



Estudios sociales. Revista de alimentación
contemporánea y desarrollo regional
ISSN: 2395-9169
Centro de Investigación en Alimentación y
Desarrollo, A.C.

Alcances de la política pecuaria en México. El caso del Progan 2008-2013

Álvarez-Macías, Adolfo; Santos-Chávez, Víctor Manuel

Alcances de la política pecuaria en México. El caso del Progan 2008-2013

Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional, vol. 29, núm. 53, 2019

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41760730022>

DOI: 10.24836/es.v29i53.650

Alcances de la política pecuaria en México. El caso del Progan 2008-2013

Scope of livestock policy in Mexico. The case of Progan 2008-2013

Adolfo Álvarez-Macías ^{*a}

Universidad Autónoma Metropolitana, Mexico

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8650-0641>

Víctor Manuel Santos-Chávez ^{**}

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Mexico

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4803-8756>

Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional, vol. 29, núm. 53, 2019

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.

Recepción: 09 Agosto 2018

Recibido del documento revisado: 05 Septiembre 2018

Aprobación: 16 Noviembre 2018

DOI: 10.24836/es.v29i53.650

CC BY-NC

Resumen

Objetivo: Analizar aspectos del diseño y gestión del Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (Progan), valorando sus efectos a nivel de unidades productivas para establecer en qué medida se cumplen sus objetivos.

Metodología: Se ha revisado la normatividad del Progan, se han aplicado entrevistas abiertas a sus operadores y se procesaron datos de una encuesta por muestreo a 2,420 beneficiarios, con representatividad nacional, con base en la cual se diseñaron y estimaron indicadores productivos relacionados para una línea de base, 2010 y, en un segundo momento, 2013 a partir de los cuales se calcularon las tasas de cambio entre los dos años.

Resultados: Se detectaron efectos marginales a nivel de finca en los diferentes indicadores estimados lo que se atribuyen a limitantes del diseño y, sobre todo, por los obstáculos que se han detectado en su instrumentación.

Limitaciones: El estudio debe complementarse con un análisis detallado de la gestión del Progan.

Conclusiones: Un programa de apoyos condicionados no es el instrumento idóneo para alcanzar resultados en productividad y sustentabilidad de la ganadería mexicana.

Palabras claves: desarrollo regional++ política pública++ apoyos condicionados++ ganadería extensiva++ sistema producto++ resultados.

Abstract

Objective: To analyze aspects of the design and management of the Sustainable Livestock Production Program and Livestock and Beekeeping Management (PROGAN), assessing effects on productive units to establish compliance with their objectives.

Methodology: The regulations of the PROGAN have been revised, open interviews have been applied to their operators and data from a national sample survey were processed to 2,420 beneficiaries, on which productive indicators related to the 2010 baseline were designed and estimated. A second measurement in 2013 calculating exchange rates between the two years.

Results: Marginal effects at the farm level were detected according to the different indicators attributed to design limitations and obstacles in the instrumentation.

Limitations: the study must be complemented with an in-depth management analysis of the PROGAN.

Conclusions: A program of conditioned support is not the ideal instrument to achieve results in productivity and sustainability of Mexican livestock.

Keywords: regional development, public policy, conditioned support, extensive livestock, product system, results.

Introducción

En este artículo se examinan aspectos clave del diseño y, en especial, de la instrumentación del Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (Progan), Productivo en la actualidad, tratando de valorar sus efectos en la modernización de las unidades productivas pecuarias. Este programa (Componente en términos oficiales) se gestiona desde 2003 en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) a escala nacional con el fin de *contribuir a aumentar la productividad de las unidades económicas pecuarias mediante la inversión en el sector pecuario* (Sagarpa, 2017). En ese marco, las políticas públicas se pueden entender como el conjunto de acciones de gobierno para la consecución de objetivos de interés público; surgen de decisiones sustentadas en un diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos (Franco, 2013; Aguilar, 2010), en este caso relacionados al sector primario.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las políticas agropecuarias se pueden clasificar en tres categorías: a) las relacionadas con la distorsión de precios de mercado (apoyo a precios de mercado), b) las transferencias presupuestales del sector agropecuario (bienes públicos), y c) las transferencias presupuestales directas a productores (subsidios privados a productores y consumidores) (OCDE, 2016). En esta última categoría se incluye el Progan, en una modalidad próxima a lo que se conoce como *transferencias condicionadas*, las cuales se han instrumentado desde los años noventa en América Latina; sus precursores fueron Brasil y México, con la finalidad de atender problemas de pobreza (Rangel, 2011).

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) se fundamentan en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a la población objetivo (familias en situación de pobreza u otras delimitadas por atributos predeterminados, como su dedicación a ciertos modelos pecuarios) con la condición de que cumplan con condiciones asociadas al mejoramiento de sus capacidades (Cecchini y Madariaga, 2011; Ibararán, Medellín, Regalia y Stampini, 2016; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2015). En México los programas de transferencias condicionadas se inauguraron en 1997, con el diseño y puesta en marcha del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que beneficiaba a familias rurales en situación de extrema pobreza. Se trataba de transferencias en efectivo, paquetes alimenticios y servicios de salud con la condición de que los beneficiarios cumplieran *compromisos* en sus hábitos de salud y alimentación (Skoufias, Davis y De la Vega, 2001).

En otra línea de la acción pública, en 1994 se inicia con el Procampo (en la actualidad Proagro Productivo), un programa que se ha convertido

en el principal de la Sagarpa y se caracteriza por distribuir subsidios para el maíz y más adelante para varios productos agrícolas básicos, en aras de compensar los amplios subsidios que percibían los agricultores estadounidenses, quienes representaban una competencia creciente desde la firma del Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos y Canadá. El Procampo se concibió con base en transferencias financieras directas, ya que el programa pretendía minimizar las distorsiones en las decisiones sobre el qué producir y entregaría directamente recursos a los agricultores de subsistencia (aunque esta focalización por varios años no se cumplió) por primera vez en el México postrevolucionario (Scott, 2010).

En reacción a la instrumentación del Procampo el sector organizado de los ganaderos demandó un programa equivalente dirigido a apoyar a los productos pecuarios y así se diseñó el Progan en 2003, el cual a diferencia del primero se diseñó como un programa de transferencias condicionadas o *con corresponsabilidad*, muy posiblemente inspirado del Progreso, por lo que fue pionero en su tipo dentro de la política agropecuaria en México, pero enfocado al fomento productivo para atender los problemas de baja eficiencia de la ganadería nacional, especialmente de la que se desarrolla bajo un modelo pastoril. Es decir, también se confeccionó con base en subsidios directos, pero con condiciones para recibirlos como: identificación del ganado, recuperación de agostaderos y cálculo de cargas animales, entre otras medidas que se precisan en apartados ulteriores (Salas, Leos, Sagarnaga y Zavala-Pineda, 2013). El diseño se complementó con un amplio esquema de supervisión (verificación) para constatar el cumplimiento de los compromisos y, en su caso, la continuidad del subsidio en años subsecuentes. En ese marco se asume que las políticas se encuentran influidas por una dimensión técnica en cuanto a la identificación de problemas, revisión de alternativas, toma de decisiones informadas y su implementación, pero también por aspectos del marco legal, el contexto económico y político, la correlación de grupos políticos y los valores sociales, entre otras (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, 2006; Cejudo y Michel, 2016; Majone, 1997).

Este último principio se considera básico en el análisis de la política pecuaria mexicana, pues particularmente en el sector agropecuario las políticas públicas se inscriben en un contexto de gobernanza débil (vinculadas a los procesos de ajuste estructural y desregulación de la economía), con acciones fragmentadas y dominadas por el corto plazo y alianzas económicas y sociales de base estrecha, aunado ello, se aprecian fallas importantes de diseño e implementación (Berdegué, 2013). Con estas bases este documento se organiza en cinco partes subsecuentes, la primera para exponer el método de trabajo, después se aportan elementos del contexto de la ganadería nacional; en el tercero se exponen las características básicas del Progan; en el siguiente se exponen sus principales efectos a nivel de finca para cerrar con las conclusiones del análisis.

Método de trabajo

Para llevar a cabo este estudio se revisó la complementariedad y coherencia de los instrumentos de política, con la finalidad de conocer la efectividad del programa de transferencias condicionadas en el ámbito pecuario. Se ha revisado la normatividad del Progan y se aplicaron entrevistas abiertas a sus operadores para conocer la gestión del Componente. A la par, se utilizaron microdatos de una encuesta a beneficiarios del Progan, levantada en 2014 para medir la efectividad de sus principales efectos a nivel de unidades productivas.

La base de datos derivó de una muestra probabilística del padrón de beneficiarios 2013 del Progan y comprendió a 2,420 ganaderos con representatividad a nivel nacional. El método de muestreo fue estratificado, con una confiabilidad de 95 % y un margen de error del 11.5 %. La estratificación consideró las cinco *especies-producto* consideradas en el diseño Componente: bovinos carne, bovinos leche, ovinos, caprinos y abejas. Los índices se establecieron en función de los objetivos del Progan y permitieron estimar los cambios en las condiciones productivas y económicas de los beneficiarios como consecuencia, directa o indirecta, de los productos y/o servicios entregados por el Componente, considerando para ello horizontes de corto (indicadores de primer nivel), mediano (indicadores de segundo nivel), y largo plazos (indicadores de tercer nivel).

Las variables se capturaron para dos momentos: *antes del apoyo* (2010), como línea de base y *después de haber recibido el apoyo* (2013), bajo el método *de antes y después*. Los beneficiarios considerados fueron los que recibieron apoyos en 2011, dado que ese año se renovó el padrón de beneficiarios y lo obtendrían por al menos tres años posteriores, salvo incumplimiento de los compromisos. Para cada índice se calculó la Tasa Porcentual de Variación (TPV), lo que permitió estimar la variación porcentual en el nivel de cada índice analizado del año 2013 con respecto al 2010 en las unidades de producción pecuaria (UPP) beneficiadas por el Progan, bajo la siguiente fórmula básica de cálculo:

$$TPV \text{ del índice } x_1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\text{variación del índice } x_1)$$

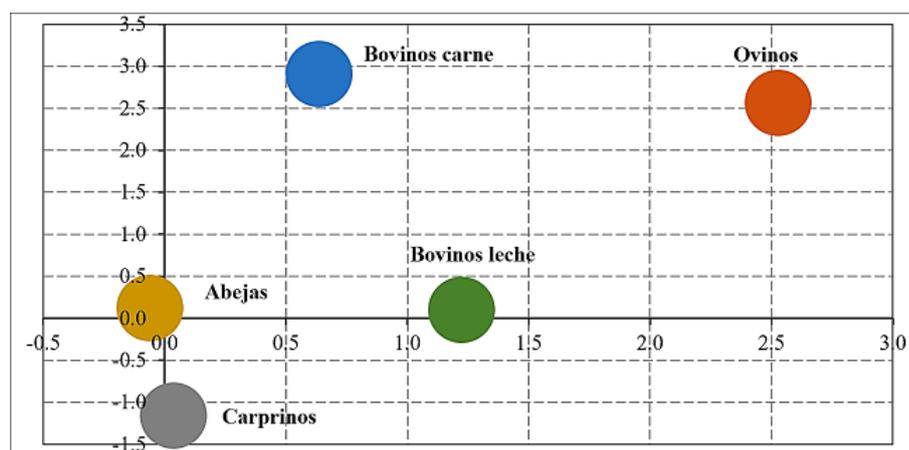
Donde:

$$\text{variación del índice } x_1 = \left(\frac{\text{valor del índice de la UPP}_{1, 2013}}{\text{valor del índice de la UPP}_{1, 2010}} \right) * 100$$

Ello ha implicado visualizar la diferencia de resultados a dos fechas recepción del subsidio por parte de los beneficiarios (no necesariamente atribuibles al Programa), aunque el Progan otorga su apoyo de manera anual, en períodos largos, por lo que se podrían estimar efectos acumulados.

Contexto en el que opera el Progan

El Progan ha operado en un contexto donde la ganadería presenta un desempeño modesto, con crecimiento marginal en los últimos quince años, situación más crítica en la ganadería extensiva. El inventario y el valor de la producción de los bovinos de carne, así como la de leche, y los ovinos presentaron una Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) positiva en el periodo 2000-2016. Destaca el crecimiento en ovinos, atribuible a un sector empresarial que está respondiendo a la alta demanda de su carne; en bovinos carne también se detecta cierto dinamismo, sobre todo en valor de la producción, por efectos de exportaciones crecientes como por un aumento de la demanda nacional respecto a cortes finos. En contraste, la caprinocultura muestra un retroceso en el mismo periodo respecto a las dos variables en el lapso analizado; la apicultura muestra estancamiento y la producción de leche de bovinos denota una tasa de crecimiento media anual de poco más de 1 % en cuanto al inventario animal, con un muy leve crecimiento en valor de la producción (Gráfica 1).



Gráfica 1

Tasa de crecimiento medio anual del inventario ganadero y valor de la producción por especie producto 2000-2016.

Fuente: elaboración propia con base en SIAP, 2000-2016. Nota. Y=TCMA 2000-2016 del valor de la producción a precios 2016; X=TCMA 2000-2016 del inventario ganadero.

A este contexto se suma el nivel de degradación de suelos, agua y vegetación; en particular, respecto al suelo se ha estimado que alrededor del 45 % del país muestra degradación aparente, en la cual la ganadería ha sido una de las actividades más influyentes, pues 37.8 % de este problema se ha atribuido a prácticas de sobre pastoreo, según estudios de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Colegio de Postgraduados (Semarnat-CP, 2013).

Por otra parte, el Progan se ha implementado en una estructura socioeconómica polarizada de ganaderos, con alta dependencia externa de México en varios productos pecuarios, como carne bovina y ovina, leche y derivados, así como una amplia gama de insumos para esta actividad, con la destacada importación de maíz amarillo. En particular, la desigual

estructura socioeconómica de la ganadería en México se aprecia en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Estratificación de productores pecuarios en México.

Estrato	% UER por Estrato	Ingresos por ventas promedio (\$)	% de aporte en ventas
Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	2.7	-	0.0
Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	47.7	24,119.3	59
En transición	14.9	73,848.9	80
Empresarial con rentabilidad frágil	18.5	150,644.7	86
Empresarial pujante	15.6	557,783.1	92
Empresarial dinámico	0.6	4,735,300.5	97
Total	100		

Fuente: elaboración propia con base en FAO-Sagarpa, 2010.

En esta estructura se identifican racionalidades claramente diferenciadas, como la de los productores en pequeña escala (alrededor del 65 % del total representada por los tres primeros estratos), más preocupados por la seguridad y economía familiar que por incrementar la productividad o generar excedentes. En el otro extremo se identifican ganaderos que manejan grandes inventarios, una parte con base en amplias zonas de agostadero y otra con altos volúmenes de inversión por unidad animal, pero con problemas de competitividad frente a la competencia internacional. Por lo anterior, en el diseño e implementación de políticas pecuarias en México es importante priorizar las intervenciones diferenciadas.

Características básicas del Progan

El Progan se instituyó por el gobierno federal mexicano bajo la óptica de erigirse en el principal instrumento de la política ganadera, en respuesta al bajo nivel de producción y productividad de la ganadería mexicana (Salas et al., 2013); algunos años más adelante, se incluyó la atención a los recursos naturales como suelo, vegetación y agua. Desde su instauración en 2003 hasta la fecha, ha experimentado cambios en su enfoque, pero ha persistido su núcleo de transferencias directas, en un esquema similar al Procampo, aunque el Progan desde su inicio condicionó a los beneficiarios las transferencias en efectivo a la ejecución de prácticas tecnológicas en sus UPP para coadyuvar al cumplimiento de sus metas a nivel nacional. Cabe destacar que esas metas a varios años no han estado explícitas, por ende, el periodo para ser beneficiario del Progan, y por ello, existe un sector amplio de ganaderos que ha beneficiado del apoyo desde su inicio en 2003. Con esa indefinición en la falta de límites a la recepción de los subsidios (salvo por incumplimiento de los compromisos y fallecimiento) se ha traducido en una población atendida poco dinámica.

Durante el periodo 2003-2006, el Progan tuvo como objetivo fomentar la productividad de la ganadería bovina extensiva bajo el compromiso de aprovechar racionalmente los recursos forrajeros, mejorar la productividad y, en última instancia, la rentabilidad. En esta fase inicial el programa se limitaba a la ganadería vacuna, especialmente de tipo pastoril, por lo que se concentró en las zonas tropical, árida y semiárida. En términos generales los resultados del Progan 2003-2006 fueron reconocidos (muy generosamente) en los siguientes términos “...generando un círculo virtuoso para el medio ambiente, dado que desincentiva los sistemas extensivos de ganadería y desarrolla una mayor capa de vegetación la cual, a su vez, mejora la retención e infiltración de agua al suelo. El ganadero se compromete a implantar ciertas prácticas para mejorar la vegetación y respetar los reglamentos sanitarios” (OCDE, 2006:96).

Enfoque del Progan 2008-2013

A partir de 2008 y hasta 2013 se generó una segunda versión del Progan, ahora como Componente, comprendiendo cinco especies-producto y estableciendo dos estratos de beneficiarios; este trabajo se centra en esta versión del Progan. En este periodo el Componente se instrumentó como parte del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, lo que marcó una clara orientación hacia la conservación y restauración de los recursos suelo, vegetación y agua, a partir de lo cual se planteó el aumento de la productividad como objetivo último. El objetivo del Progan en este lapso fue: “...incrementar la productividad pecuaria, a través de apoyos para prácticas tecnológicas sustentables de producción, asistencia técnica, capacitación, fondos de financiamiento del ganado” (Sagarpa, 2007).

El problema que se buscaba resolver a través del Progan 2008-2013 se priorizó en torno a la baja productividad de la ganadería extensiva derivado de: i) bajos rendimientos en la ganadería extensiva y familiar; ii) baja dotación de equipo e infraestructura; iii) nulos esquemas de rastreabilidad del ganado; iv) escasa dotación de bienes públicos y v) acceso limitado de mercados de productos pecuarios. Lo anterior se esquematiza en el árbol de problemas elaborado para este Programa (Figura 1).

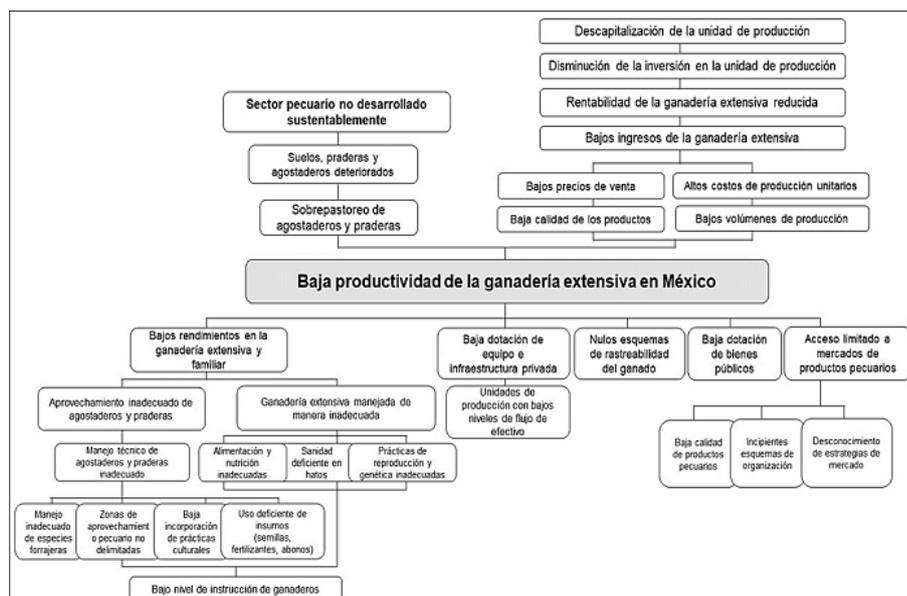


Figura 1
 Árbol de problemas del Progan 2008-2013.
 Fuente: FAO-Sagarpa, 2015.

En términos generales, el diseño del Progan para el periodo 2008-2013 guarda correspondencia con la versión precedente, dado que prevalecieron las transferencias en efectivo condicionadas a la adopción de prácticas tecnológicas, pero su orientación asume la ejecución de prácticas de mejoramiento de agostaderos, reproducción y sanidad animal, mediante obras y prácticas sustentables. Para ello, el Progan ha articulado apoyos directos con servicios de arretado, registro, asistencia técnica y seguro animal. El objetivo del Progan de incrementar la productividad ganadera implicó varios desafíos, destacando dos. El primero de orden metodológico, que supuso pasar de una perspectiva unidimensional a otra multidimensional en cuanto a los factores que pueden impulsar la productividad. El segundo reto es que no se había incorporado al diseño de la política un diagnóstico formal sobre los sistemas de producción pecuarios en el país, déficit que se subsanó en 2015.

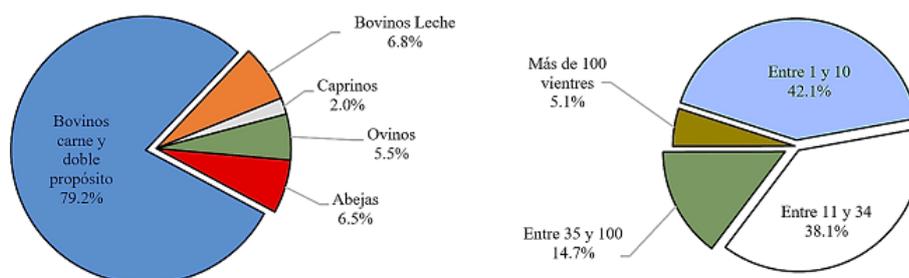
La perspectiva unidimensional basaba el incremento de la productividad ganadera en el aumento de la disponibilidad de alimentos (pastos de zonas de agostaderos) para el ganado. En la actualidad, el debate científico y social ha enfatizado la influencia de variables sanitarias, reproductivas y otras ligadas a la organización y los mercados (Gielen, Fujino, Hashimoto y Moriguchi, 2003). A la par, se ha argumentado cada vez con mayor fuerza que los sistemas de producción pecuarios tienen como reto fundamental establecer métodos sustentables (Bernués, Ruiz, Olaizola, Villalba y Casasús, 2011) al distinguirse como una de las actividades económicas más contaminantes según la Iniciativa para Ganadería, Medio Ambiente y Desarrollo Rural y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (LEAD-FAO, 2009).

Análisis de resultados del Progan

A continuación, se describen las características de los beneficiarios y, en los siguientes apartados, los resultados de los indicadores previstos para este trabajo.

Distribución de los subsidios del Progan

El total de beneficiarios registrados en el Progan 2008-2013 ascendió a 347,658 a nivel nacional, de los cuales 85.8 % son hombres y el resto mujeres. El 97.3 % de las UPP están encabezadas por personas físicas y el restante por personas morales o grupos. Las reglas de operación del Progan delimitaron las cinco especies producto que se han referido, sin embargo, la mayoría de las UPP beneficiadas corresponden a bovinos carne y doble propósito (79.2 %). En orden de importancia le siguen el sistema de lechería familiar, apicultura, ovinocultura, y, finalmente, dos de cada cien solicitudes correspondieron a caprinocultores (Gráfica 2).



Gráfica 2

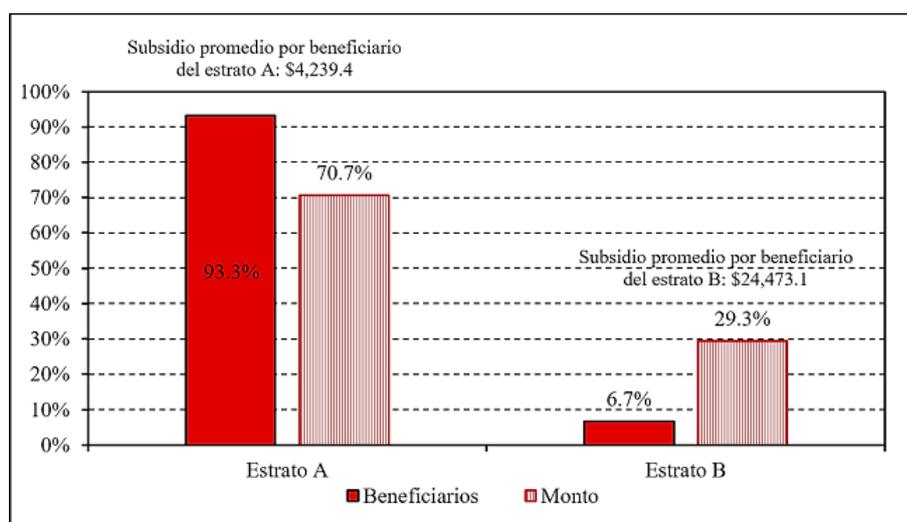
Especies producto y escala de UA apoyadas por el Progan.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Padrón de beneficiarios del Progan, 2013.

El análisis por estrato de beneficiarios indica que nueve de cada diez UPP pertenecen al estrato de productor A, definido en las reglas de operación como aquellos que poseen entre cinco y 35 unidades animal¹ (UA) de ganado bovino o su equivalente en otras especies animales. El resto de las UPP pertenecen al estrato B, es decir, a productores que poseen entre 36 y 300 UA. En el caso de bovinos leche prácticamente todas las UPP pertenecen al estrato A, como lo indica la misma normatividad del Componente. En bovinos carne y doble propósito se detectó el mayor número de UPP del estrato B, que asciende a 12 % de las UPP en esa especie-producto.

El promedio de UA por UPP beneficiada a nivel nacional fue de 33.6, con un rango de entre uno y 9,008 UA, resaltando que se apoya a un máximo de 300 UA por UPP. Al estratificar con mayor detalle las UPP por número de UA apoyadas se observó que 42 % se concentra en el rango de 1 a 10 UA; poco más del 38 % con 11 y hasta 34 UA. En menor proporción (14.7 %) están las UPP con entre 35 y 100 UA; sólo 5 % de las UPP tiene más de 100 UA apoyadas por el Progan. Se pone de relieve lo que se puede considerar como una adecuada focalización de la población objetivo, al privilegiar a los ganaderos de menos ingresos.

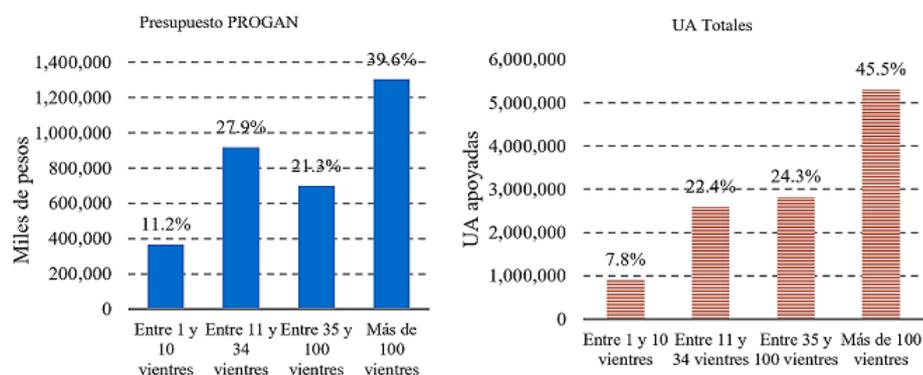
El tamaño de la UPP medido en superficie del predio, osciló entre 0.1 y 1,000,000 hectáreas, con un tamaño medio de las UPP a nivel nacional de 236 hectáreas. Se advierte que 46 % de las UPP tienen entre una y 15 hectáreas de superficie ganadera; 32 % cuenta con una superficie que va de 16 a 50 hectáreas. Las UPP que tienen entre 51 y 200 hectáreas representan 14 %. Sólo poco menos del 8 % de las UPP detentan más de 200 hectáreas, confirmándose el apoyo principal a productores de baja escala. Al estimar el monto promedio de apoyo por beneficiario, destaca que los beneficiarios del estrato B reciben 5.8 veces más en comparación con los del estrato A, lo que relativiza lo referido en los dos párrafos anteriores, el Progan muestra cierto grado de regresividad (Gráfica 3).



Gráfica 3

Distribución de presupuesto y productores por estrato de beneficiario.
Fuente: elaboración propia con base en datos del Padrón de beneficiarios del PROGAN, 2013.

Aunque considerando la distribución del presupuesto en función de cuatro estratos, delimitados por el número de UA se aprecia en la Gráfica 4 que existe cierta correspondencia.



Gráfica 4

Distribución de presupuesto y de UA Progan por rango de vientres apoyados
Fuente: elaboración propia con base en datos del Padrón de beneficiarios del Progan, 2013.

Características sociales de los beneficiarios

La población beneficiada son hombres de una edad promedio de 59 años, con un nivel de escolaridad medio de primaria inconclusa (5.2 años en el sistema escolar); además, el 16.4 % de los beneficiarios no sabe leer ni escribir, lo que denota una característica sensible a tomar en cuenta en el análisis sobre los posibles condicionamientos, a través de la realización de las prácticas tecnológicas comprometidas a las transferencias directas y a la estrategia de desarrollo de capacidades.

Análisis de resultados de primer nivel

Los índices de primer nivel se concibieron por su efecto inmediato en la dinámica de las UPP al recibir el subsidio y se identificaron tres que guardan correspondencia con los objetivos del Progan: manejo de ganado, conservación y recuperación de recursos naturales y asistencia técnica y capacitación de los beneficiarios, que se analizan a continuación.

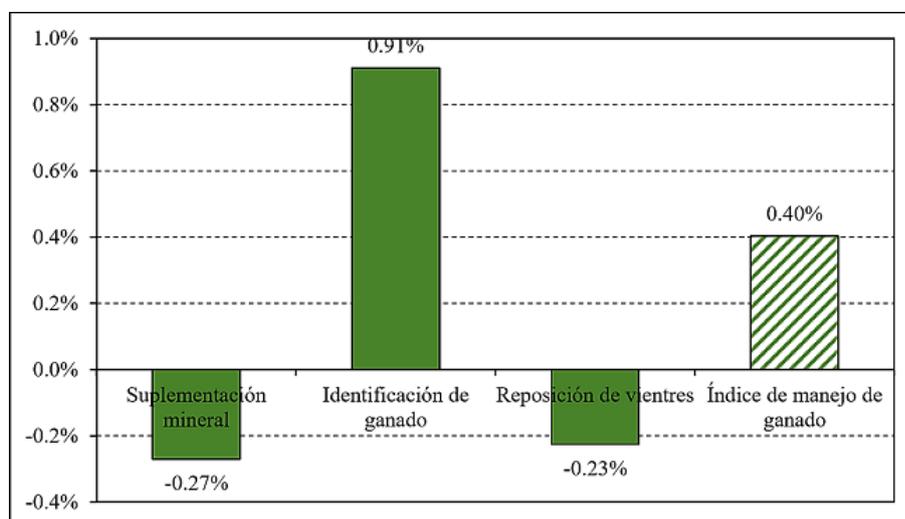
Índice de manejo del ganado

Este índice representa una medida sintética de análisis de la mejora en el manejo del ganado en la UPP y, valora tres variables: identificación de ganado, suplementación mineral y fertilización de vientres. La *identificación de ganado* en la UPP fue uno de los compromisos de los beneficiarios y parte de la estrategia de ordenamiento del Progan. Se encontró que 94 % de los beneficiarios reconoció que el ganado apoyado tiene arete o placa (colmenas) de identificación del Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado en México (SINIIGA), aunque 60.4 % de esos beneficiarios declararon que el ganado no apoyado no tiene el identificador del Componente y 10.4 % declaró que su ganado no tiene ningún tipo de identificador, lo que muestra que este compromiso solía cumplirse para recibir el apoyo, pero sin incluir a todo el hato. Las bondades de la identificación son relevantes para el control del inventario nacional y su gestión dentro de las UPP, por lo que se tendría que intensificar esta práctica y abarcar al máximo de animales.

La condición de *suplementación con sales* no mostró cambios en el periodo analizado, lo que indicaría que los productores reconocen los beneficios de esta práctica de bajo costo al margen del Progan; cabe apuntar que 67 % de los beneficiarios declaró que suplementó con sal mineral y otro 30 % con sal común. También existen avances relevantes, pero se pueden mejorar con mayor asistencia técnica y con base en sal mineral que es más efectiva. La suplementación alimenticia tampoco presentó cambios significativos en los dos años analizados. En el año 2013 destaca que exclusivamente 11 % de los ganaderos reportó no llevar a cabo esta práctica. Destaca que poco más del 22 % de los entrevistados recurre a alimentos balanceados y 14 % a henificados y ensilados y un poco menos a granos. En contraste, casi 20 % suministra esquilmos agrícolas,

que suelen tener escasa calidad nutricional. En cuanto al *método de fertilización de hembras*, se detectó un amplio margen de mejora, pues entre los beneficiarios predomina la monta natural (92 %), que de alguna forma es la más accesible y practica en ganadería extensiva. En otros métodos se reportaron valores bajos, como en monta controlada (5 %) e inseminación artificial con alrededor de 3%, dominado el uso de semen convencional.

En resumen, el índice de manejo de ganado presenta un avance muy leve, de 0.4 % entre los dos años analizados, atribuible a los avances en la cuestión de identificación, que en los dos años mostró un avance de 0.91 %, mientras que los de suplementación mineral y fertilización de hembras tuvieron una leve reducción (Gráfica 5). Los avances marginales pueden deberse a que los productores ya realizaban estas prácticas, quizá por efecto de la primera fase del Progan y quizá por convencimiento de las bondades de estas actividades en la gestión de sus hatos.



Gráfica 5

TPV del índice de manejo de ganado 2008-2013.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la encuesta a beneficiarios 2011 (n=2,316).

Índice de conservación y recuperación de recursos naturales

El Índice de conservación y recuperación de recursos naturales se diseñó para estimar el grado de adopción de prácticas de protección y/o revegetación en la UPP del beneficiario. Su cálculo incluye la medición en hectáreas bajo las siguientes prácticas: impedir corte de árboles/arbustos; evitar uso de fuego; reforestar; sembrar herbáceas, arbustivas o cactáceas; y otras prácticas especificadas por los beneficiarios. Los resultados de este índice denotaron un crecimiento de apenas 3 % entre los dos años comparados, dado que los ganaderos están apegados históricamente a sistemas extensivos, aprovechando la renta del suelo en lo que Chauvet (1999) ha denominado como la ganadería extractiva. Los avances se sustentan en la incorporación de prácticas de manejo de agostaderos en beneficiarios de bovinos carne y doble propósito principalmente. En efecto, el 68 % de los entrevistados reconoció su vínculo a los recursos

naturales y reportaron la incorporación de 33 hectáreas en promedio al manejo sustentable, que es un valor apreciable pues en una expansión al total de beneficiarios del Progan significaría entre 12 y 14 % de las tierras de agostadero del país. Sin embargo, no se puede argumentar sobre la efectividad y sostenibilidad de estas prácticas de los ganaderos en sus terrenos.

Índice de asistencia técnica y capacitación de la UPP

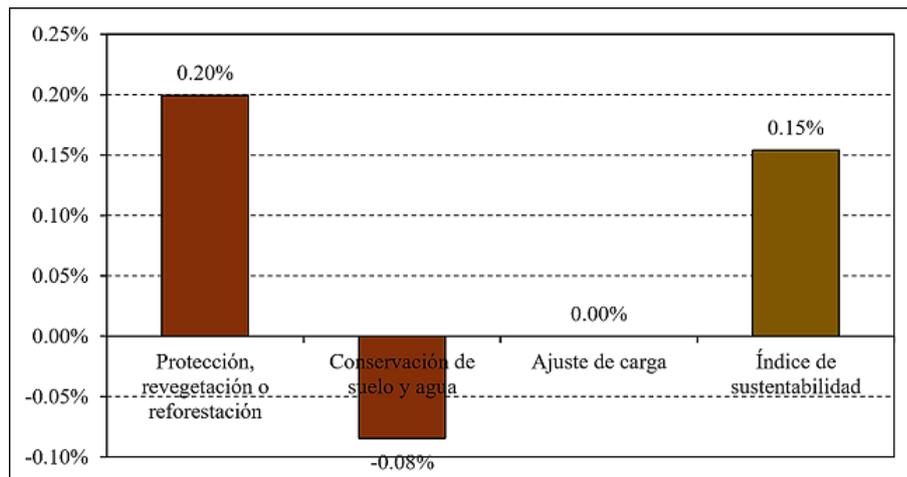
Se estimó que 68 % de beneficiarios no recibió servicios de asistencia técnica y 70 % no accedió a ningún tipo de capacitación por parte del Progan, ambos datos referidos al año 2013. Este aspecto es contrario a los principios del Progan, el cual presupone que para el cumplimiento de compromisos se requiere la provisión de estos servicios, lo que ciertamente puede considerarse un coadyuvante significativo. Entre los beneficiarios que sí recibieron este tipo de servicio, 28 % declaró que fueron útiles para cumplir los compromisos Progan, sin embargo, 12 % de las respuestas apuntaron sobre la inutilidad de los mismos. En términos generales el índice de asistencia técnica y capacitación muestra un ligero retroceso de 0.8 % en los dos años examinados, es decir, que en este caso el tipo de servicios de asistencia técnica y capacitación no ha hecho diferencia y ello, limita el cumplimiento de los compromisos y de la efectividad de las prácticas adoptadas.

Análisis de resultados de segundo nivel

Los índices de segundo nivel se definieron como aquellos que muestran sus efectos en un mediano plazo y se diseñaron tres: sustentabilidad pecuaria, cambio tecnológico y rendimiento pecuario, que se analizan a continuación.

Índice de sustentabilidad pecuaria

El índice de sustentabilidad pecuaria retoma el índice de conservación y recuperación, incorpora prácticas de conservación de suelo y agua, además de las relacionadas con ajustes de carga animal. En términos generales este índice presentó cambios muy cercanos a cero, sólo en el caso de protección, revegetación y reforestación se aprecia un ligero avance de 0.2 %, mientras que, en conservación de suelo y agua y ajuste de carga (compromiso exclusivo para los beneficiarios del estrato B), no se registró variación, como se aprecia en la Gráfica 6. Esto reitera la dificultad de inducir prácticas que no necesariamente tiene resultados en el corto plazo y que, para el productor, especialmente en situaciones de crisis o al menos de limitaciones económicas, puede implicar la inversión de recursos y trabajo que no necesariamente entran dentro de sus prioridades.



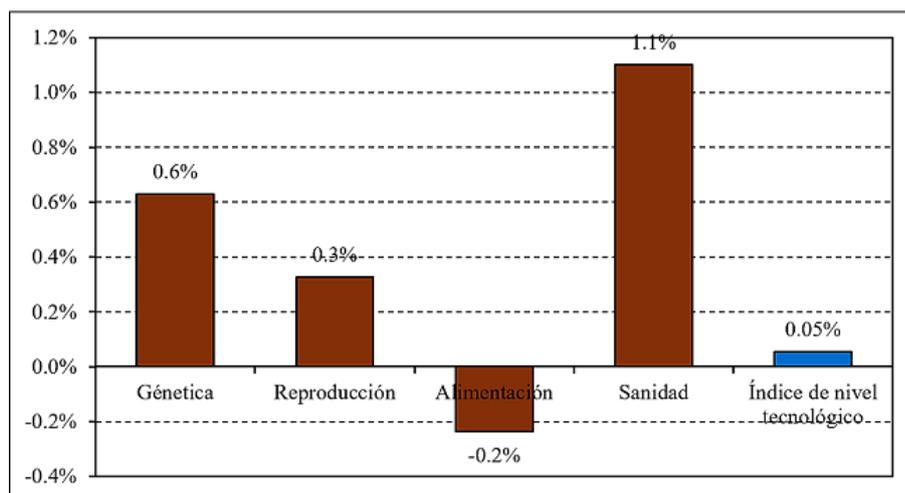
Gráfica 6

TPV del índice de sustentabilidad pecuaria de beneficiarios Progan 2008-2013.

Fuente: elaboración propia con base en datos de encuesta a beneficiarios 2011 (n=2,316)

Índice de cambio tecnológico pecuario

El cambio tecnológico considera cuatro subíndices respecto a: mejoramiento genético, manejo reproductivo, suplementación alimenticia y mineral y control sanitario. Este indicador también revela una modificación apenas perceptible de 0.05 % (Gráfica 7), que se debe a aspectos sanitarios (que a menudo los productores los han atendido por efectos de campañas sanitarias y por exigencias de mercado) y a mejoras en genética, temática en la cual poco ha incidido el Progan. En menor medida han influido los cambios en reproducción y alimentación (en este último caso, ligeramente negativo, aunque como se revisó previamente es un tema en el cual los beneficiarios han mostrado un nivel medio alto). Esta evidencia muestra que una política de apoyos directos posee posibilidades acotadas para inducir el cambio tecnológico, que suele implicar inversiones en las UPP y, en particular va en contra de una ganadería extensiva basada en bajos niveles de inversión.



Gráfica 7

TPV del índice de cambio tecnológico de beneficiarios Progan 2008-2013.

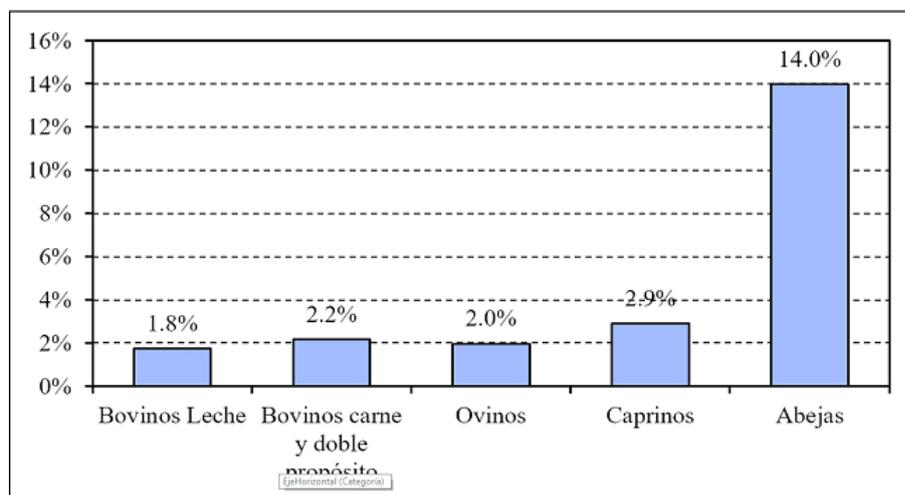
Fuente: elaboración propia con base en datos de encuesta a beneficiarios 2011 (n=2,316).

Índice de rendimiento pecuario

Los rendimientos se estimaron según el sistema producto de las especies apoyadas, a saber: crías por hembra en edad reproductiva/año; número de animales finalizados por año respecto al total del hato, litros de leche por vaca/año y el volumen de miel/colmena/año. En los casos de sistemas con dos productos se obtuvieron promedios ponderados para los mismos (cría-leche, por ejemplo). Los cambios de rendimientos en los dos años de análisis fueron desde 1.8 % en bovinos leche hasta una tasa de 14 % en abejas. El primer valor resulta modesto, pero se trata de productores exclusivamente del estrato A, con dificultades de acceso al mercado, dadas las exigencias en cuanto a calidad de leche. En el caso de la miel, los beneficiarios por lo general son tradicionales, con bajo nivel tecnológico, con rendimientos promedio reducidos, por lo que cualquier aumento tiende a ser volátil, que quizá explica este significativo cambio de rendimiento.

En las otras tres especies-producto los cambios de rendimiento se mueven a partir de 2 %, para el caso de los ovinos, que resulta reducido, pero es un sector todavía dominado por modelos tradicionales. En 2.2 % se sitúa el cambio de rendimiento de la ganadería de doble propósito, que en parte, se ha beneficiado del efecto generado de los Grupos de Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología que se validó con el apoyo del INIFAP y se expandió por amplias áreas del trópico mexicano. Otro efecto menos evidente, pero esencial se relaciona con las de exigencias de mayor calidad de los dos principales productos: becerros (que con frecuencia terminan en corrales de engorda del norte del país o, de plano, en el mercado de exportación) y de leche, a través de empresas como Liconsa y Nestlé, que han sido compradores privilegiados en la zona tropical del país. Finalmente, en caprinos se estimó un cambio de rendimientos de 2.9 % entre 2010 y 2013 (Gráfica 8), que también se

puede explicar por el bajo rendimiento de origen y que suele ser volátil, por lo cual las mejoras que se han realizado en producción de crías (el mercado del cabrito es muy dinámico), carne y leche (se ha fortalecido este sistema producto en El Bajío y sobre todo en la parte norte del país), que por las exigencias de la industria quesera han mejorado sus rendimientos y estándares de calidad.



Gráfica 8

TPV del índice de rendimiento pecuario de las UPP del Progan 2008-2013.

Fuente: elaboración propia con base en datos de encuesta a beneficiarios 2011 (n=2,301).

En los índices de segundo nivel los cambios son reducidos, aunque un poco más notorios en apicultura y caprinocultura, actividades dominadas por los sistemas tradicionales. El resto de las especies-producto muestran resultados marginales, lo que resalta la importancia de que los subsidios se expresen en cambio tecnológico y aumento de productividad.

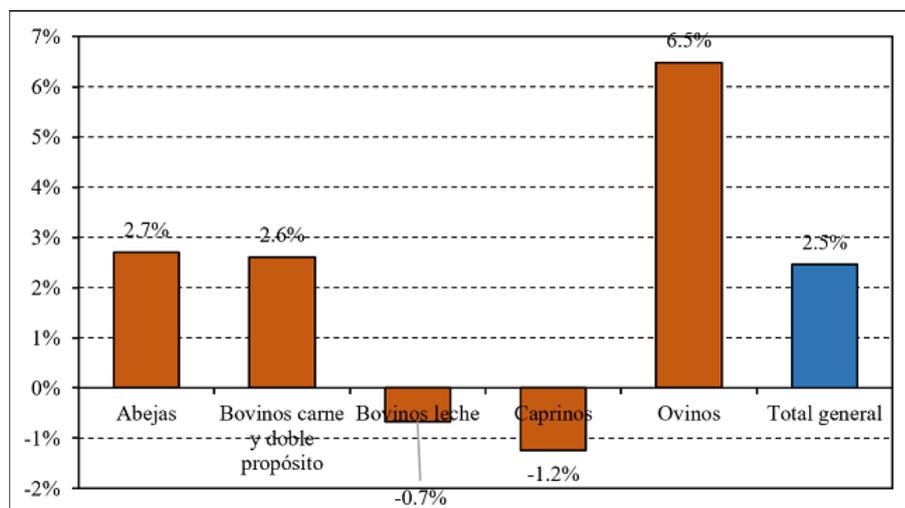
Análisis de resultados de tercer nivel

Este tipo de indicador es el que se expresa en el largo plazo y, en este caso, se limita a medir el ingreso bruto, dada la alta dificultad de estimar ingresos netos, pues captar costos de producción con una muestra tan amplia resulta complicado y, en especial, poco confiable.

Índice de ingreso bruto pecuario

En el ámbito de los ingresos totales de los beneficiarios sobresale la importancia de los provenientes dentro de la UPP, que ascendieron en 2013 a 108,719 de pesos en promedio. Además, de actividades externas a las UPP que generaron 15 % del total de los ingresos familiares. Dentro de ingreso bruto, se estimaron tasas de cambio negativas para dos especies-producto, bovinos leche y caprinos (Gráfica 9), que desde el capítulo de contexto del país han sobresalido por sus debilidades estructurales; en el primer caso por el estancamiento de los precios (Cervantes, Camacho y Cesín, 2014) y la competencia de la materia prima importada (Álvarez,

Cesín y Santos, 2018) y en el segundo por la notable desventaja con la que concurren los productores a los mercados locales y regionales.



Gráfica 9

TPV del índice de ingreso bruto de las UPP del Progan 2008-2013.

Fuente: elaboración propia con base en datos de encuesta a beneficiarios 2011 (n=2,316).

En rendimientos de miel y bovinos doble propósito se estimaron incrementos de 2.7 y 2.6 % respectivamente, que se deben a los mayores precios que han reportado productos como miel y becerros en el último año de análisis respecto al primero. En ovinos el aumento es importante, de 6.5 % en los dos años considerados, debido a la alta demanda de carne de esta especie, especialmente para abastecer canales comerciales en franco crecimiento como el de la barbacoa, el cual históricamente ha carecido de una oferta suficiente.

En síntesis, los resultados a nivel de UPP denotan avances reducidos, aunque se reconoce que el contexto socioeconómico tampoco ha sido propicio para que los apoyos del Progan se reflejen en mejores resultados.

Conclusiones

El Progan se ha distinguido como el principal instrumento de política pecuaria en México, gestionado, mediante transferencias condicionadas, en una iniciativa que, en su momento fue innovadora y, a la vez, coherente con el régimen de libre mercado que ha predominando en el país en los últimos años. También ha sobresalido por su amplia cobertura en cuanto a productores, superficies de agostadero y de inventarios animales, lo que ha supuesto una inversión pública de gran magnitud. La intervención del Progan se relaciona, principalmente, con la ganadería extensiva y con objetivos de corte productivista asociados a la conservación y restauración de los recursos forrajeros, dos objetivos que no resultan del todo coherentes de perseguir con los mismos instrumentos de política pública y, quizá por ello, la dificultad de registrar resultados relevantes en esos ámbitos.

La introducción de la estratificación de beneficiarios para clasificar a los beneficiarios del Progan se considera un avance, pero los montos que perciben los ganaderos del estrato A son reducidos como para propiciar inversiones en el desarrollo de sus UPP y, en ese sentido, a menudo son valorados por los beneficiarios como una simple ayuda al ingreso. Además, el Progan todavía presenta signos de regresividad, posiblemente menos marcada que en otros programas y componentes, pero se mantiene ciertos privilegios a los beneficiarios con mayores UA. Sería importante que los productores más pequeños, con hasta 10 UA tuvieran condiciones de excepción en aras de facilitar su inscripción y acceder a los beneficios del Componente.

Las evidencias expuestas en este análisis permiten advertir la dificultad para que con apoyos directos se estimule la adopción de prácticas tecnológicas que en paralelo incidan en mayor productividad e ingresos, a pesar de la condicionalidad que suponen estos aspectos, dado que la ganadería extensiva centra su racionalidad en el aprovechamiento de la renta de la tierra como principal fuente para generar ganancias a sus propietarios. Por lo mismo, el fin de incidir en prácticas de conservación de suelo y vegetación resulta muy complicado de alcanzar, sobre todo porque es común que implique inversiones importantes (que suelen rebasar los montos de los subsidios captados) con resultados de mediano y largo plazos.

En efecto, los valores estimados revelan avances limitados en cuanto a sustentabilidad y cambio tecnológico, lo que en gran medida se atribuye a limitantes del diseño (transferencias en efectivo) y la forma de gestión del Componente (en especial el escaso seguimiento a los compromisos de los beneficiarios), como por el contexto socioeconómico. De hecho, la verificación del cumplimiento de las condicionalidades es más fácil en programas como los educativos; en este subsector ganadero la complicación y costo del control lo ha tornado ineficaz por los bajos incentivos para los verificadores y las limitaciones de las tecnologías de la información disponibles en la institución responsable de su gestión.

En cuanto a los aspectos de contexto, se resaltan las múltiples afectaciones por condiciones climáticas adversas, principalmente sequías recurrentes en el centro y norte del país; los excesos de humedad que predominaron en las zonas sur y sureste del país, que también suponen daños de consideración. Adicionalmente resalta la predominancia de la producción tradicional, basada en captar la renta del suelo, con baja incorporación de tecnología que se refleja en producciones poco sustentables, estacionales y con productos de calidad heterogénea. Entre las excepciones más importantes están los sistemas de bovinos cría y carne, principalmente entre ganaderos medianos y de gran escala, pues tanto en becerros como en novillos se han observado precios relativamente altos en los últimos años que han generado incentivos para su modernización.

Otro reto del Progan reside en determinar el periodo de atención de cada UPP beneficiada, dado que muchas se mantienen desde 2003 hasta la fecha y no tienen fecha de término, es decir, se valoran compromisos a cumplir cada año y no con base en metas a tres, seis

o un número determinados de años. En esa lógica, el apoyo directo tiende a perder eficacia con el paso del tiempo y se ha transformado en un auténtico apoyo al ingreso de los beneficiarios. Lo anterior se revela en el tipo de resultados alcanzados por el Progan a nivel de UPP. Éstos son positivos, principalmente en lo concerniente a identificación de ganado y registros de producción, así como en algunas prácticas como suplementación, sanidad y mejoramiento genético, aunque son prácticas básicas de cualquier ganadero y, por ello, no necesariamente atribuibles al Progan. En contraste, se mantienen algunas prácticas tradicionales, reflejadas en la baja atención al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la predominancia de la monta natural entre otros, que sin duda limitan las posibilidades de elevar productividad en este segmento de ganaderos. Estos datos indican la necesidad de replantear algunas orientaciones principales del Progan, para alcanzar mayores resultados que se traduzcan en desarrollo de la ganadería y en beneficio para toda la sociedad.

A pesar de lo anterior, destaca que con el Progan vienen atendiendo un problema central de la ganadería nacional, que además involucra a amplias áreas de agostadero del país, pero su instrumentación ha sido restringida dado lo reducido de los incentivos y que el condicionamiento impuesto ha funcionado parcialmente. A lo anterior, se agrega una débil institucionalidad y alianzas sociales y económicas de base estrecha, lo cual amerita atenderse para aspirar a resultados de trascendencia en el futuro.

Bibliografía

- Aguilar, L. (Comp.). (2010). *Política pública*. Distrito Federal, México: Siglo XXI editores.
- Álvarez, A., Cesín, A. y Santos, V. (2018). Características del sistema de lácteos en México y propuestas de desarrollo. En: J. Calva. (Coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo 2018-2024 (pp. XX-XX)*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Berdegú, J. (2013). Hacia una nueva gobernanza de la agricultura más efectiva y enfocada al bien común. En: Panel Independiente sobre la agricultura para el desarrollo de América Latina (Comp.) *Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas (pp. 85-119)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo.
- Bernués, A., Ruiz, R., Olaizola, A., Villalba, D. y Casasús, I. (2011). Sustainability of pasture based livestock farming systems in the European Mediterranean context: Synergies and trade-offs. *Livestock Science*, 139(1-2), 44-57. doi: <https://doi.org/10.1016/j.livsci.2011.03.018>
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programa de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).
- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31.

- Cervantes, F., Camacho, J. y Cesín A. (2014). El sistema lácteo después del TLCAN. En: Cavalotti, B., Ramírez, A., Cesín y J., Ramírez. (Coords.), *La ganadería mexicana a 20 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (pp. 87-100). Texcoco, México: Colegio de Postgraduados, Universidad Autónoma Chapingo.
- Chauvet, M. (1999). *La ganadería bovina de carne en México: del auge a la crisis*. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- FAO-Sagarpa. (2011). *Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero: identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México*. Ciudad de México, México: FAO-Sagarpa.
- Franco, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. Distrito Federal, México: IEXE editorial.
- Gielen, D., Fujino, J., Hashimoto, S. y Moriguchi, Y. (2003). Modeling of global biomass policies. *Biomass and Bioenergy*, 25(2), 177-195.
- Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalia F. y Stampini, M. (2016). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Washington, Estados Unidos de Norteamérica: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LEAD-FAO. (2009). *La larga sombra del ganado, problemas ambientales y opciones*. Roma, Italia: LEAD-FAO.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Distrito Federal, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (2016). *OECD'S Producer Support Estimated and related indicators of agricultural support*. Paris, Francia: OCDE.
- OCDE (2006). *Política agropecuaria y pesquera. Logros recientes, continuación de las reformas*. Paris, Francia: OCDE .
- Rangel, M. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas Estrategias de generación de ingresos y reducción de pobreza*. Santiago de Chile, Chile: RIMISP.
- Salas, J., Leos, J., Sagarnaga, M. y Zavala-Pineda, M. (2013). Adopción de tecnologías por productores beneficiarios del programa de estímulos a la productividad ganadera (PROGAN). *Revista Mexicana de Ciencias Pecuarias*, 4(2), 243-254.
- Sagarpa (2007). *Lineamientos específicos del componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (Progan)*. Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación, 10 de marzo de 2008. México. 27 pp.
- Scott, J. (2010). Subsidios agrícolas en México: ¿Quién gana, y cuánto? En: J. Fox y L. Haight (Coords.), *Subsidios para la desigualdad Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio* (73-127). Distrito Federal, México: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigación y Docencia Económicas, University of California, Santa Cruz.
- Semarnat-CP. (2013). *Evaluación de la degradación de suelo causado por el hombre en la república mexicana. memoria nacional 2001-2002*. Distrito Federal, México: Semarnat-Colpos.

- SIAP (2015). *Cierre de la producción pecuaria por estado 2000-2016*. Distrito Federal, México: SIAP. Recuperado de http://infosiap.siap.gob.mx/repo/Avance_siap_gb/pecResumen.jsp
- Skoufias, E., Davis, B. y De la Vega, S. (2001). Targeting the poor in Mexico: An evaluation of the selection of households into Progresa. *World Development*, 29(10), 1769-284.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington, D. C., Estados Unidos de Norteamérica: Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNDP. (2015). *The Impact of Cash Transfers on Local Economies*. Brasilia, Brazil: The International Policy Center for Inclusive Growth-United Nations Development Programme

Notas

- 1 De acuerdo con la normatividad de Sagarpa; una UA se puede considerar como una hembra vacuna con un peso equivalente a 450 kg.

Notas de autor

a

Autor para correspondencia. Adolfo Álvarez Macías. Dirección: aalvarez@correo.xoc.uam.mx