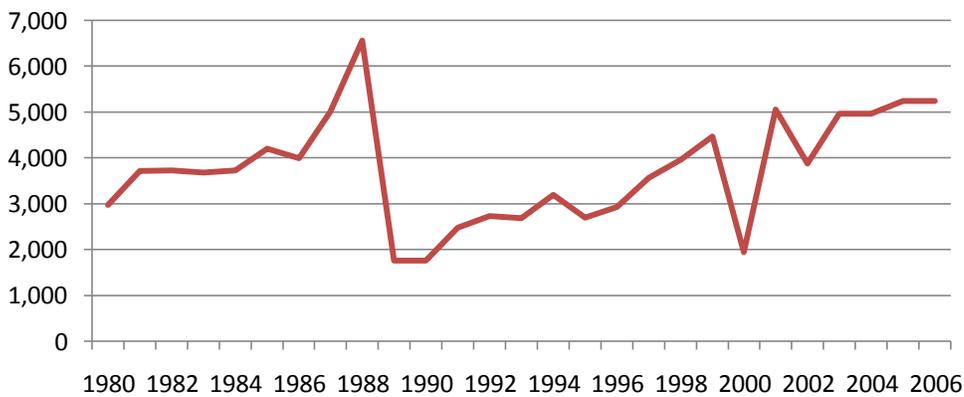
La vinculación de los programas de asistencia técnica y de transferencia de tecnología con los de adquisición de activos es una tarea de definición y operación que requerirá del mayor esfuerzo de las instancias de planeación y evaluación.

Grafica 1. Producción nacional de leche. (Miles de litros)



Fuente: Elaborado con información de SIAP.

Grafica 2. Producción de leche Quintana Roo (miles de litros)

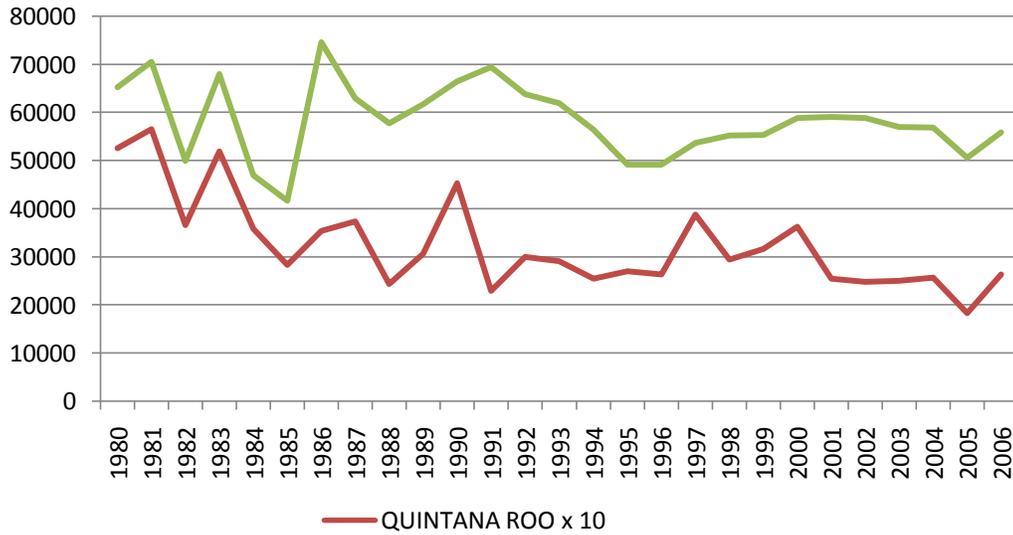


Fuente: Elaborado con información de SIAP.

La serie histórica de producción de leche muestra un comportamiento aparentemente paralelo entre la producción nacional y la de Quintana Roo. Sin embargo es de notar que la producción estatal no alcanza el nivel que tuvo hasta 1987, sugiriendo que son otros factores diferentes a los que utiliza la Alianza los que determinan su desarrollo.

El paralelismo en la producción de miel nacional y de Quintana Roo se explica por el peso que tiene la producción de la península de Yucatán en la producción nacional.

Grafica 3 Producción de miel (toneladas) nacional y Quintana Roo



Fuente: Elaborado con información de SIAP.

Producción de Miel por Estados año 2006

Entidad	Toneladas
NACIONAL	55,970
YUCATAN	8,417
CAMPECHE	6,016
JALISCO	5,903
VERACRUZ	5,263
GUERRERO	4,101
CHIAPAS	3,182
PUEBLA	2,914
OAXACA	2,903
QUINTANA ROO	2,640

Fuente: Elaborado con información de SIAP.

Anexo 3

Metodología de evaluación.

En diferentes lugares del documento se ha hecho referencia a limitaciones metodológicas para poder llegar a conclusiones soportadas y para analizar críticamente lo sucedido. En este anexo se hace una descripción de las mismas, se ilustran y de ser posible se proponen alternativas que superen dichas limitaciones.

Al evaluar un proceso, su planeación, desarrollo y efectos, es fundamental precisar el alcance y detalle con que se quiere evaluar. Determinar el objetivo mismo de la evaluación, el tiempo disponible, la oportunidad de su ejecución, los elementos con que se cuenta y el destino y destinatario de la misma.

Cualquiera que sea su definición, en el fondo todo es un problema de información y análisis. La primera puede no significar nada si no se relaciona con algo en tiempo y espacio y el segundo es muy ineficiente o imposible sin información.

En el caso de la metodología sugerida para la Evaluación Estatal Externa de la Alianza para el Campo se presentan limitaciones inherentes a lo evaluado y otras derivadas de la metodología.

Las limitaciones causadas por lo evaluado, derivan de la imprecisión o variabilidad de los objetivos del programa, la indefinición de su universo de trabajo y población objetivo y la falta de definición de sus resultados.

Con respecto a la metodología sugerida, la primera observación es que tiene muy poco de sugerida y mucho de impuesta. Si bien se deja a los Comités Estatales la facultad de aprobar o rechazar un programa de trabajo o sus resultados, en la práctica se desarrolla una rutina de calificación de acuerdo a estándares de cumplimiento de lo "sugerido".

Por otra parte, el evaluador es quién menos participa en el diseño de la evaluación convirtiéndose en un ejecutor-aplicador de un método, que le es ajeno. Se daba el caso de talleres de capacitación de los que no se sabe si su objetivo era demostrarle a los capacitados que su ignorancia era extrema o de dejar claro que no era válido salirse del esquema de evaluación propuesto. Si alguna propuesta de los evaluadores fuera digna de tomarse en cuenta, posiblemente lo sería al año siguiente.

La pretensión de tener evaluaciones aditivas y comparables. Que la suma de todas sea la base de la evaluación nacional y que se puedan comparar entre estados, no hace obligatoria la uniformidad en método, presentación, tiempo y hasta dimensión de documento de informe y puede ser resuelta con requisitos mínimos y precisos para cumplir ese objetivo.

Las fuentes de información.

En el caso de que se acepte que el objetivo del programa estatal es el consignado en el Anexo Técnico, la evaluación de mayor validez sería aquella que confronte lo programado con los resultados. Es decir con el acta de cierre.

Aparte de que la planeación y definición de objetivos consignados en el anexo técnico son relativamente insuficientes y por lo general solo son metas operativo - financieras. El acta de cierre muchas veces no está formulada, aprobada y formalizada al momento de la evaluación. Por no decir que muchas veces se está evaluando un programa aun en operación, lo que puede ser válido pero precisa metodología para esa circunstancia.

En los últimos años se hizo énfasis en la evaluación retrospectiva de los programas. Es decir como evolucionaron en el tiempo y del contexto en que se desarrollaron o sea como evolucionó la actividad en la que se estaba aplicando el programa.

Con este fin resulta difícil precisar qué información es más o menos completa y válida y en consecuencia se pudo usar para evaluar.

En la presente evaluación, se dispuso de la estadística histórica de cada una de las actividades productivas afectadas y o la estadística de operación del programa que no siempre estaban disponibles o existían incompletas, con errores o incompatibles entre años y que frecuentemente no estaban disponibles para el evaluador.

El extremo lo representa la condición de insuficiencia de información en que no se puede determinar y seleccionar una muestra representativa de beneficiarios porque no hay una base de datos completa de los mismos.

Los ordenamientos administrativos son para que esta información exista y se disponga de ambas con la calidad y oportunidad necesarias y ya deberíamos estar en la fase de definir cuál información adicional permite o propicia un mejor seguimiento y evaluación de los programas. El SISER y el SIAP son sistemas precisamente diseñados para resolver estos problemas y todo está en que se operen debida y oportunamente.

En esta evaluación la información estuvo disponible con oportunidad, la relacionada con los beneficiarios (nombre, localidad, apoyo y montos aportados) de los últimos 8 años así como la estadística de inventario, valor de la producción y volumen de la producción pecuaria nacional y de los Estados a partir de 1980 hasta 2006. Otra información como la de superficie destinada a la ganadería se obtuvo de los informes de gobierno y de otras estadísticas estatales.

Los primeros años en que se evaluó la Alianza Para el Campo, se privilegió la información de los beneficiarios obtenida directamente mediante encuesta y como se utilizó para la evaluación nacional, se llegó a elaborar cuestionarios muy amplios y detallados con cuyas respuestas se formulaban y calculaban indicadores que en algunos casos describían con precisión una situación pero en otros al aplicarse para una sola entidad federativa, no aportaban más que confusión.

Ahora se aplica un cuestionario más breve y claro, pero como está diseñado para la evaluación nacional, se incluyen cuestiones que casi no tienen respuesta en la muestra estatal y por lo tanto pierden significado.

La encuesta se aplica a una muestra estadísticamente significativa, determinada por un error estadístico y significancia generales (.05 y 95%) para todas las evaluaciones estatales y una varianza determinada por los antecedentes en el estado en el usufructo de la tierra. Lo que da una muestra menor que si se utilizara la máxima varianza, que se presenta cuando las respuestas son sí o no y no una estadística.

Siendo importante esa característica de la muestra, aun puede utilizarse con confianza. Las dificultades comienzan cuando se aplican los cuestionarios y resulta que algunos beneficiarios incluidos en la muestra no existen o nadie los conoce, se niegan a participar o ya no viven en donde declararon en la solicitud y se sugiere substituirlos. Los faltantes son también un resultado de la encuesta, a veces tan importante como otros resultados y en todo caso se debe definir con anticipación el tratamiento que se da a esa respuesta. El uso de remplazos para substituir los ausentes con el fin de alcanzar un error y confianza estadística determinados, introduce también un sesgo del que no se previene como medirlo y/o compensarlo.

La mayor dificultad la ha aportado el cuestionario. El cálculo estadístico del tamaño de muestra se refiere en todo caso a preguntas cuyas respuestas pueden ser dadas por todos los entrevistados, como es el caso de edad, escolaridad, genero etc.. Por ejemplo en este caso solo es válido concluir que el sexo de los beneficiarios estaba en una proporción de 151 a 27 entre hombres y mujeres y el promedio de edad de los mismos es de 49 años. Todos los detalles consignados en el cuadro referentes a uno solo de los sexos o a un municipio, pueden no tener validez por el tamaño de la muestra que tendría que estimarse en función de una subpoblación.

Características personales de los beneficiarios del Programa Fomento Ganadero

Beneficiarios/municipio	BENITO JUAREZ	FELIPE CARRILLO PUERTO	JOSE MARIA MORELOS	LAZARO CARDENAS	OTHON P. BLANCO	SOLIDARIDAD	Total general
1 Hombres							
Cuenta de sexo	1	22	12	14	96	6	151
Promedio de edad	68	51	47	58	49	50	50
2 Mujeres							
Cuenta de sexo		2	2	4	19		27
Promedio de edad		36	57	53	41		43
Total Cuenta de sexo	1	24	14	18	115	6	178
Total Promedio de edad	68	50	48	57	47	50	49

Fuente: Encuesta a beneficiarios Programa Fomento Ganadero 2007

Es decir que si por ejemplo solamente 5% de los entrevistados participa en una organización económica, la respuesta a todas las preguntas sobre cambios y resultados en la organización no tienen significado, puesto que la muestra no es estadísticamente significativa, ya que su tamaño se tendría entonces que haber determinado a partir de la población de organizados.

En el cuadro solamente tienen validez los porcentajes expresados en la columna de total general y la información por municipios solamente es ilustrativa ya que la muestra no se calculó en función de su población.

Origen de los ingresos (porcentaje promedio)

Valores	BENITO JUAREZ	FELIPE CARRILLO PUERTO	JOSE MARIA MORELOS	LAZARO CARDENAS	OTHON P. BLANCO	SOLIDARIDAD	Total general
La UPR	50.0	51.7	50.0	50.0	65.0	50.0	59.9
Otro empleo	0.0	42.9	42.9	48.6	12.6	41.7	23.6
Remesas	0.0	2.9	3.6	0.0	2.3	0.0	2.2
Otras fuentes de ingreso	50.0	2.5	3.6	1.4	20.1	8.3	14.3
total beneficiario	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios Programa Fomento Ganadero 2007

En esta muestra en particular se dio el caso de que no hubo respuestas a los temas relacionados con la postproducción y las de asistencia técnica y organización fueron muy reducidas.

En el caso de preguntas relacionadas con la inversión, inventarios, producción y empleo solamente se pueden tener conclusiones sobre el sector pecuario en general, ya que los sistemas producto miel, ovinos y bovinos leche no participan en la muestra en un número significativo para sus poblaciones.

Finalmente según las respuestas al mismo cuestionario, los productores no llevan registros, requieren de capacitación y asesoría en el tema y por lo que se ve, en sus respuestas sobre inversión productividad y empleo, algunos no tienen claro el significado de las cifras que aportan.

Otra fuente de información es la derivada de las entrevistas a otros actores del programa, esto es a funcionarios, técnicos y representantes, que participan en las unidades de planeación y seguimiento, que están informados y pueden aportar un juicio sobre el programa.

A diferencia de la información derivada de la encuesta a productores, la que se obtiene en las entrevistas a otros actores ha ido ganando en importancia. Por lo general son opiniones informadas que es necesario y positivo tomarlas en cuenta.

En su origen se proporcionaba a los evaluadores un guión para entrevista, que rápidamente degeneró en un guión cuestionario en el que las respuestas eran cuantitativas y manejadas en tal forma que se obtenían estadísticas de ella. Estadística que fácilmente desorientaba, ya que en una suma, un promedio o una proporción se le da el mismo peso a la opinión de funcionarios y técnicos responsables del programa en el mayor nivel del Estado que a la de funcionarios, empleados y técnicos que poco participan en el programa o esta es de importancia reducida para el programa y para ellos.

En esta ocasión se desarrollaron 22 entrevistas que modularon la opinión del evaluador y en su caso aportaron el juicio necesario para la interpretación de la información.

El análisis

La metodología sugiere como análisis la formulación de indicadores que por si mismos evalúen el resultado del programa y con esto se formulen conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Para tener resultados el proceso tendría que haber sido al revés. Primero definir el indicador o (indicadores) con el que se evaluará el programa, especificar la información (parámetros, fuente, tiempo) con la que se elaborará y diseñar el método para obtenerla. Porque diseñar un indicador a partir de la información acumulada o disponible, propicia que se pueda manipular su diseño para obtener los resultados que el evaluador desee.

Por otra parte, el análisis a partir de información sesgada, o incompleta, puede conducir a conclusiones con poca o ninguna validez.

Al preguntar sobre los cambios en la redituabilidad de su unidad productiva a partir de un apoyo (por ejemplo en alambre de púas o en semilla) a un productor que difícilmente registra sus operaciones cotidianas, no se puede esperar una respuesta precisa e informada, cuando mucho una opinión inducida por la forma en que se pregunta o por la satisfacción por las inversiones que tiene más su origen en el grado en que estas se apegaron a lo deseado por el productor que a sus resultados, que muchas veces aun no pueden medirse si es que esto fuera posible.

El cuestionario busca obtener respuesta sobre el grado de capitalización y los cambios en los ingresos de los productores, asumiendo que estos son cuando menos inducidos por los apoyos otorgados.

Es claro que cada concepto de apoyo tiene su potencial productivo, que podrá manifestarse dependiendo del entorno en que se aplica y que un mismo concepto de inversión puede tener resultados muy diferentes en distintas unidades de producción y aun en la misma en diferentes tiempos. En los cuestionarios no hay temas que permitan definir la pertinencia y la oportunidad de los apoyos otorgados, no se estima la complementariedad del apoyo con otras inversiones ya realizadas o en proceso y aparentemente se soslayan externalidades que pueden estar afectando a la empresa en mayor grado que el apoyo. Ni siquiera se mide el posible efecto de la Alianza en tales externalidades, como pueden ser los precios de los bienes que constituyen los apoyos y de los insumos que requieren, o los precios de los productos de las unidades apoyadas.

Para obtener los apoyos, los productores proporcionan la información mínima solicitada (y en ocasiones ni esa), que solamente pretende identificarlo. En el caso en que se ha exigido un proyecto, este más que aportar información de la unidad productiva, se orienta a justificar la inversión en el apoyo solicitado y la necesidad del subsidio.

Posterior a la aplicación del apoyo, el productor solamente se compromete a mantener su posesión y a proporcionar la información que se le solicite. No hay el mínimo compromiso de medir sus resultados y con ello propiciar una evaluación de su impacto más apegada a la realidad.

Si la información es clave para poder hacer una evaluación, se está perdiendo la oportunidad de obtenerla, al solicitar el apoyo y en el ejercicio de la inversión, de paso también la de inducir en los productores la cultura de la medición, registro y análisis de

resultados, que por sí mismos pueden ser un objetivo más que encomiable de los programas en operación.

Es de suponer que cualquiera de los conceptos de apoyo puede ser redituable y que esta dependerá de la oportunidad y entorno en que se apliquen. Entonces la evaluación del programa sería la determinación de las condiciones óptimas para la inversión en cada concepto y la frecuencia con que estas se presentaron en las unidades apoyadas y las condiciones de operación del programa que propician esa confluencia.

Las fechas, los montos, la escala de inversión, las restricciones, los requisitos y las mismas características de los conceptos de inversión dejarían de ser definidos como características del programa para ser consecuencia de las condiciones regionales y de unidad productiva, de los objetivos locales del programa y de la planeación del mismo.

Así, cada apoyo llevaría implícito el indicador con que se evaluarán sus resultados. Y la evaluación del programa se orientaría a determinar la validez de los enunciados bajo los cuales se definieron sus objetivos, de las premisas de efectividad y respuesta productiva de cada apoyo y del comportamiento del entorno en que operan las unidades productivas apoyadas, incluida la respuesta de las unidades productivas y conceptos de inversión no incluidos en el programa.