



Subsidios al
Campo en México
SubsidiosalCampo.org.mx

Subsidios destinados al sector ganadero el caso del PROGAN 2008

Dra. Guadalupe Rodríguez Gómez

Subsidios
al Campo en México

**Subsidios
destinados al
sector ganadero
el caso del
PROGAN 2008**

Dra. Guadalupe Rodríguez Gómez

México, primera edición, septiembre de 2013

SUBSIDIOS DESTINADOS AL SECTOR GANADERO EL CASO DEL PROGAN 2008

Autor

Dra. Guadalupe Rodríguez Gómez

Derechos Reservados:

Página Subsidios al Campo

Coordinación de la publicación

Héctor M. Robles Berlanga

Consejo Página Subsidios al campo

Miguel Pulido, Fundar

Jonathan Fox, UCSC

Víctor Suárez, ANEC

Gabriela Rangel, investigadora

Héctor Robles, Coordinador Página

ISBN:

Subsidios al Campo es el primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo dar a conocer y difundir el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en México. Es financiado gracias a donativos otorgados a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, por diversas fundaciones internacionales. Colaboran la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, AC (ANEC) e investigadores de la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC).

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las de la Página Subsidios al Campo en México.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	12
Hallazgos	13
La ganadería en México	20
Subsidios destinados al sector agropecuario a los que acceden también los ganaderos	24
Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura	25
Programa de apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor	25
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	25
Programa de Desarrollo a las Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	27
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	27
La bolsa de SAGARPA para los productores pecuarios	28
El PROGAN 2008-2012	29
El PROGAN 2011	34
El estudio de caso. El PROGAN 2008	37
Ejercicio comparativo por tipo de ganadería	38
Análisis por topes de asignación de recursos	40
Análisis de distribución de recursos de PROGAN por entidad federativa	46
Distribución de apoyos por tipo de ganadería	53
Bovinos	54
Bovinos de carne	56
Bovinos de leche	57
Ovinos	58
Caprinos	59

Abejas	60
Análisis de la distribución de apoyos por tipo de ganadería y por estrato de productores	62
Bovinos de carne	62
Bovinos de leche	65
Ovinos	66
Caprinos	68
Abejas	70
Referencias	72
Otras fuentes	72

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Número de productores de ganado de carne y suma de importes recibidos del PROGAN por UA	16
Cuadro 2. Solicitudes apoyadas por estado	18
Cuadro 3. Las ganaderías en México del 2001 al 2008 por número de animales	23
Cuadro 4. Distribución de los recursos de SAGARPA de acuerdo a los Programas y componentes a los que tienen acceso los ganaderos, Ejercicio 2011	28
Cuadro 5. Monto de los apoyos según estrato y tipo de animal	32
Cuadro 6. Indicadores de efectividad del PROGAN	33
Cuadro 7. Formas en las que PROGAN da apoyo a los productores	35
Cuadro 7a. Formas en las que PROGAN da apoyo a los productores	36
Cuadro 8. Las ganaderías en México del 2001 al 2008 por número de animales -Giros apoyados por el PROGAN-	38
Cuadro 9. Distribución de recursos PROGAN de acuerdo a tipo de actividad ganadera	40
Cuadro 10. Porcentaje del total de solicitudes apoyadas con recursos entregados contra RO sin considerar lo entregado fuera del tope mínimo	41
Cuadro 11. Total UPP apoyadas por PROGAN en contraste con las UPP reportadas por el Censo 2007	46
Cuadro 12. Solicitudes apoyadas por entidad federativa	48
Cuadro 13. Asignación de recursos de PROGAN per cápita	55
Cuadro 14. Número de productores de ganado de carne y suma de importes recibidos del PROGAN por número de cabezas	63
Cuadro 15. Número de productores de ganado de leche y suma de importes recibidos del PROGAN por número de cabezas	65
Cuadro 16. Número de productores de ovinos y suma de importes recibidos del PROGAN por números de cabezas	67
Cuadro 17. Número de productores caprinos y suma de importes recibidos del PROGAN por número de cabezas	69
Cuadro 18. Número de apicultores y suma de importes recibidos del PROGAN por número de colmenas	71



ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Porcentaje de perceptores por entidad federativa	19
Gráfica 2. Porcentaje de montos entregados por el PROGAN que incumplieron las reglas de operación	44
Gráfica 3. Porcentaje de UP apoyadas	47
Gráfica 4. Comparación de la composición porcentual de los perceptores animales y montos por estado	50
Gráfica 5. Porcentaje de perceptores por entidad federativa	51
Gráfica 6. Porcentaje de unidades animal por entidad federativa	52
Gráfica 7. Porcentaje del monto entregado por entidad federativa	53
Gráfica 8. Presupuesto ejercido PROGAN 2008 comparado con UPP bovinas del censo 2007 por entidad federativa	54
Gráfica 9. Presupuesto ejercido por PROGAN 2008 comparado con las UPP de ganadería de carne del censo 2007 por entidad federativa	56
Gráfica 10. Presupuesto ejercido por PROGAN 2008 comparado con las UPP de ganadería de leche del censo 2007 por entidad federativa	57
Gráfica 11. Presupuesto ejercido por PROGAN 2008 comparado con las UPP de ganadería de ovinos del censo 2007 por entidad federativa	58
Gráfica 12. Presupuesto ejercido por PROGAN 2008 comparado con las UPP de ganadería del censo 2007 por entidad federativa	59
Gráfica 13. Presupuesto ejercido por PROGAN 2008 comparado con las UPP de apicultura del censo 2007 por entidad federativa	61
Gráfica 14. Comparación porcentual composición de perceptores por estrato y montos asignados por el PROGAN a la ganadería de carne	64
Gráfica 15. Comparación porcentual de composición de perceptores por estado y montos asignados a la ganadería de leche	66
Gráfica 16. Comparación porcentual de perceptores por estrato y montos asignados a la ganadería de ovinos	68
Gráfica 17. Comparación porcentual de perceptores por estrato y montos asignados en la ganadería de caprinos	70
Gráfica 18. Comparación porcentual de perceptores por estratos y montos asignados	72

SUBSIDIOS DESTINADOS AL SECTOR GANADERO

EL CASO DEL PROGAN 2008

Dra. Guadalupe Rodríguez Gómez¹

CIESAS

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, ofrece una gama amplia de diferentes tipos de apoyos a los productores pecuarios a través de distintos programas. Los apoyos a los ganaderos van desde créditos, recursos para infraestructura y para incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas mediante adquisición de abejas reina o de colmenares y de sementales y semen para la mejora del ganado; hasta apoyos para el desarrollo de capacidades, la adopción de paquetes tecnológicos así como la entrega de recursos por tierras dedicadas a cultivos de granos forrajeros, por llevar a cabo ganadería por contrato o por haber sufrido desastres naturales.

El presente ejercicio se centra en el análisis del único programa de la SAGARPA dirigido específicamente a los ganaderos: el programa denominado ***Producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero y apícola***,² PROGAN, durante el ejercicio 2008. Este se llevó a cabo en el marco de los trabajos que conforman la página web *Subsidios al Campo en México* (www.subsidiosalcampo.org.mx). Fue financiado por la Universidad de California-Santa Cruz.

El ensayo arranca con un resumen ejecutivo, en el cual se encuentran las principales características del PROGAN y los hallazgos más significativos del análisis del mismo. Le sigue una sección que aborda la ganadería en nuestro país. Esta da paso a otro apartado en el que se analizan cuáles son los subsidios de la SAGARPA a los cuales tienen acceso los ganaderos además del PROGAN. Le sigue una sección dedicada a la bolsa que dicha secretaría canaliza exclusivamente a los ganaderos, el PROGAN, y su relevancia en

¹ Un especial agradecimiento al Dr. Juan Manuel Zorrilla por sus críticos y propositivos comentarios desde su profunda experiencia en la ganadería de nuestro país. Agradezco, además, al Lic. Carlos Yubal y a la Mtra. Olivia Penilla su asistencia en el acomodo y acercamiento analítico a la información que nos proveyó el IFAI del Programa Ganadero 2008 vía la solicitud que le presentó la *Página de Subsidios al Campo*. A Heady Avilés Borboa agradezco, como siempre, su apoyo en la revisión y detallado de formatos de las versiones finales de cuadros y gráficas. De igual forma, externo mi agradecimiento al Dr. Héctor Robles Berlanga quien me invitó a hacer este estudio y, al hacerlo, sumarme al esfuerzo por transparentar el uso y destino de los recursos del Estado al sector agropecuario.

² Al PROGAN se le conoce cotidianamente como Programa ganadero. Mas, en las Reglas de Operación de 2008, es formalmente un Componente del *Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria* (ver Artículo 16 de las Reglas de Operación 2008)

comparación a los otros subsidios que esa instancia otorga a los productores agropecuarios en general. El apartado que le sigue es el abordaje del PROGAN 2008-2012. Los cambios que este ha experimentado, se observan en la siguiente sección dedicada al PROGAN 2011.

Esta primera parte permite contextualizar al PROGAN, al tiempo de mostrar sus características, a saber tipos y conceptos de apoyo, y beneficiarios. Abre así el espacio para el estudio de caso: el análisis del PROGAN 2008. La primera sección es el ejercicio comparativo de los apoyos por tipo de ganadería. Esta da paso al análisis por topes de asignación de recursos. Le sigue el análisis por entidad federativa. Este da paso al análisis de la distribución de los recursos del PROGAN por tipo de ganadería y entidad federativa. Este ejercicio se cierra con el examen de la distribución de los apoyos por tipo de ganadería y por estrato de productores.

RESUMEN EJECUTIVO

1. La ganadería se ha posicionado como una actividad del sector particularmente rentable. Contribuye con 33.2% al PIB agropecuario. Es una actividad que ha mostrado un crecimiento relativamente constante. En el 2010, por ejemplo su crecimiento fue el más alto dentro del sector con 3.5%. En contraste, la agricultura y la silvicultura, caza y pesca experimentaron un crecimiento del 1.3 y 1.0% anual respectivamente en el mismo período. Este crecimiento del sector ganadero, como veremos, es bastante desigual al interior por tipo de actividad, de unidad productiva y de entidad federativa.
2. En México se practican la ganadería de carne; la ganadería de leche; la ganadería de doble propósito; la porcicultura; la avicultura (carne y huevo); la ganadería de guajolotes; la caprina; la ovina; así como la apicultura. En el período 2001-2008 sólo las ganaderías de aves y de ovinos tuvieron un crecimiento importante, en menor medida crecieron la ganadería de leche y la caprina; mientras el resto sufrió decremento.
3. A pesar de lo exitosa que parece ser esta actividad, en la ganadería prevalece la sobrecarga animal que incide negativamente en el sobrepastoreo y en la compactación de los suelos. Por ello, es considerada una actividad poco o nada sustentable. Algunos de los estímulos del gobierno federal para este subsector, como es el caso del PROGAN, están dirigidos a combatir esta sobrecarga y, con ello, promover la sustentabilidad de esta actividad.
4. El PROGAN es el único instrumento del gobierno federal destinado exclusivamente al apoyo de la ganadería. No obstante, existe una gama amplia de subsidios que la SAGARPA ofrece a los productores del país a la cual pueden acceder también los ganaderos. Ejemplo de lo anterior son el *Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura* así como el *Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor*.
5. El PROGAN está focalizado al apoyo de la ganadería bovina extensiva (CONEVAL-SAGRAPA-Universidad Autónoma de Chapingo 2008: 20). En 2008, el Programa atendió además a la ganadería de leche de entre 5 y 35 cabezas de ganado; a la ganadería de doble propósito; a la ovicultura; a la capricultura y a la apicultura.

6. Ha sido, desde sus orígenes y principalmente, un apoyo directo, bancarizado, por vientre de ganado bovino o su equivalente en otras especies.
7. En 2011, por ejemplo, el PROGAN sólo recibió 3,955.6 millones de pesos, 5.7% del monto total de recursos que la SAGARPA destinó a sus Programas de apoyo agropecuario –el cual fue de 68,476.5 millones de pesos. Si bien pareciera ser un monto pequeño, es uno de los programas más importantes de la SAGARPA, antecedido sólo por Procampo y por Agricultura de Contrato en términos del volumen de recursos y apoyo en especie que otorga a los beneficiarios.
8. Es importante apuntar que el monto de estos recursos está en función del presupuesto disponible –esto es, aquel que autorice su asignación anualmente el H. Congreso de la Unión en los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios fiscales correspondientes”. El volumen de estos es, por tanto, independiente del tamaño y de las características específicas de la demanda de dichos recursos provenientes de un sector con un abanico amplio de condiciones socioeconómicas diferenciadas. En este sentido, las lógicas del PROGAN se asemejan a la lógica que rige la distribución del presupuesto de la SAGARPA: este se da en base a “una fórmula [particular elaborada por la SAGARPA] (como se hace para el Ramo 33) y no sobre la base de atención a problemáticas específicas por región” (Robles 2012:10).
9. El PROGAN distribuye los recursos diferencialmente, según la estratificación diseñada por la propia instancia. La clasificación por estratos y especie animal no se explica, ni justifica en ningún momento ni en las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA (RO), ni en los Lineamientos específicos del PROGAN.

HALLAZGOS

10. **El PROGAN atendió prácticamente a toda su demanda.** De las 389,296 solicitudes de apoyo, sólo 1,858 solicitudes se dejaron sin apoyar. Sin embargo, al contrastar el total de UPP apoyadas por el PROGAN con el número de UPP que se reportaron en el censo agropecuario 2007 (INEGI 2009), **PROGAN 2008 cubrió sólo un 25.17% de las mismas.**
11. Este programa sólo apoya la ganadería de carne, la ganadería de doble propósito, la lechería familiar (entre 5 y 35 vacas), las ganaderías de ovinos y caprinos y la apicultura.
12. La ganadería de carne fue la actividad ganadera más beneficiada por el PROGAN. Ilustración de ello fue que en 2008, 78.54% del total de perceptores del programa se dedicaban a la ganadería de carne. Estos productores recibieron 86.21% de los recursos del programa. El resto de las actividades ganaderas tuvieron un promedio

de 6% de perceptores y recibieron entre 4% y 5% de los recursos. En contraste, la ganadería de caprinos. Esto obedece a que los beneficiarios dedicados a la capricultura recibieron 2.9% de los recursos del programa.

13. La ganadería de carne se llevó el volumen mayor de los recursos en la forma en la que está diseñado el programa mismo; esto es, se canaliza acorde al número de UA. Así, ya que los ganaderos propietarios del 86.83% de los animales para los que se solicitó recursos obtuvieron 86.21% de los recursos. El cálculo al aplicar el factor de conversión de los apoyos a la estructura (una cabeza de ganado es equivalente a un bovino, 5 ovejas o 10 cabras) esta es coherente con los porcentajes de los montos asignados a cada una de las distintas actividades ganaderas por el PROGAN.
14. En lo tocante a la distribución de dichos recursos públicos, el PROGAN 2008 muestra, como lo hacen otros, una concentración de los recursos en los grandes productores (en este estudio se define como *gran productor* al ganadero que posee más 300 UA, que es el requisito para el apoyo del PROGAN). La ganadería de carne que se lleva la mayor parte del recurso: el 2.46% de los perceptores que tienen más de 155 cabezas de ganado, obtuvieron 32.62% de los recursos entregados a este tipo de ganadería. Los beneficiarios que tienen 300 o más cabezas de ganado, obtuvieron el 0.65% de los ganaderos apoyados, a pesar de ello recibieron el 1.1% del monto entregado a la ganadería de carne.
 - Esto muestra la concentración social de los recursos en la operación del PROGAN. En este caso “concentración social” refiere a ejidos, comunidades o asociaciones de productores. La concentración refiere a una alta concentración de recursos en poca cantidad de productores, en la forma en la que el PROGAN del 2008 capturó a sus beneficiarios. Esto permite distinguir entre propietarios privados, personas físicas y personas morales.

públicos. Si bien el impacto pudiese considerarse positivo al apoyar a un pequeño número de grandes ganaderos, la otra cara de la moneda muestra que esto se hace a costa de un fuerte impacto negativo en términos de la distribución de los recursos ya que la mayoría del resto de los ganaderos reciben sólo 14% de los apoyos del PROGAN.

16. **El claro giro hacia la ganadería de carne del PROGAN se demuestra, además, por el hecho de que el tope de 300 UA es para los productores de carne mientras que, en fuerte contraste, los productores de leche tienen como tope máximo de apoyo 35 UA.** Esto se explica por el hecho de que el PROGAN fue concebido básica y primariamente para productores de ganado de carne. Se decidió, sin explicación documental justificada, incluir en este apoyo a otras ganaderías cuyas características eran las más limitadas. Quizá al momento en que los funcionarios de la SAGARPA diseñaron el PROGAN decidieron incluirlo a otras ganaderías extensivas, además de la ganadería de carne, como una estrategia para elevar la competitividad de lo que dicha instancia considera las "ramas productivas básicas" del sector agropecuario, entre ellas la producción de carne de bovino y leche. En el caso de la ganadería de leche, empero, se limitó el apoyo a aquellos ganaderos que la SAGARPA define como "productores familiares"; esto es, aquellos ganaderos de leche que producen poco pero suficiente para estar vinculados al mercado –los cuales tienen, según dicha instancia, entre 5 y 35 UA.

Jonathan Fox 12/3/13 15:50

Comentario: El contraste es notable, sin una lógica clara (discrecionalidad en la elaboración de las reglas?)

¿Rodrig – no sólo explica el origen del programa, focalizado a atender a la ganadería de carne extensiva

17. El PROGAN tiene topes máximos (300 UA) y mínimos (5 UA).³ Sin embargo, el análisis muestra discrecionalidad en la asignación de los recursos del programa, ya que ninguno de dichos topes se respetó.

- Dentro de los topes estipulado, el PROGAN apoyó a 81.49% de los beneficiarios con 78.43% de los recursos distribuidos por el programa.
- Arriba del tope máximo (300 UA) el PROGAN apoyó a 1,987 productores, los cuales representaron 0.65% de los beneficiarios. De lo cual resulta que 0.65% de los perceptores recibieron 18.74 de los recursos del programa.
- El otro lado de la moneda muestra que 17.85% de los beneficiarios no cumplieron con el tope mínimo de 5 UA. A pesar de ello, el programa les otorgó 2.84% del recurso.
- Además de los montos entregados fuera de los topes estipulados, se incumplió con las RO pagando a ganaderos un importe por unidad animal mayor al que les correspondía en el Estrato B (de 25 a 300 UA).

³ Para efectos de las RO y de los Lineamientos, una Unidad Animal, UA, "la constituye una vaca adulta (vientre bovino) de 400 a 450 kg de peso, en gestación o mantenimiento que para satisfacer sus necesidades alimenticias y cumplir con su función zootécnica, consume 3% de su peso vivo de materia seca de forraje por día, y que se utiliza como base de equivalencia para preferencia en animales mayores, menores o colmenas (SAGARPA 2007: 3).

- En total, incumpliendo las RO, el PROGAN apoyó a 70,469 ganaderos que representan el 18.19% del total de perceptores; los cuales obtuvieron 29.85% de los recursos de dicho Programa.
- Esto muestra la ineficiencia del programa en tanto no es capaz de evitar la discrecionalidad, ni los abusos a los criterios de asignación fijados por el programa mismo.
- Lo anterior ilustra, a su vez:
 - ✓la discrecionalidad a la cual los programas del Estado siguen estando sujetos durante la ejecución del mismo;
 - ✓el poder que siguen teniendo quienes más tienen para acceder a un volumen mayor de recursos *vis-a-vis* los ganaderos de condiciones mucho más limitadas quienes acceden a un volumen marcadamente menor de recursos del PROGAN;
 - ✓el complicado proceso de acceso a la información de los programas y la larga y accidentada tramitología-exceso de burocracia que conlleva el acceder a la mayoría de los programas de la SAGARPA, incluido el PROGAN.

Ilustración de lo anterior, en tanto concentración social de los recursos públicos, se obtiene al observar, particularmente, el último renglón del siguiente cuadro:

Cuadro 1
NÚMERO DE PRODUCTORES DE GANADO DE CARNE
Y SUMA DE IMPORTES RECIBIDOS DEL PROGAN POR UA

	1 a 4 VIENTRES	5 a 35 VIENTRES	36 A 300 VIENTRES	Más de 300 VIENTRES	
	Fuera tope mínimo	Estrato A	Estrato B	Fuera Tope Máximo	Total
Número perceptores	54,304	205,694	42,233	1,987**	304,218
Distribución de perceptores	17.85%	67.61%	13.88%	0.65%	100%
Monto recibido	\$81'454,875	\$1,084'987,875	\$1,166'413,125	\$537'856,575	\$2,870'712,450.00
Distribución del monto de apoyo	2.84%	37.80%	40.63%	18.74%	100%
Promedio por perceptor	\$1,499.98	\$5,274.77	\$27,618.52	\$270,687.76	\$9,436.37

**Se desconoce si el “número de perceptores” representa sólo propietarios privados o también incluye grupos del sector social. Esto obedece a que la forma en la que el PROGAN del 2008 capturó a sus beneficiarios, como antes se señaló, no permite distinguir entre propietarios privados, personas que se inscribieron a nombre/en representación de un ejido, comunidad o asociación.

Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

18. Es difícil medir las implicaciones del punto anterior, en particular en lo tocante al número de productores que se vieron beneficiados a pesar de rebasar el límite superior de 300 vientres. Cuanto más lo es **por la carencia de estudios de impacto del PROGAN que brinden más elementos para el análisis.**
19. Lo que sí está documentado es que la SAGARPA trabajó para el mejoramiento del marco normativo de dicho Programa. Las RO de los programas de las SAGARPA 2011 muestran especificaciones más finas que permiten, al menos en papel, buscar un uso menos discrecional de los recursos. Estipulan, por ejemplo, que los beneficiarios deben cumplir con los compromisos pactados el año previo al recibir el PROGAN; que dichos actores deben estar registrados en el Padrón Ganadero Nacional y cumplir con el sistema de identificación de ganado y colmenas establecido por la SAGARPA. El punto de quiebre es “el seguimiento” y “verificación” de los acuerdos y pactos que las RO requieren en el caso del PROGAN. Dado que tales prácticas no se dan, como no se dan en la mayoría de los programas de la SAGARPA, a pesar de que haya mejoras de la normatividad estas resultan insuficientes frente a la discrecionalidad que acompaña la operación del programa.
20. **Los estados con mayor cobertura del PROGAN en relación a las UPP reportadas en el censo 2007, fueron Campeche (79%), Tabasco (71%), Quintana Roo (61%), Yucatán (59%) y Sinaloa (56%).** Además de estos, sólo Veracruz y Nayarit están por encima del objetivo propuesto por SAGARPA para el programa, el resto no lo cumple. Los estados con una menor cobertura de sus UPP son Morelos (7%), Durango (7%), Querétaro (5%), Aguascalientes (4.1), y, finalmente, el Distrito Federal (4%).
21. Se deben recordar dos características para matizar este último hallazgo:
 - Primero, las UPP registradas en el Censo 2007 son todas aquellas unidades productivas en las que se lleven a cabo actividades ganaderas.
 - En segundo lugar, el PROGAN no canaliza recurso alguno para ningún giro de ganadería intensiva (i.e., sea de bovinos de carne, de leche, cerdos o aves).

(228,100,127), Tabasco (410,10,0,000), Tamaulipas (410,000,112) y Veracruz (\$168,314,837). Lo anterior lo respalda la siguiente tabla:

Cuadro 2

SOLICITUDES APOYADAS POR ESTADO			
Estado	Perceptores	UA	Monto
AGS	540	43,880	\$ 6,662,627.50
BC	567	37,405	\$ 9,696,835.00
BCS	1,366	60,939	\$ 11,338,650.00
CAMP	18,407	610,292	\$ 126,139,295.00

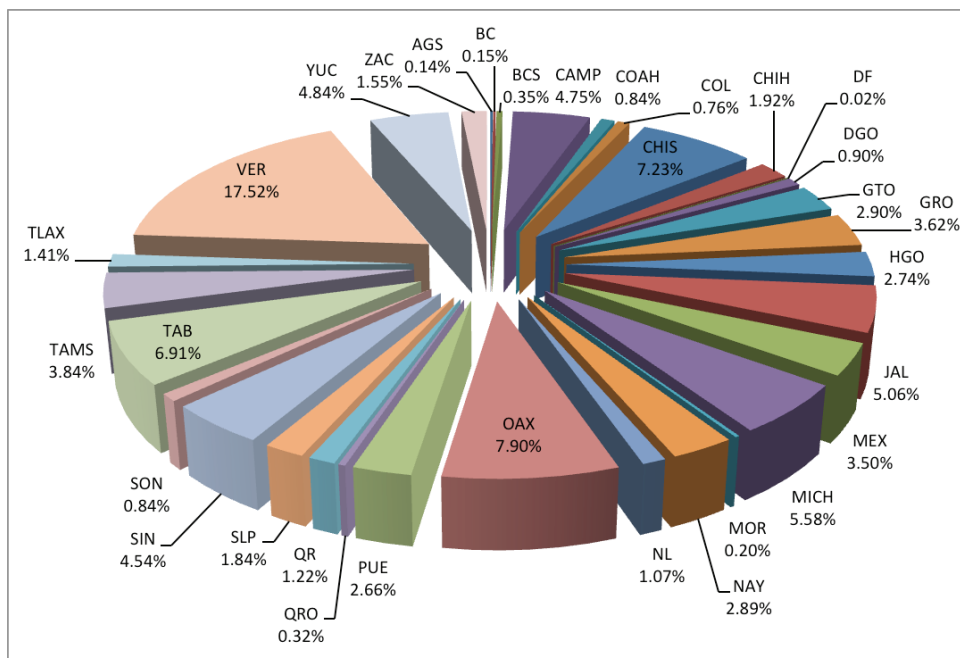
COAH	3,254	481,742	\$ 87,309,770.00
COL	2,927	71,326	\$ 20,097,155.00
CHIS	28,000	978,731	\$ 298,667,797.50
CHIH	7,455	742,404	\$ 207,356,720.00
DF	73	3,183	\$ 325,425.00
DGO	3,487	485,984	\$ 145,919,132.50
GTO	11,218	329,550	\$ 55,644,847.50
GRO	14,026	482,794	\$ 135,516,547.50
HGO	10,599	276,804	\$ 43,111,225.00
JAL	19,587	611,409	\$ 168,314,837.50
MEX	13,552	351,638	\$ 48,831,240.00
MICH	21,625	449,867	\$ 114,435,093.00
MOR	760	41,887	\$ 5,017,232.50
NAY	11,177	136,205	\$ 46,287,550.00
NL	4,136	460,958	\$ 83,607,220.00
OAX	30,618	579,085	\$ 170,654,412.50
PUE	10,285	461,672	\$ 62,183,247.50
QRO	1,237	40,251	\$ 6,340,077.50
QR	4,737	147,150	\$ 24,665,392.50
SLP	7,110	552,481	\$ 109,903,595.00
SIN	17,579	358,743	\$ 100,119,460.00
SON	3,272	464,510	\$ 136,947,625.00
TAB	26,776	567,727	\$ 191,761,935.00
TAMS	14,882	624,913	\$ 170,280,157.50
TLAX	5,460	181,156	\$ 21,009,945.00
VER	67,879	1,634,858	\$ 523,789,682.50
YUC	18,755	563,010	\$ 93,338,747.50
ZAC	6,001	520,253	\$ 104,782,087.50
TOTAL	387,347	13,352,807	\$ 3,330,055,565.50

Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

23. Veracruz cuenta con el mayor número de perceptores beneficiarios del PROGAN, 17.52%. De lejos le siguen Oaxaca (7.9%), Tabasco (6.9%), Michoacán (5.58%) y Jalisco (5.06%). Esto lo respalda la siguiente gráfica:

Gráfica 1

PORCENTAJE DE PERCEPTORES POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

24. En términos de unidades animal, Veracruz es, una vez, más el estado que mayor recursos recibe del PROGAN por unidades animal, 12.24%. Le siguen Chiapas (7.33%), Chihuahua (5.56%), Tamaulipas (4.68%), Tabasco (4.25%), Jalisco (4.58%) y Oaxaca (4.34%).
25. En relación al porcentaje del monto entregado por estado, Veracruz es el que más recursos recibe del PROGAN: 15.73%. Chiapas le sigue con 8.97% y después Chihuahua con 6.23%. Después van Tabasco con 5.76%, Oaxaca con 5.12%, Tamaulipas con 5.11% y Jalisco con 5.05%.
26. Los hallazgos reportados del punto 22 al 25 apuntan a que Veracruz fue el estado más beneficiado por el PROGAN 2008 al haber recibido, por mucho, la mayor cantidad de recursos de dicho programa en el país en términos de perceptores apoyados, unidad animal y porcentaje de recursos entregado por estado. Lo anterior muestra, como lo han hecho ya otros estudios, que la distribución de dichos recursos públicos vía el PROGAN 2008 también se distingue por una importante concentración de los recursos en los grandes productores, en los

estados especializados en ganadería; al tiempo que prueba que los volúmenes más grandes de recursos del programa van a los beneficiarios que poseen un mayor número de UA.

27. La estratificación utilizada por la SAGARPA para la ganadería de leche es la única que difiere de la que rige todos los demás tipos de actividades ganaderas apoyadas por el PROGAN. Esto es, mientras la ganadería de carne, de ovinos, caprinos y ovejas tiene 300 UA como tope máximo, son 35UA el tope máximo para los ganaderos de leche.

LA GANADERÍA EN MÉXICO

Las actividades agropecuarias en el país tienen un peso relativamente bajo en relación al PIB nacional, ya que sólo aportan 4%.⁴ Sin embargo, si el sector agropecuario se ve en relación con la actividad agroindustrial así como con la alimentaria y con otros encadenamientos de valor agregado, tenemos que el sector agroalimentario visto de esta forma integral aporta casi 8% al PIB nacional (OCDE 2011: 4; FAO 2011, Vol. I 2011: 3-4).⁵

Las actividades agropecuarias cobran un papel mucho más significativo a la luz de las dimensiones socioeconómica y territorial del sector. La agricultura emplea 13% de la fuerza laboral mexicana --esto es, 3.3 millones de agricultores y 4.6 millones de trabajadores asalariados y familiares no remunerados (OCDE 2011: 4). En otro tenor se tiene que poco más del 24% de la población del país vive en zonas rurales (Ibíd.)

Por su parte, la ganadería se ha posicionado como una actividad del sector particularmente rentable (FAO 2011). Contribuye con 33.2% al PIB agropecuario. Además, mientras la agricultura y la silvicultura, caza y pesca experimentaron un crecimiento en el 2010 del 1.3 y 1.0% anual respectivamente, la ganadería creció al 3.5%. Lo anterior es consistente con una reseña del 2008, en la cual se señalaba que en los últimos años la ganadería tuvo un crecimiento de 2% anual, generando 4.2 millones de empleos directos y 12.6 millones de empleos indirectos (2000 Agro Revista Industrial del Campo 2008). Según la FAO, además, se realizan actividades ganaderas en 38.7 % de las unidades agropecuarias rurales (FAO 2011, Vol. IX: 53). Sin embargo, esta

⁴ De hecho, la FAO señala que en el período 1994-2010 la agricultura, la ganadería y la pesca tuvieron una tasa anual de crecimiento de 1.9%, mientras que el PIB lo hizo a un 2.3% anual. Mas es revelador notar que la industria alimentaria creció en dicho período 2.5% (Ibíd., Vol. I: 4).

⁵ En este tenor cabe apuntar que la FAO, por su parte, reconoce que el sector alimentario no sólo ha crecido, sino que experimenta un ritmo de crecimiento mucho más alto que las actividades agropecuarias *per se* y más alto aún que el promedio de crecimiento de la economía de México (Ibíd., Vol. I: 4).

información debe ser matizada ya que, según el censo agrícola y ganadero del 2007, existían 1,129,217 unidades de producción, las cuales contaban con 1,224,888 cabezas de ganado bovino; pudiera estimarse que al menos cada unidad de producción cuenta con 0.92 cabezas de bovino. Lo cual no puede ser comprobado por la información que arroja el censo, ya que dicho instrumento no especifica cuántas de estas unidades productivas están especializadas en ganadería ni de carne, ni de leche, ni de doble propósito.

A pesar de lo exitosa que parece ser esta actividad, en la ganadería prevalece la sobrecarga animal de forma tal que incide negativamente en el sobrepastoreo y en la compactación de los suelos (Ibíd., Vol. I: 3). Es, por ello, que en muchos casos la ganadería sea considerada una actividad poco o nada sustentable. Algunos de los estímulos del gobierno federal para este subsector, particularmente el PROGAN, están dirigidos a combatir esta sobrecarga y, con ello, la falta de sustentabilidad que acompaña a la producción primaria en general y a la ganadería en lo específico. Sin embargo, desconocemos el impacto que en la sustentabilidad de la ganadería ha tenido el PROGAN en lo particular. Aquí vuelve a estar presente la necesidad de evaluaciones de impacto e integrales del programa en estudio.

Cabe aclarar que en algunas entidades federativas no son del todo bien vistos por los ganaderos estos esfuerzos del Estado por apoyar al subsector. El caso de los ganaderos de carne de Jalisco es paradigmático. Los ganaderos argumentan que los afectó negativamente la fórmula que la SAGARPA elaboró con el fin de calcular la carga animal que se debe tener por hectárea según el tipo de suelo que se posea.⁶ Esto obedece a que de este cálculo depende el monto de los recursos de apoyo a la ganadería de parte del gobierno federal (Entrevista a productor –de carne y de leche– y entrevista al Director técnico de la Unión Ganadera Regional del estado de Jalisco, Enero y Febrero 2012). Los ganaderos de Jalisco señalan, no sin molestia, que ellos se vieron afectados negativamente, ya que la fórmula de la SAGARPA les obligaba a calcular la carga animal que tolera el suelo a la baja en relación a la carga que en realidad toleran los distintos tipos de suelos que existen en el estado. Ante la queja e insistencia de los ganaderos de Jalisco, hace un par de años la SAGARPA aceptó “compensar este error” permitiendo que dichos productores registren tierras dedicadas al cultivo de grano forrajero como parte de la superficie que dedican a la ganadería. De esta forma, los ganaderos pueden registrar un número mayor de cabezas animal por superficie y, mediante ello, recibir un volumen mayor de recursos federales. Este mecanismo les permite estar en “condiciones de igualdad” a los ganaderos del resto del país en lo tocante a la cantidad de apoyos recibidos por carga animal.⁷ **Si bien Jalisco ilustra un caso de discrecionalidad así**

⁶ Estos se refiere a la Unidad Productiva Pecuaria, UPP. Esta es la “superficie definida y delimitada en la que el productor efectúa la cría de ganado y que registrará para efectos de la asignación del apoyo...” (SAGARPA 2007: 3).

⁷ Por ejemplo, si un ganadero tiene 60 unidades animal en una hectárea y la fórmula de la SAGARPA sólo permite 40 unidades animal por hectárea, sólo podrá recibir apoyos para 40 unidades animal. Pero, si además de dicha hectárea de pastos, el ganadero puede probar que

ganadería, ganadería caprina, ganadería ovina, la apicultura y la ganadería mixta (de varias especies).

Según el Servicio de Información Agroalimentario y Pesquero de la SAGARPA, SIAP, estas distintas ganaderías registraron modestas variaciones de crecimiento en el período 2001 al 2008, con excepción de la avicultura (carne y pollo) y, en cierta medida, la ganadería ovina. El siguiente cuadro nos muestra lo anterior:

Cuadro 3
LAS GANADERÍAS EN MÉXICO DEL 2001 AL 2008
POR NÚMERO DE ANIMALES

TIPO DE GANADERIA	2001	Porcentaje del total de 2001	2008	Porcentaje del total de 2008	Crecimiento porcentual 2001 - 2008
-------------------	------	------------------------------	------	------------------------------	------------------------------------

tiene 5 hectáreas dedicadas al cultivo de maíz forrajero, podrá recibir apoyo no sólo para las 40 unidades animal que el Programa apoya formalmente, sino para las 20 más que el ganadero posee.

Carne	30,620,714	6.22	29,420,059	4.92	-3.92%
Leche	2,140,130	0.43	2,340,903	0.39	9.38%
Carne y Leche	31,406,955	6.38	31,760,962	5.31	1.13%
Porcina	15,269,363	3.10	15,230,631	2.55	-0.25%
Aves (carne y huevo)	391,110,356	79.45	496,673,737	83.04	26.99%
Guajolote	4,976,810	1.01	4,203,679	0.70	-15.53%
Caprina	8,701,861	1.77	8,952,144	1.50	2.88%
Ovina	6,164,757	1.25	7,757,267	1.30	25.83%
Abejas	1,862,372	0.38	1,797,478	0.30	-3.48%
Total unidades	492,253,318	100.00	598,136,860	100.00	21.51%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de SAGARPA.⁸

En estos distintos giros se reflejan varias características de la ganadería en nuestro país, en lo particular, y del sector agropecuario, en lo general. Primero, las unidades de producción tienen distintos niveles de rendimientos (FAO 2011, Vol. IX: 53). Segundo, la producción agropecuaria del país se distingue por una baja productividad en lo general y por una marcada dualidad entre la población dedicada a actividades agropecuarias (OCDE 2011: 7). En este tenor, la FAO distingue 10% de grandes productores, altamente tecnificados y muy competitivos frente a 60% de unidades de producción que con trabajos rebasan los niveles de pobreza y educación mínimos, lo que según dicha instancia internacional inhibe su articulación al mercado (FAO 2011).

Ilustración de lo anterior la encontramos en el tipo de apoyos que buscan los ganaderos de parte del gobierno federal. Primero, dichos actores demandan recursos que les permitan combatir el bajo desarrollo de capacidades técnico-productivas y empresariales, la insuficiencia de innovación tecnológica, el acceso limitado a los mercados y el corto financiamiento para el patrimonio fitosanitario desfavorable que distingue a esta actividad

⁸ http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/bovcarn.pdf; http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/bovino.pdf; http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/bovlech.pdf; http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/porcino.pdf; http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/avehuevo.pdf; http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/caprino.pdf; http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/ovino.pdf

en lo general (FAO 2011, Vol. I: 5). Algunos de ellos buscan, en se que les permitan llevar a cabo una ganadería que proteja los recur la sustentabilidad de la actividad y evite, con ello, su degradación

Una de las contribuciones del presente ejercicio en torno al PROGA inequidad, aguda polarización y alta concentración se replica al ll por estrato socioeconómico de productor, tipo de ganadería y el corroborará, como veremos, los argumentos y principales conclusio *para la desigualdad: La Política Mexicana del Maíz desde el TLCAN* a saber: la gran inequidad en la distribución de los recursos de unidades de producción, regiones y estados beneficiarios. Coin señalamiento del Banco Mundial en el sentido de que en México *regresivo* ya que anula cerca de la mitad del impacto redistributivo desarrollo rural (en Fox y Haight 2010: 15).

SUBSIDIOS DESTINADOS AL SECTOR AGROPEC A LOS QUE ACCEDEN TAMBIÉN LOS GANADE

El PROGAN es el único instrumento del gobierno federal destinado apoyo de la ganadería. No obstante, existe una gama amplia de SAGARPA ofrece a los productores del país a la cual pueden ganaderos. En este tenor, en las Reglas de Operación, RO, de SAGARPA 2011 se encuentran los cuatro Programas y los Proyectos, a los cuales acceden los productores de ganado de carne, ganado de leche, ganado de doble propósito, así como los productores avícolas, apícolas y qu ganadería de ovinos y caprinos, en lo individual y/o como grupo legi

Cada uno de dichos instrumentos especifica, por componente, los

- 1) Ganadero; 2) Manejo post producción (incluye infraestructura Rastros TIF, FIMAGO, PROVAR e infraestructura para centros de acondicionamiento pecuario); y 3) Recursos genéticos.

Los conceptos de apoyo son los siguientes:

** La adquisición de sementales, semen y embriones para las distintas especies animales. También se apoya la adquisición de colmenas y abejas reina.
** Infraestructura, mejoras en agostaderos y praderas y maquinaria-equipos nuevos para la producción primaria
** Proyectos para la evaluación, validación, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de la riqueza genética pecuaria (biológica o comercial) del país.
** Centros de evaluación, manejo y uso sustentable de especies de importancia pecuaria.
** Recría pecuaria.

2. Del **Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor**, los ganaderos y apicultores reciben apoyos vía los siguientes componentes:

- 1) PROCAMPO Para Vivir Mejor; y 2) Diesel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria.

** Apoyo directo por hectárea para incentivar la producción de granos y oleaginosas elegibles según publicación en el Diario Oficial de la Federación.
** Apoyos complementarios para la modernización de maquinaria y equipo y adquisición de insumos energéticos.

3. Del **Programa de Prevención y Manejo de Riesgos**, se les apoya mediante los siguientes componentes:

- 1) Apoyo al Ingreso Objetivo y a la comercialización (se incluye apoyo a la ganadería por contrato); 2) Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero; 3) Garantías; 4) Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación; y 5) Sanidades

Los apoyos otorgados son los siguientes:

APOYOS A PRODUCTORES	APOYOS A COMPRADORES
** Apoyo complementario al precio objetivo	** Apoyo al acceso a granos Forrajeros
** Apoyo compensatorio a la inducción productiva	** Apoyo a exportación
** Apoyo por compensación de bases en agricultura por contrato	** Apoyo para el proceso comercial
** Apoyo al productor para la comercialización	** Apoyo por compensación de bases en Agricultura por Contrato

Otros tipos de apoyos de este Programa a los que pueden tener acceso los ganaderos son:

** Apoyo al productor y/o comprador para cubrir un porcentaje del costo total de la prima del contrato de opciones sobre futuros (PUT y/o CALL) bajo la modalidad de Ganadería por Contrato.
** Apoyos al productor y/o al comprador para cubrir un porcentaje del costo de la prima de cobertura, orientados a proteger el ingreso esperado de los productores y/o compradores de productos agropecuarios y para fomentar una cultura financiera de administración de riesgos comerciales y asociados al crédito en el sector (productores de ganado bovino en carne y leche así como ganado porcino)
** Apoyos directos en efectivo o cheque nominativo a los productores afectados por desastres naturales
** Apoyos de carácter preventivo para la contratación de esquemas de seguro agrícola, pecuario, acuícola o pesquero catastrófico con la coparticipación o no de las Entidades Federativas.
** Apoyos para Servicio de garantía mutual por Intermediario Financiero y tipo de crédito.
** Apoyo para Servicio de garantía líquida por proyecto, entidad dispersora y tipo de crédito.
** Apoyos para la operación de los Proyectos para las Campañas Zoosanitarias.
** Apoyos para el Diagnóstico y Vigilancia Epidemiológica de Prioridad nacional.
** Apoyos para las actividades de implementación, promoción, fomento, capacitación y asistencia técnica; orientados a la instrumentación de sistemas de reducción de riesgos de contaminación en las unidades de extracción, producción, de procesamiento primario, acopio, envasado y empaque, tales como Buenas Prácticas Pecuarias y Buenas Prácticas de Manufactura.
** Apoyos, para atender la operación y funcionamiento de las redes primaria y secundaria, a través de los Puntos de Verificación e Inspección Sanitaria Federal (PVIF's) y los Puntos de Verificación e Inspección Internos (PVI's), respectivamente, así como Cordones Cuarentenarios.

4. Del **Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural**, se les apoya mediante los componentes:

- 1) Apoyos para la Integración de Proyectos; 2) Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural; y 3) Innovación y transferencia de tecnología

Los productores pecuarios pueden recibir de este Programa los siguientes apoyos:

** Apoyo para la integración y consecución de proyectos, de las organizaciones Sociales que demuestren vínculos con actividades productivas y los Sistemas Producto

5. Del **Programa de sustentabilidad de los Recursos Naturales**, los productores pecuarios pueden acceder a recursos vía el PROGAN.

A reserva de una discusión más completa en torno a este Programa en lo particular, señalamos que mediante el componente PROGAN, los productores pecuarios reciben los siguientes apoyos:

** Apoyos en efectivo para la inducción de prácticas tecnológicas de producción sustentable.
** Aretes para ganado o placas de identificación de colmenas.
** Apoyos biológicos para prevenir la brucelosis.
** Apoyos en servicios de asistencia técnica y capacitación.
** Apoyos en servicios de aseguramiento del patrimonio de hatos, rebaños y colmenas dentro del PROGAN

(SAGARPA 2011: 2-3, 8-9, 16-17, 30-31, 39-41, 55-56).

Antes de cerrar esta sección conviene recordar que la SAGARPA legitima este amplio abanico de apoyos dirigidos tanto a quienes se dedican a la agricultura como a los productores pecuarios señalando que estos **son parte de la estrategia especial para atender la competitividad de “*ramas productivas básicas*”, entre las que se encuentran la producción de huevo, leche, carne de bovino, porcino y aves** (RO 2011:8; subrayado de la autora).

Paradójicamente, como mostrará el presente estudio, son los grandes productores quienes cuentan con contactos y/o aquellos que están más informados y familiarizados con los Programas de la SAGARPA, con el lenguaje de los mismos y con los procedimientos para acceder a dichos Programas y Componentes quienes más se benefician al captar un mayor monto de los recursos destinados al campo.

LA BOLSA DE SAGARPA PARA LOS PRODUCTORES PECUARIOS

De los 68,476.50 millones de pesos que ejerció la SAGARPA en sus Programas en 2011, los productores pecuarios tuvieron acceso a una bolsa total de 35.752 millones de pesos. Estos recursos se distribuyeron de la siguiente manera de acuerdo a los componentes antes referidos:

Cuadro 4

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE SAGARPA DE ACUERDO A LOS PROGRAMAS Y COMPONENTES A LOS QUE TIENEN ACCESO LOS GANADEROS, EJERCICIO 2011

NOMBRE DEL PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (Millones de pesos)
---------------------	--

<u>Programa de apoyo a la inversión en equipamiento de infraestructura</u>	TOTAL	12,607.2
	Ganadero	2,260.1
<u>Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor.</u>	TOTAL	17,114.9
	PROCAMPO	13,877.2
	Diesel Agropecuario Modernización de maquinaria	1,740.9
<u>Programa de Prevención y Manejo de Riesgos</u>	TOTAL	21,891.9
	Garantías líquidas emergentes	1,108.1
	Fondo para la inducción de inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación	1,473.7
	Sanidades	3,192
<u>Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.</u>	TOTAL	4,064.9
	Extensionismo Rural e Integración en Núcleos Agrarios	632.2
	Innovación y Transferencia Tecnológicas	931
	Apoyos para la integración de Proyectos	510.2
<u>Programa de sustentabilidad de los Recursos Naturales</u>	TOTAL	8,013.4
	PROGAN	3,955.6
<u>Programas estratégicos</u>	TOTAL	5,913.8
	Recursos genéticosPecuarios	157.2
TOTAL del Presupuesto 2011 ejercido por los distintos PROGRAMAS		68,476.5
TOTAL SECTORIAL		74,268.8

Fuente: Elaboración propia en base al "Estado del ejercicio presupuestal al 31 de diciembre 2011"¹⁰

La distribución de recursos del cuadro anterior muestra que el PROGAN sólo recibió 5.7% del monto total de recursos que la SAGARPA destinó a sus Programas de apoyo agropecuario, a los cuales pueden acceder indistintamente productores agrícolas y pecuarios. A pesar de ello, y comparado con otros programas de dicha instancia, el PROGAN es uno de los programas más importantes en términos de los recursos que maneja. Sólo le anteceden Procampo (\$12,733 millones); Programa de Apoyo a Infraestructura Agropecuaria (\$7,760 millones); y el Programa de Apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización (\$7187.7 millones) (Robles y Ruiz 2012: 52 a 58). En 2011, de hecho, se canalizaron al PROGAN más de la mitad de los recursos que manejó

¹⁰http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Documentospresupuesto/2011PROGRAMAS_PPUR_13FEBRERO2012.pdf

el “Programa de sustentabilidad de los Recursos Naturales” del cual PROGAN es uno de los seis componentes.

EL PROGAN 2008-2012

El componente *Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola*, PROGAN, se introdujo como uno de los seis componentes del *Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria* (SAGARPA 2007: 1; SAGARPA 2008: 28).¹¹ El objetivo del programa fue “contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria; rescatar, preservar y potenciar los recursos biogenéticos; inducir una nueva estructura productiva; y, apoyar la generación de bioenergía; mediante el pago de apoyos y servicios que permitan desarrollar sistemas integrales, obras, acciones y prácticas sustentables que ayuden a conservar y mejorar los recursos primarios utilizados en la producción agropecuaria y pesquera” (SAGARPA 2008: 28).¹²

Los componentes del programa eran los siguientes:

- a) Obras para el aprovechamiento sustentable de agua;
- b) Servicios para la conservación y uso de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura originarios de México y recursos pecuarios de importancia biológica o económica;
- c) Inducción de patrones de producción con menor impacto en los recursos naturales, con mayor potencial de producción y mercado en condiciones de recursos limitados;
- d) Aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícola;
- e) Producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero y apícola (PROGAN);
 - a. Apoyo directo por vientre de ganado o su equivalente en otras especies;
 - b. Apoyos en especie, de aretes para la identificación de ganado y placas de identificación de colmenas;
- f) Obras para el manejo de desechos orgánicos (SAGARPA 2008: 30);

¹¹ El PROGAN ya existía previo a su inclusión como uno de los componentes del *Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria*. El PROGAN fue creado y puesto en marcha en el 2003. Fue diseñado por la Coordinación General de Ganadería, “atendiendo la disposición establecida por el H. Congreso en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación” (CONEVAL-SAGAROA y Universidad Autónoma de Chapingo 2008: vii)

¹² Los Objetivos del PROGAN también han sido “fomentar la productividad de la ganadería bovina extensiva con base en el incremento de la producción forrajera de las tierras de pastoreo ... y establecer un sistema de identificación del ganado bovino ... para su control y rastreo” (CHAPINGO-CONEVAL 2007: 20).

El PROGAN, en lo particular, tenía como objetivo general “incrementar la producción pecuaria, a través de apoyos para prácticas tecnológicas sustentables, asistencia técnica, capacitación, fondos de financiamiento de ganadería (artículo 3). Dos fueron sus objetivos específicos: (1) la producción pecuaria sustentable y la contribución a la conservación, uso y manejo de los recursos naturales en proyectos de desarrollo regional; y (2) el fortalecimiento del sector pecuario y apícola con tecnología para la identificación de los recursos naturales a través de la continuación y ampliación del SINIIGA” (Ibíd.).¹³ Lo que define al PROGAN original básicamente en el enfoque sustentable pues fue una iniciativa para apoyar el ingreso de los ganaderos del país, así como los efectos y la pérdida de competitividad”. Sin embargo, el caso del PROGAN está aún sin lograrse o, al menos, se le considera en “etapa de desarrollo”.

El PROGAN 2008 se plantea como un instrumento con un horizonte de vida, del 2008 al 2012, (Ibíd., p. 6). Esto explica, parcialmente, por qué en las Reglas de Operación de los Programas de SAGARPA del 2008 se realizaron modificaciones a dicho componente. Es interesante notar que los documentos oficiales explícitamente señalan que los recursos que se canalizarían a través de dicho componente estarían “en función de lo disponible” (Ibíd., p. 8) –esto es, aquel que autorice su asignación el Congreso de la Unión en los Decretos del Presupuesto de Egresos y los Ejercicios fiscales correspondientes” (Ibíd., p. 6). Es importante considerar el tamaño de la demanda de dichos recursos.

Más significativo es recordar que el PROGAN ha sido, desde su creación, **directo bancarizado por vientre de ganado bovino o su especie** para la realización de los compromisos establecidos en el programa de adhesión” (Ibíd.). También se contempló el apoyo directo en asistencia técnica y capacitación, así como el apoyo en especie para la identificación del ganado o identificadores de colmenas apoyados.

El PROGAN fue concebido como un instrumento de carácter nacional. En el caso de este componente, empero, se explicita su focalización en el sector ganadero.

Dos son los estratos de asignación diferenciada de los apoyos:

- **Estrato A.** Productores individuales, grupales, ejidos o comunidades, *con una escala productiva igual o mayor a 5 unidades animal (UA), e igual o menor a 35 UA medidas por vientres bovinos de carne o leche, y sus equivalentes.* Se consideró por cada UA bovina: 5 vientres ovinos o 6 vientres caprinos o 5 colmenas.
- **Estrato B.** Productores individuales, grupales, ejidos o comunidades, *con una escala productiva superior a la definida para el Estrato A e inferior a las 300 UA bovinas medidas por los vientres y sus equivalentes en las diferentes especies* (SAGARPA 2008: 32; ver también SAGARPA 2007: 6-9).

De esta forma, aclaraban las RO, **los apoyos para el estrato A serán superiores en un 25% por U.A. y sus equivalentes por especie, en comparación a los que se les otorgarán a los beneficiarios ubicados en el estrato B.**

En cuadro siguiente muestra la distribución de los recursos del PROGAN según los estratos diseñados por la Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA y por tipo de sistema:

como opera el programa, no tanto en los hallazgos
Rodri – NO está en la sección de hallazgos sino
justo en la sección que explica como opera el
programa

Cuadro 5
MONTO DE LOS APOYOS SEGÚN ESTRATO Y TIPO DE ANIMAL

30

ESTRATO A			ESTRATO B		
SISTEMA	VIENTRES O COLMENAS	APOYO POR VIENTRE O COLMENA	SISTEMA	VIENTRES O COLMENAS	APOYO POR VIENTRE O COLMENA
Bovinos carne y doble propósito	5-35	\$375.00	Bovinos carne y doble propósito	36-300	\$300.00
Ovinos	25-175	\$ 75.00	Ovinos	176-1500	\$ 60.00
Caprinos	30-210	\$ 62.50	Caprinos	211-1800	\$ 50.00
Bovinos lecheros-- sistema de lechería familiar--	5-35	\$375.00	Bovinos lecheros-- sistema de lechería familiar--	NO APLICA	NO APLICA
Apícola	10-175	\$ 75.00	Apícola	176-1500	\$ 60.00

Fuente: SAGARPA, Lineamientos del PROGAN 2007, Artículo 15: 9

Es importante apuntar, como veremos más adelante, que las RO claramente especifican que **se apoyará hasta un máximo de 300 vientres de ganado bovino o su equivalente por productor** (SAGARPA 2012: 32); ya que esto, como veremos en el estudio del PROGAN 2008, no se respetó. De igual forma se rebasó el tope mínimo en todos los casos.

Al recibir los subsidios del PROGAN, los beneficiarios de los mismos adquirieron las siguientes obligaciones:

- Aplicar los recursos para los fines autorizados
- En su caso, conservar y mantener las obras y prácticas durante su vida útil
- Conservar la identificación de los animales o colmenas por un período mínimo de 5 años o su vida útil
- Proporcionar la información requerida para geoposicionar la inversión realizada; y, permitir la supervisión y revisión de las acciones y equipos adquiridos (SAGARPA 2012: 32).

El PROGAN se operó a través de las Delegaciones de la SAGARPA en cada entidad federativa.

Los indicadores para medir la efectividad del componente fueron los siguientes:

Producción pecuaria obtenida sustentablemente	sustentablemente
	Porcentaje de la producción de leche de bovino obtenida sustentablemente
	Porcentaje de la producción de miel obtenida sustentablemente

Fuente: SAGARPA, Reglas de Operación 2008:36

Cabe aclarar que se carece de información que permita corroborar el éxito o no del PROGAN. Esto es, el componente PROGAN, al igual que un importante número de programas y componentes de programa de la SAGARPA, no cuenta con estudios de impacto del mismo que permitan medir su eficiencia y eficacia.

Lo que sí está documentado es que la SAGARPA trabajó para el mejoramiento del marco normativo de dicho Programa. Como se puede ver en la sección siguiente en la que se presenta el PROGAN según las Reglas de Operación 2011, se han llevado a cabo especificaciones más finas y específicas que permiten, al menos en papel, un uso menos discrecional de los recursos.

EL PROGAN 2011

En 2011, el Programa de Apoyo Ganadero, PROGAN, tiene como objetivo incrementar la productividad pecuaria, a través de la inducción de prácticas tecnológicas, de producción sustentable, de ordenamiento, asistencia técnica, capacitación y fondo de aseguramiento ganadero (SAGARPA 2011: 55).

Se apoya, en consecuencia, a productores de ganado bovino de carne y de leche, caprino, ovino y a apicultores.

¹⁵ Cabe señalar que ni los documentos relacionados con el PROGAN, ni la información que arroja dicho programa permiten conocer el significado que en este caso le da la SAGARPA a “sustentabilidad”, como tampoco es posible verificar si el indicador efectivamente se mide en términos de “producción sustentable”.

La población objetivo del PROGAN son todos los beneficiarios del Programa que tienen solicitudes vigentes del año anterior y que demostraron haber cumplido con los compromisos de la verificación de dicho año. Son beneficiarios, por ello, quienes se registraron en el Programa el año anterior.

Sin embargo, cabe señalar que, en algunos casos, el PROGAN también apoya a productores que no están registrados “en el año anterior” y que, por ello, no han sido beneficiarios del Programa a la fecha de presentar su solicitud de apoyo. En este caso -- de productores no registrados previamente -- el PROGAN obliga cumplir dos requisitos para brindarles apoyo: (1) los productores deben tener de 4 a 35 UA y (2) el Programa debe contar con disponibilidad presupuestal (SAGARPA 2011:55).

Los productores, ejidos, comunidades u otras figuras agrarias del sector social que tienen entre 4 y 35 UA reciben \$412.50 por unidad animal. Quienes tienen arriba de 35 UA reciben \$330.00. En 2011, a semejanza de 2008, continúa siendo 300 UA el tope máximo por productor (Ibíd.).

Se debe señalar, en segundo término, el tope de 300 UA se aplica para los productores de carne, mientras que los productores de leche tienen 35 UA como tope máximo de apoyo. Según explico un alto funcionario de la SAGARPA, esto se explica por el hecho de que el PROGAN fue concebido básica y primariamente para productores de ganado de carne. Se decidió incluir en el apoyo a las otras ganaderías cuyas características eran las más limitadas. En el caso de la ganadería de leche se limitó el apoyo a los que la SAGARPA considera productores familiares; esto es, que producen poco pero suficiente para estar vinculados al mercado --los cuales tienen, al parecer, entre 5 y 35 animales.

Hoy por hoy siguen siendo tres tipos de apoyos los que otorga el PROGAN. Los recursos siguen siendo en efectivo, en especie y en servicios. Los conceptos de apoyo, de acuerdo al tipo de apoyo y población objetivo, son los siguientes:

Cuadro 7
FORMAS EN LAS QUE PROGAN DA APOYO A LOS PRODUCTORES

	CONCEPTO DE APOYO		
	EFFECTIVO	ESPECIE	SERVICIOS
Descripción	Se da apoyo por vientre de ganado bovino o su equivalente en ovejas, cabra o colmenas. El	Apoyo en ARETES de ganado o placas de identificación de colmenares	Apoyo en SERVICIOS TÉCNICOS

	objetivo del apoyo es la inducción de prácticas tecnológicas de producción sustentable		
Población objetivo		(1) Productores beneficiarios del PROGAN y para (2) productores no beneficiarios del PROGAN	Productores beneficiarios del PROGAN
Apoyo	(1) A productores que tienen entre 4 y 35 unidades animal. (2) A productores con más de 35 unidades animal se les apoya con \$ 330.00	(1) Aretes hasta un máximo de 300 unidades animal bovino o su equivalente en ovinos y caprinos (2) Placas de identificación de colmenares hasta un máximo de 300 unidades animal	Asistencia técnica y capacitación para apoyar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los productores en su Carta de Compromisos y de su Adhesión
Tope	El tope máximo por productor es el apoyo equivalente a 300 unidades animal	El tope máximo por productor son 300 unidades animal	

Fuente: Elaboración propia en base a SAGARPA, RO 2011: 55.

Cuadro 7A
FORMAS EN LAS QUE PROGAN DA APOYO A LOS PRODUCTORES

	CONCEPTOS DE APOYO		
	EFFECTIVO	ESPECIE	SERVICIOS
Descripción		Apoyos biológicos para la prevención de la brucelosis	Apoyo en Servicios de Protección del Patrimonio
Población objetivo		Productores beneficiarios de	Productores beneficiarios del

Apoyo		Vacunas contra la brucelosis para el 100% de los beneficiarios	Aseguramiento a los hatos, rebaños y colmenas apoyadas contra enfermedades exóticas, mortalidad incrementada, ataque de predadores, pérdida de colmenas
Tope			Seguro de daños a infraestructura y equipo

Fuente: Elaboración propia en base a SAGARPA 2011: 55.

Los criterios y requisitos que los productores pecuarios deben cubrir con el fin de obtener los apoyos antes citados son los siguientes:

1. Productores beneficiarios vigentes del PROGAN.
El requisito a cumplir es demostrar el cumplimiento satisfactorio de los compromisos al año anterior pactados en su carta compromiso o de adhesión o que comprueben dichos compromisos al 100% al mes de junio del año en curso ante la Delegación de la SAGARPA, el DDR (Distrito de Riego) o el CADER que les corresponda.
2. Productores beneficiarios de nuevo ingreso que se dediquen a actividades pecuarias y que firmen compromisos.¹⁶
Son dos los requisitos que deben cumplir: (1) Estar inscritos en el Padrón Ganadero Nacional y cumplir con el sistema de identificación de ganado y colmenas establecido por la SAGARPA; y (2) Cumplir con los compromisos establecidos para este componente.
3. Productores no beneficiarios del PROGAN que soliciten apoyo para aretado de su ganado.
El requisito a cumplir es estar inscritos en el Padrón Ganadero Nacional (Ibid. 55 y 56).

Habiendo visto ya como opera el programa hoy por hoy (2011), volvamos al análisis del PROGAN 2008.

¹⁶ Cabe aclarar que su ingreso está sujeto a la suficiencia presupuestal, como arriba se señaló.

EL ESTUDIO DE CASO. EL PROGAN 2008

Retomando el análisis del PROGAN 2008, es pertinente arrancar notando que dicho Programa apoyó sólo cinco de las ganaderías practicadas en México, a saber: la de carne, la de doble propósito, la de leche, ovinos, caprinos y la apicultura.

La explicación de esta exclusión del resto de las actividades ganaderas que se practican en el país la da el estudio que realizó la CONEVAL sobre el PROGAN 2008. Primero, las ganaderías de carne y de leche estabuladas, así como la porcicultura y la avicultura son ganaderías de engorda y de tipo intensivo. Esta investigación explicita que, en las RO 2008, “quedan excluidas del beneficio del PROGAN “... las engordas, el repasto y el ganado estabulado...” (CONEVAL 2008:53).

Segundo, **entre las principales justificaciones para la introducción de este componente es que está dirigido principalmente a la ganadería bovina extensiva** y, más específicamente, **al sistema-producto carne** (CONEVAL 2008:46). **El argumento que se esgrime es que la ganadería bovina extensiva es una de las “actividades pecuarias menos rentables”, por ello, más sensible a la competencia; al tiempo de registrar “baja productividad, con amplias brechas tecnológicas”** (Ibíd.). Se señala, a renglón seguido, que el sistema-producto carne de bovino experimentaba un déficit en la producción de crías y que de 2002 en adelante se registró, a la par, un incremento en las importaciones (Ibíd.).

Finalmente, **el argumento se cierra afirmando que se requiere apoyar la eficiencia y sustentabilidad mediante “el incremento de la productividad, para eliminar el círculo vicioso de menor rentabilidad mayor sobrepastoreo”** (Ibíd.). Paradójicamente, la **sustentabilidad** pareciera estar presente sólo de forma discursiva en los documentos tocantes al PROGAN: ya que en ningún documento se define explícitamente que entiende la SAGARPA por producción sostenible, por un lado, mientras que, por el otro, **tampoco existe evidencia documental que muestre que la “sustentabilidad de las ganaderías” que apoya el PROGAN se haya dado o mejorado como una de las resultantes de los recursos otorgados por dicho programa.**

EJERCICIO COMPARATIVO POR TIPO DE GANADERÍA

En el cuadro 6, se muestra la estructura de las ganaderías apoyadas por el PROGAN en el 2001 y en el 2008. De estas, la ganadería más pujante en el período fue la de ovinos, con un crecimiento de 25.83%. Un crecimiento más modesto la ganadería de leche de bovinos, la cual experimentó 9.38% en el crecimiento del número de animales, seguida de la ganadería caprina con 2.88%.

Se observa, además, que de estas ganaderías fue la ganadería de bovinos de carne la que concentró el mayor número de animales, 58.53% de los animales, mientras que la ganadería de ovinos y de caprinos sólo tuvo 15.43% y 17.81% respectivamente. Finalmente, las ganaderías de leche y de abejas tienen solamente el 4.66% y el 3.58% del total de los animales beneficiados por el PROGAN.

Cuadro 8

LAS GANADERÍAS EN MÉXICO DEL 2001 AL 2008 POR NÚMERO DE ANIMALES --Giros apoyados por el PROGAN--					
TIPO DE GANADERIA	2001	Porcentaje del total de 2001	2008	Porcentaje del total del año de 2008	Crecimiento porcentual 2001 - 2008
Carne	30,620,714	61.87	29,420,059	58.53	-3.92
Leche	2,140,130	4.32	2,340,903	4.66	9.38
Abejas	1,862,372	3.76	1,797,478	3.58	-3.48
Ovina	6,164,757	12.46	7,757,267	15.43	25.83
Caprina	8,701,861	17.58	8,952,144	17.81	2.88
Total unidades	49,489,834	100.00	50,267,851	100.00	1.57%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de SAGARPA.¹⁷

El PROGAN 2008 apoyó a 387,347 ganaderos, con \$3,330,055,565.50. De estas 387,347 solicitudes, se identificaron a 372,390 Unidades Productivas Pecuarias (UPP), por lo que se apoyó a 14,857 UPP con más de un tipo de ganadería. En realidad el programa recibió un total de 389,296 solicitudes de apoyo, se dejaron pendientes de apoyar 1,858 solicitudes y 91 más no contenían la información ni del número de vientres que se solicitó

¹⁷http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/bovcarn.pdf;
http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/bovino.pdf;
http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/bovlech.pdf;
http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/porcino.pdf;
http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/avehuevo.pdf;
http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/caprino.pdf;
http://www.campomexicano.gob.mx/portal_siap/Integracion/EstadisticaBasica/Pecuario/PoblacionGanadera/ProductoEspecie/ovino.pdf

cabras), esta distribución fue coherente con los porcentajes de los montos que se otorgaron por PROGAN en el 2008. Es decir, la ganadería de carne se llevó el 86.21% de los recursos porque, gracias al diseño del programa, los ganaderos de carne fueron propietarios del 86.83% de los animales para los que se solicitó el apoyo.

El cuadro siguiente captura claramente lo antes señalado, al tiempo que muestra cómo opera el programa en la práctica:

Cuadro 9

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PROGAN DE ACUERDO A TIPO DE ACTIVIDAD GANADERA					
Productores de	Número de productores apoyados	Distribución de perceptores	Apoyo	%	Per Cápita
Bovino Carne	304,218	78.54%	\$2,870,712,450.00	86.206	\$9,436.37
Bovino Leche	26,420	6.82%	\$142,922,250.00	4.292	\$5,409.62
Ovinos	24,833	6.41%	\$137,520,555.00	4.130	\$5,537.81
Caprinos	8,255	2.13%	\$80,220,770.50	2.409	\$9,717.84
Apícolas	23,621	6.10%	\$98,679,540.00	2.963	\$4,177.62
Total de Ganaderos	387,347	100.00%	\$3,330,055,565.50	100.00	\$8,597.09

Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

¹⁸ Datos calculados en base a la información de apoyos entregados del PROGAN 2008.

La ganadería de carne, como antes se señaló, **fue la actividad ganadera que recibió un mayor volumen de recursos** del programa. Esto debe entenderse en los orígenes del programa mismo ya que, como apuntó un funcionario de la SAGARPA, el PROGAN es un Programa dirigido primariamente a apoyar la ganadería de carne extensiva (entrevista Junio 2012).

Finalmente, de acuerdo a la presentación del PROGAN 2008-2012 (SAGARPA 2008), el programa tenía como objetivo de cobertura promedio del 47.37%. Sin embargo, al revisar el total de UPP apoyadas contra el número de UPP que se reportaron en el censo agropecuario 2007(INEGI 2009), el PROGAN 2008 sólo logró cubrir 25.17% de las mismas.

ANÁLISIS POR TOPES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Es pertinente recordar que el PROGAN tiene topes máximos (300 UA) y mínimos (5 UA).¹⁹ Sin embargo, el análisis muestra discrecionalidad en la asignación de los recursos del programa, ya que ninguno de dichos topes se respetó.

Dentro de los topes estipulado, el PROGAN apoyó a 81.49% de los beneficiarios con 78.43% de los recursos distribuidos por el programa. Arriba del tope máximo (300 UA), el programa apoyó a 1,987 productores, los cuales representaron 0.65% de los beneficiarios. A pesar de ello, este pequeño número de perceptores recibió 18.74% de los recursos del programa. El otro lado de la moneda muestra que 17.85% de los beneficiarios no cumplieron con el tope mínimo de 5 UA. A pesar de ello, el programa les otorgó 2.84% del recurso.

Finalmente, es relevante apuntar que, además de los montos entregados fuera de los topes estipulados, el **PROGAN incumplió con las RO pagando a ganaderos un importe por unidad animal mayor al que les correspondía en el Estrato B** (de 25 a 300 UA) según lo marcan las RO.

Cuadro 10

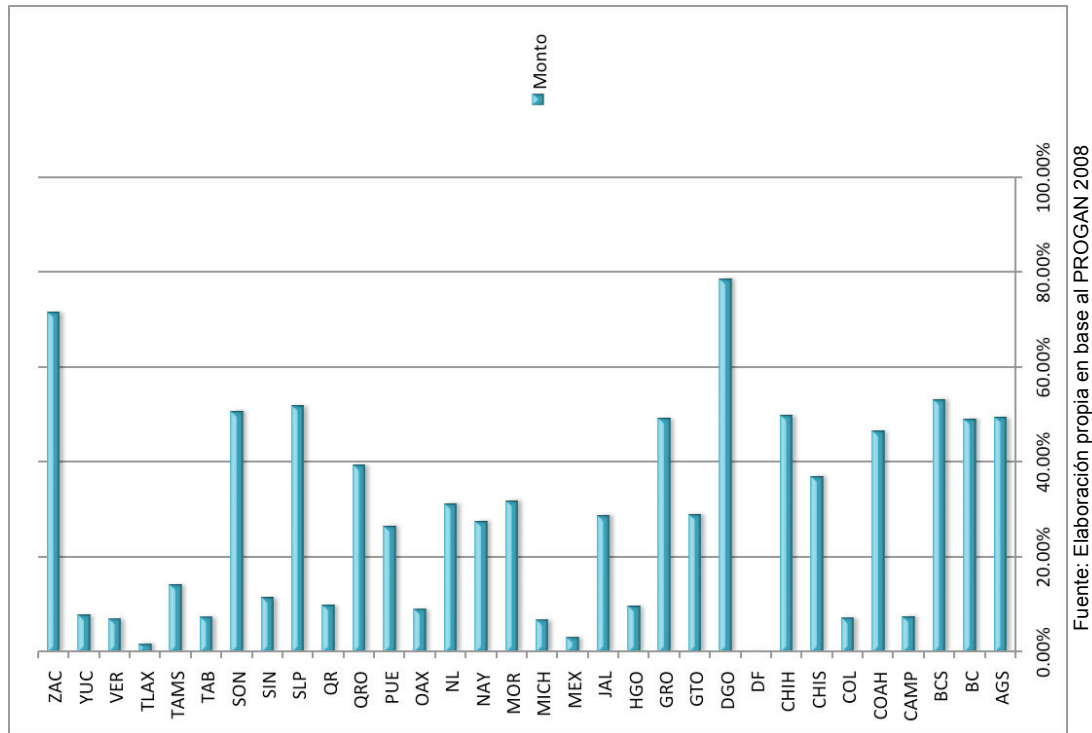
¹⁹ Para efectos de las RO y de los Lineamientos, una Unidad Animal, UA, “la constituye una vaca adulta (vientre bovino) de 400 a 450 kg de peso, en gestación o mantenimiento que para satisfacer sus necesidades alimenticias y cumplir con su función zootécnica, consume 3% de su peso vivo de materia seca de forraje por día, y que se utiliza como base de equivalencia para preferencia en animales mayores, menores o colmenas (SAGARPA 2007: 3).

PORCENTAJE DEL TOTAL DE SOLICITUDES APOYADAS CON RECURSOS ENTREGADOS CONTRA RO SIN CONSIDERAR LO ENTREGADO FUERA DEL TOPE MÍNIMO			
Estado	Perceptores	Animales	Monto
AGS	11.67	32.21	49.36
BC	11.64	39.37	49.09
BCS	4.90	42.68	53.18
CAMP	3.30	6.66	7.41
COAH	18.29	39.80	46.49
COL	2.97	6.65	7.08
CHIS	5.35	36.36	36.96
CHIH	11.03	41.40	49.80
DF	0.00	0.00	0.00
DGO	27.24	70.88	78.64
GTO	3.26	24.46	29.03
GRO	4.19	45.06	49.20
HGO	1.25	6.59	9.63
JAL	3.64	23.60	28.74
MEX	0.62	3.64	3.07
MICH	2.18	6.96	6.69
MOR	3.95	13.68	31.85
NAY	1.41	26.28	27.56
NL	13.95	40.34	31.23
OAX	2.33	9.27	8.94
PUE	3.33	25.20	26.54
QRO	4.04	29.14	39.31
QR	2.51	13.09	9.85
SLP	11.79	60.46	51.91
SIN	2.65	11.53	11.46
SON	19.32	42.88	50.78
TAB	3.05	7.63	7.30
TAMS	4.50	14.16	14.10
TLAX	0.33	2.97	1.67
VER	3.34	7.39	6.91
YUC	1.64	6.67	7.78
ZAC	14.38	73.72	71.55

Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

El cuadro anterior muestra que prácticamente en todos los estados los montos entregados fuera de lo estipulado en las RO son una parte importante de los recursos entregados en cada estado. Lo anterior apunta, a su vez, hacia el alto margen de discrecionalidad que se da en la distribución de los recursos del PROGAN. Esto se refleja, visualmente, en la gráfica siguiente:

Gráfica 2
PORCENTAJE DE MONTOS ENTREGADOS POR EL PROGAN
QUE INCUMPLIERON LAS REGLAS DE OPERACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

En suma, incumpliendo las RO, el PROGAN apoyó a 70,469 ganaderos que representan el 18.19% del total de perceptores; los cuales obtuvieron 29.85% de los recursos de dicho Programa.

En otras palabras, **casi el 30% de los recursos entregados por PROGAN 2008 no cumplen con su propia normativa**. Esto muestra la ineficiencia del programa en tanto no es capaz de evitar la discrecionalidad, ni los abusos a los criterios de asignación fijados por el programa mismo. Lo anterior conlleva, además de poca transparencia y de que surja la pregunta en torno a la discrecionalidad o no del recurso, la posible práctica de corrupción y abuso en el otorgamiento de los mismos –particularmente cuando se rebasan los topes máximos pues se está apoyando a los grandes y pujantes productores. Lo anterior ilustra, a su vez, la discrecionalidad a la cual los programas del Estado siguen estando sujetos en el día a día; el poder que siguen teniendo los ganaderos que más tienen para acceder a un volumen mayor de recursos *vis-a-vis* los ganaderos de condiciones mucho más limitadas quienes acceden a un volumen marcadamente menor de recursos del PROGAN.

Finalmente, esto apunta a un problema de operación del PROGAN en cada entidad federativa al no contar éstas con mecanismos que puedan garantizar la puntual aplicación de los topes de este programa federal, como tampoco controlan la entrega del apoyo adecuado por el tamaño de productor. Abriendo, con ello, el espacio a la discrecionalidad. Dichas prácticas de discrecionalidad abonan a la ya mencionada desigualdad en la distribución de los subsidios públicos que distingue al sector agropecuario del país.

ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE PROGAN POR ENTIDAD FEDERATIVA

Cobertura

Cuadro 11

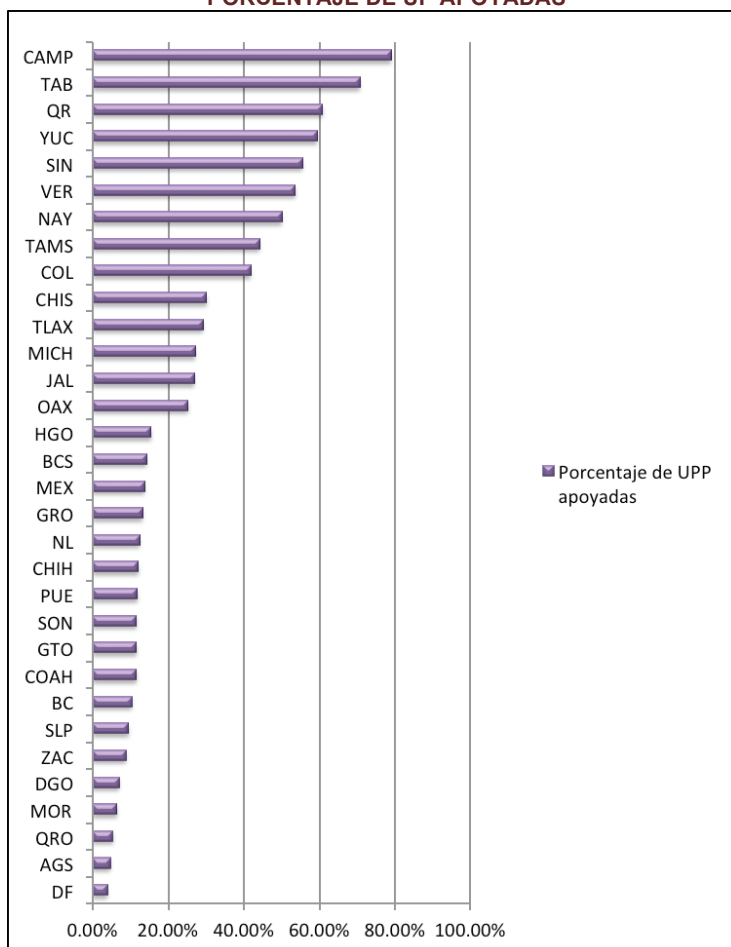
TOTAL UPP APOYADAS POR PROGAN EN CONTRASTE CON LAS UPP REPORTADAS POR EL CENSO 2007			
Estado	UPP apoyadas PROGAN 2008	UPP reportadas por el CENSO 2007	Porcentaje de UPP apoyadas
AGS	497	10,347	4.80
BC	496	4,751	10.44
BCS	1,104	7,719	14.30
CAMP	16,500	20,859	79.10
COAH	2,833	24,401	11.61
COL	2,903	6,933	41.87
CHIS	27,850	92,414	30.14
CHIH	7,301	60,390	12.09
DF	70	1,747	4.01
DGO	3,328	46,422	7.17
GTO	9,846	84,690	11.63
GRO	13,572	101,775	13.34
HGO	9,798	63,194	15.50
JAL	19,246	71,398	26.96
MEX	11,942	86,348	13.83
MICH	20,935	76,771	27.27
MOR	759	11,640	6.52
NAY	11,171	22,271	50.16
NL	3,525	28,168	12.51
OAX	30,323	119,846	25.30
PUE	9,601	80,874	11.87
QRO	1,107	20,417	5.42
QR	4,414	7,243	60.94
SLP	6,486	67,916	9.55
SIN	17,334	31,145	55.66
SON	3,246	27,880	11.64
TAB	26,759	37,789	70.81
TAMS	14,353	32,417	44.28
TLAX	4,967	16,955	29.30
VER	67,827	126,284	53.71
YUC	16,941	28,505	59.43
ZAC	5,356	60,182	8.90
TOTAL	372,390	1,479,691	25.17

Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008 y al Censo Agropecuario 2007

Como lo muestran el cuadro 9 y la gráfica 1, los estados con mayor cobertura de sus UPP reportadas en el censo 2007 fueron Campeche (79.1%), Tabasco (70.81%), Quintana Roo (60.94%), Yucatán (59.43%) y Sinaloa (55.66%). Le siguen Veracruz y Nayarit. Los estados con una menor cobertura de sus UP fueron el Distrito Federal, Aguascalientes, Querétaro, Morelos y Durango.

La siguiente gráfica permite ver la distribución geográfica de los recursos otorgados por el programa.

Gráfica 3
PORCENTAJE DE UP APOYADAS



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008 y al Censo Agropecuario 2007

Distribución de las solicitudes apoyadas

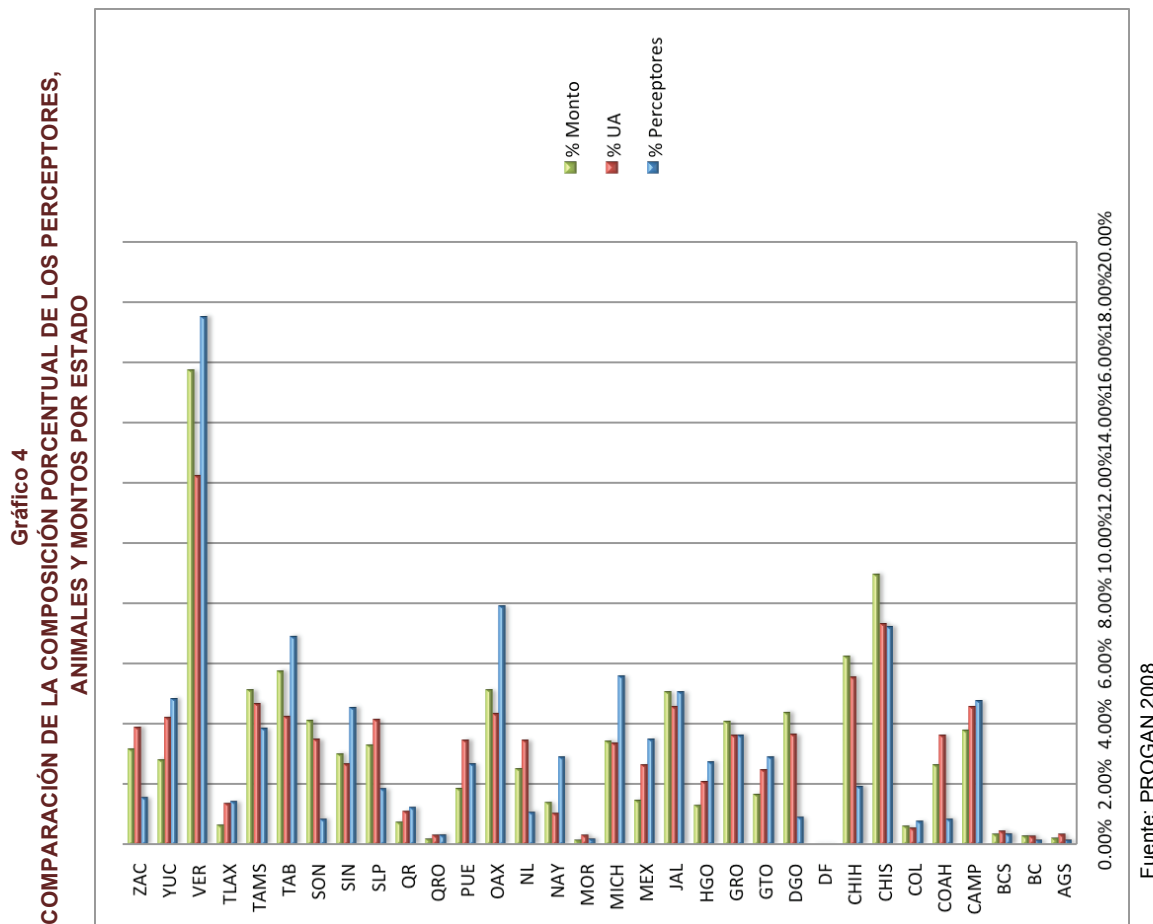
Cuadro 12

SOLICITUDES APOYADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA			
Estado	Perceptores	UA	Monto
AGS	540	43,880	\$ 6,662,627.50
BC	567	37,405	\$ 9,696,835.00
BCS	1,366	60,939	\$ 11,338,650.00
CAMP	18,407	610,292	\$ 126,139,295.00
COAH	3,254	481,742	\$ 87,309,770.00
COL	2,927	71,326	\$ 20,097,155.00
CHIS	28,000	978,731	\$ 298,667,797.50
CHIH	7,455	742,404	\$ 207,356,720.00
DF	73	3,183	\$ 325,425.00
DGO	3,487	485,984	\$ 145,919,132.50
GTO	11,218	329,550	\$ 55,644,847.50
GRO	14,026	482,794	\$ 135,516,547.50
HGO	10,599	276,804	\$ 43,111,225.00
JAL	19,587	611,409	\$ 168,314,837.50
MEX	13,552	351,638	\$ 48,831,240.00
MICH	21,625	449,867	\$ 114,435,093.00
MOR	760	41,887	\$ 5,017,232.50
NAY	11,177	136,205	\$ 46,287,550.00
NL	4,136	460,958	\$ 83,607,220.00
OAX	30,618	579,085	\$ 170,654,412.50
PUE	10,285	461,672	\$ 62,183,247.50
QRO	1,237	40,251	\$ 6,340,077.50

QR	4,737	147,150	\$ 24,665,392.50
SLP	7,110	552,481	\$ 109,903,595.00
SIN	17,579	358,743	\$ 100,119,460.00
SON	3,272	464,510	\$ 136,947,625.00
TAB	26,776	567,727	\$ 191,761,935.00
TAMS	14,882	624,913	\$ 170,280,157.50
TLAX	5,460	181,156	\$ 21,009,945.00
VER	67,879	1,634,858	\$ 523,789,682.50
YUC	18,755	563,010	\$ 93,338,747.50
ZAC	6,001	520,253	\$ 104,782,087.50
TOTAL	387,347	13,352,807	\$ 3,330,055,565.50

Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

Veracruz es la entidad federativa que más recursos recibe del PROGAN (\$523,789,682). Prácticamente el monto dobla lo que reciben los estados que le siguen en términos de tamaño de monto otorgado por el programa Chiapas (\$298,667,797), Chihuahua (\$207,356,720), Tabasco (\$191,761,935), Tamaulipas (\$170,654,412) y Oaxaca (\$168,314,837). De lejos están Durango (\$145,919,132), Sonora (\$136,947,625) y Guerrero (\$135,516,547).

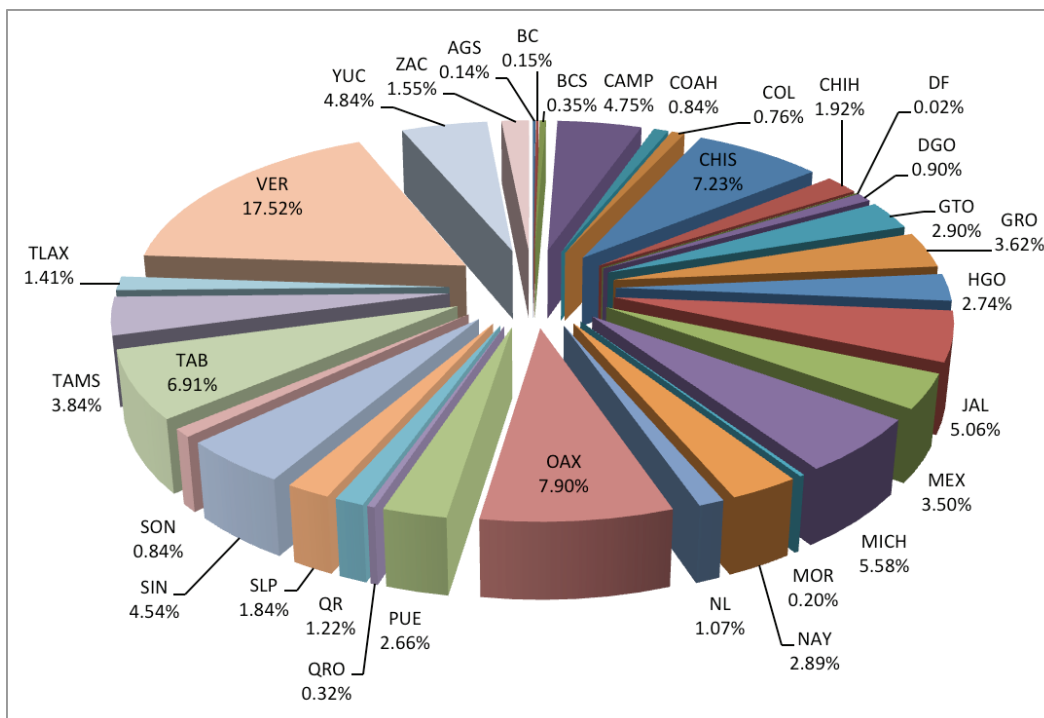


La gráfica anterior muestra que los estados con mayor perceptores: Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Michoacán, no fueron las entidades federativas que recibieron un volumen mayor de recursos. Por el contrario, este ejercicio mostró que los estados beneficiados con un mayor flujo de recursos -- Chihuahua, Chiapas, Durango, Tamaulipas y, en menor medida, Jalisco, Guerrero—fueron los que teniendo menos perceptores del PROGAN

recibieron un mayor flujo de recursos. Esto pareciera apuntar que dichos beneficiarios son perceptores con un porcentaje mayor de UA –esto es, grandes productores.

Gráfica 5

PORCENTAJE DE PERCEPTORES POR ENTIDAD FEDERATIVA

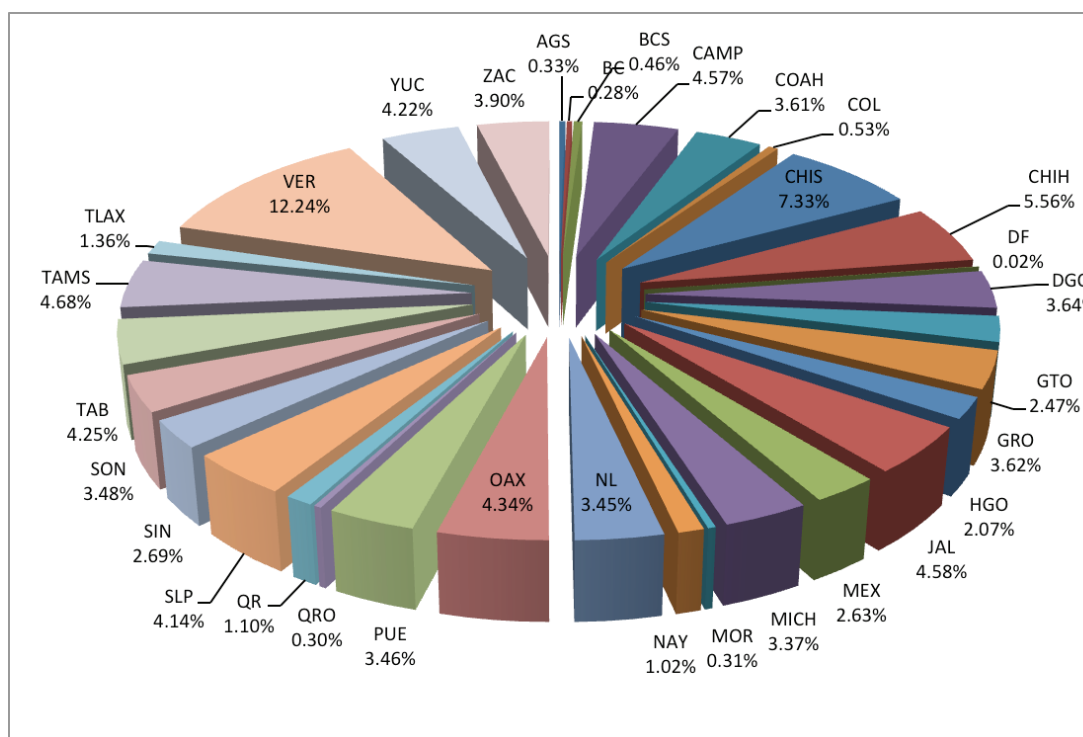


Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

Veracruz cuenta con el mayor número de perceptores beneficiarios del PROGAN, 17.52%. De lejos le siguen Oaxaca (7.9%), Tabasco (6.9), Michoacán (5.58%) y Jalisco (5.06%).

Si obtenemos el porcentaje de unidades animal por entidad federativa, encontraremos lo siguiente:

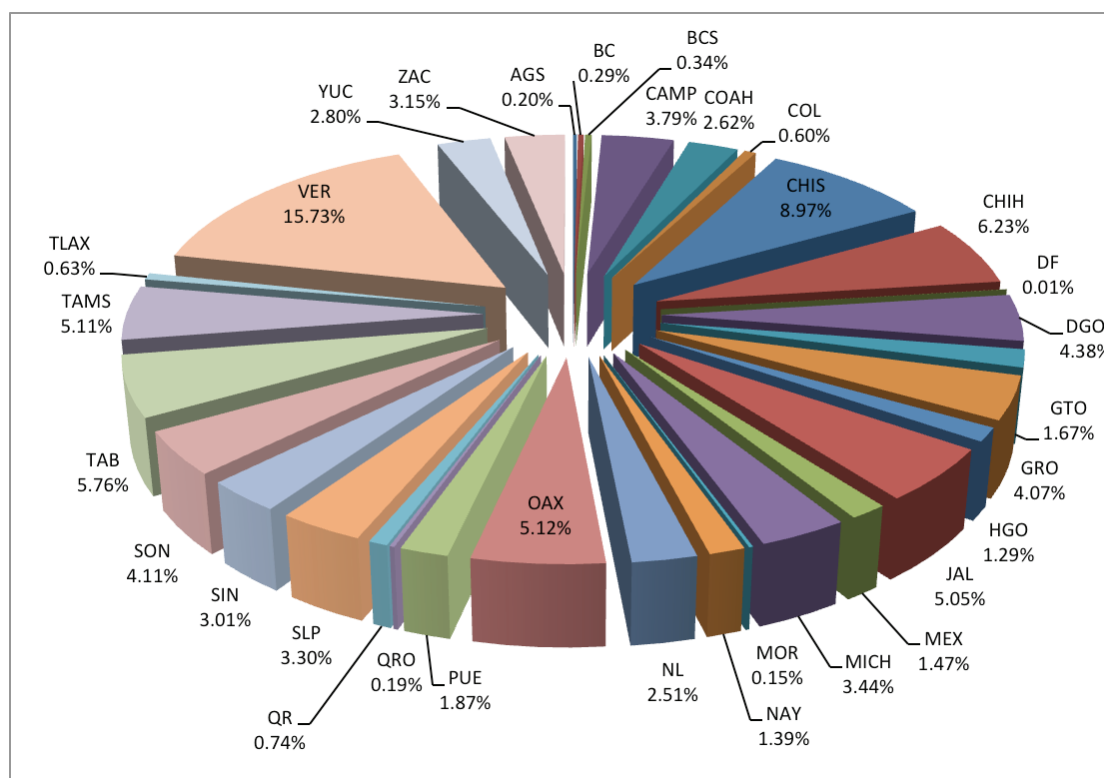
Gráfica 6
PORCENTAJE DE UNIDADES ANIMAL POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

Veracruz vuelve a ser el estado que mayor recursos recibió del PROGAN por unidades animal, 12.24%. Le siguen Chiapas (7.33%), Chihuahua (5.56%), Tamaulipas (4.68%), Tabasco (4.25%), Jalisco (4.58%) y Oaxaca (4.34%).

Gráfica 7
PORCENTAJE DEL MONTO ENTREGADO POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008

En términos del porcentaje del monto entregado por estado, Veracruz es el que más recursos recibe del PROGAN: 15.73%. Chiapas le sigue con 8.97% y después Chihuahua con 6.23%. Después de ellos se encuentran: Tabasco con 5.76%, Oaxaca con 5.12%, Tamaulipas con 5.11% y Jalisco con 5.05%.

DISTRIBUCIÓN DE APOYOS POR TIPO DE GANADERÍA

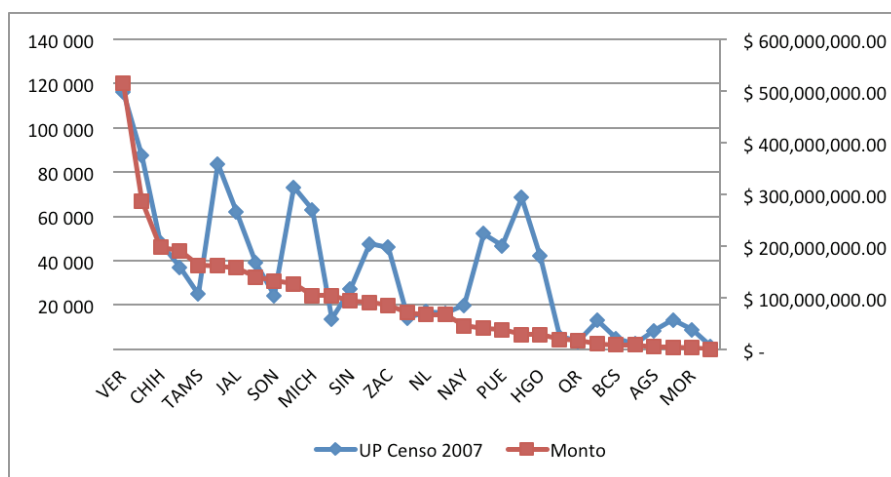
Cabe aclarar que las UPP registradas por el CENSO 2007, desagregadas por tipo de ganadería, difieren por mucho al número de solicitudes apoyadas por estado. Habiendo sido las UPP de PROGAN 2008 que se apoyaron con más de un tipo de ganadería tan pocas, estas no explican esa diferencia. El Censo Agropecuario 2007, no desagregó las unidades productivas por tipo de ganadería, cuando estas tienen menos de un cierto número de UA dependiendo del tipo de Ganadería. Sin embargo consideramos que la

estructura de las ganaderías por estado a nivel nacional es representada por la composición del levantamiento del censo y permite observar cuáles fueron los estados que concentraron más o menos apoyos de los representados por esta estructura.

Bovinos

En términos de la ganadería bovina (carne y leche) esta recibió \$3,013'634,700, 90.50% del total de los apoyos del PROGAN 2008. La distribución geográfica de la asignación de los mismos se observa en la gráfica:

Gráfica 8
PRESUPUESTO EJERCIDO PROGAN 2008 COMPARADO CON UPP
BOVINAS DEL CENSO 2007 POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008 y al Censo Agropecuario 2007.

Esta gráfica muestra la distribución desigual que se dio entre la cantidad de unidades de producción de bovinos y los montos que éstas recibieron del PROGAN.

Contrastan, por ejemplo, los casos de Tamaulipas y Tabasco *vis-a-vis* México y Guanajuato. Mientras que el Tamaulipas recibió del PROGAN \$162'271,200 contando con 24,939 unidades de producción bovina y Tabasco recibió \$190,734,225 contando con 36,888 unidades de producción bovina; las 68,581 unidades de producción bovina de México recibieron \$28'863,150, mientras las 52,288 unidades de Guanajuato fueron apoyadas con \$40'358,475.

La desigualdad arriba apuntada se visualiza más claramente comparando lo que los perceptores de dichos estados recibieron *per cápita*. Veamos:

Cuadro 13

ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL PROGAN *PER CÁPITA*

Estado	Recursos asignados por el PROGAN	Número de perceptores del PROGAN	Cantidad recibida per cápita
Tamaulipas	\$162,271,200	24,939	\$6,506.7
Tabasco	\$190,734,255	36,888	\$5,170.6
Estado de México	\$ 28,863150	68,581	\$ 420.0
Guanajuato	\$40,358,475	52,288	\$ 771.8

Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

Paradójicamente, Veracruz es uno de los únicos estados en el que se logra la congruencia entre los recursos otorgados por el Programa y la cantidad de unidades de producción bovinas. La mayor canalización de recursos del PROGAN a Veracruz se justifica por el hecho de que en dicha entidad se concentra el mayor número de unidades de producción dedicadas a la ganadería bovina del país, a saber 116,183 UP. En consecuencia, Veracruz recibió \$515,345,700. Fue, por ello, la entidad federativa que captó un mayor volumen de recursos del PROGAN. Esto es, con 10.27% de las UP del país reportadas en el censo 2007, Veracruz recibió 17.1% de los recursos de PROGAN 2008. Mas, a diferencia de Tamaulipas y Tabasco, los perceptores recibieron sólo \$4,435.6 *per cápita*.

Cabe aclarar, en este punto, que este ejercicio si bien muestra desigualdades en la distribución de recursos de este programa, se debe tomar en cuenta que el análisis se sustenta en haber conjuntado la ganadería de carne con la de leche por ser ambas ganaderías bovinas. Como veremos en el análisis más fino por giro ganadero estas desigualdades si bien aparecerán, serán diferentes en cada una de las dos actividades.

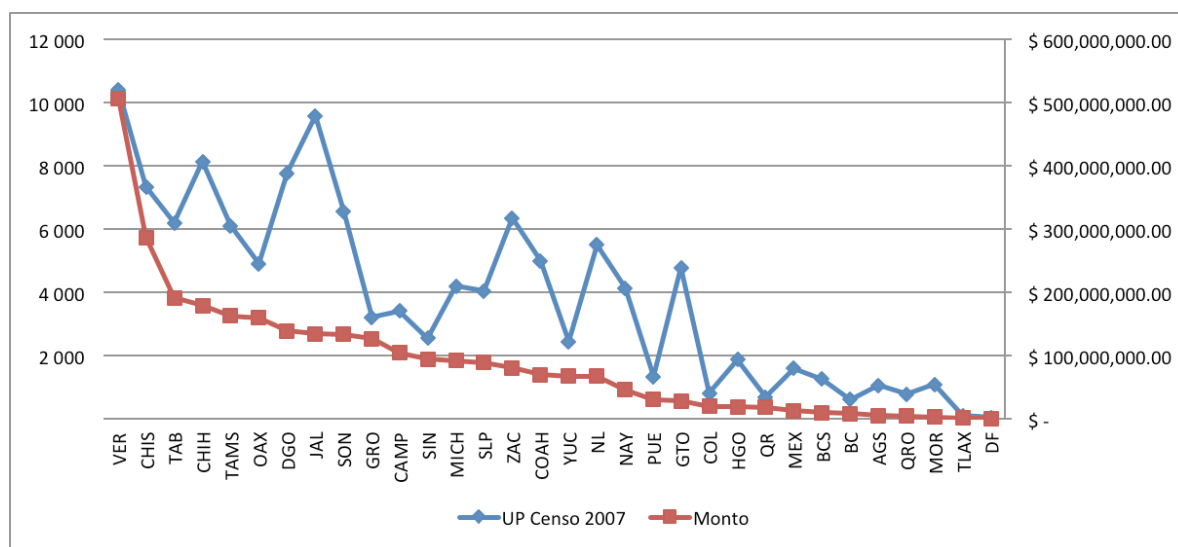
En este tenor, basta recordar que mientras la ganadería de carne tiene un tope de 300 cabezas, el tope de la ganadería de leche es de 35 unidades animal. Esto explica, sólo parcialmente, que la ganadería de carne haya recibido 86% del total de los recursos del PROGAN, mientras la de leche recibió 4.2%. En esta línea, las diferencias también se explican por las prácticas de discrecionalidad que distinguen a este programa, en

particular dos: se rebasan los topes máximos establecidos por las RO del PROGAN y se paga, en algunos casos, más del monto estipulado por animal en el estrato B.

Bovinos de Carne

Como se mencionó, la ganadería de bovinos de carne concentró al 78.54% de las solicitudes apoyadas por el PROGAN. Esto significó, además, captó 86.83% de las UA apoyadas, llevándose el 86.21% del total de la bolsa de recursos del programa.

Gráfica 9
PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGAN 2008 COMPARADO CON LAS UPP
DE GANADERÍA DE CARNE DEL CENSO 2007 POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008 y al Censo Agropecuario 2007

Las desigualdades más llamativas son las que se dan entre los estados de Veracruz, Chiapas y Jalisco en términos de UPP apoyadas por el PROGAN.

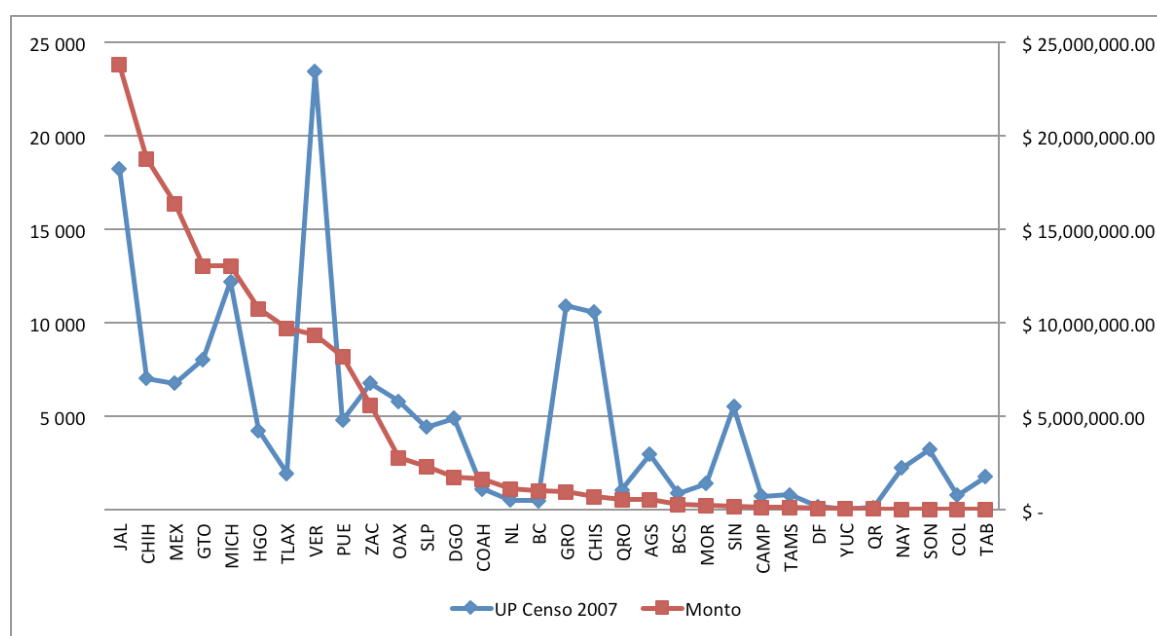
Mientras Veracruz cuenta con 10,393 UPP y recibe \$506'025,45; Jalisco, que cuenta con 9,582, sólo recibió \$133'964,250 del PROGAN. Además, si se comparan las UPP y lo recibido del PROGAN por Jalisco *vis-a-vis* las 7,336 UPP registradas por el Censo 2007 en Chiapas encontraremos que dicho estado recibió prácticamente lo doble que Jalisco, \$286'471,800. Lo anterior se dio a pesar de que Chiapas cuenta con menos UPP.

Bovinos de Leche

La ganadería de leche concentró 26,420 solicitudes que representa el 6.82% del total de solicitudes apoyadas. Estos ganaderos poseían 3.97% de las UA apoyadas por el PROGAN. De dicho programa recibieron 4.29% (\$142'922,250) del total de los recursos otorgados.

Gráfica 10

PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGAN 2008 COMPARADO CON LAS UPP DE GANADERÍA DE LECHE DEL CENSO 2007 POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008 y al Censo Agropecuario 2007.

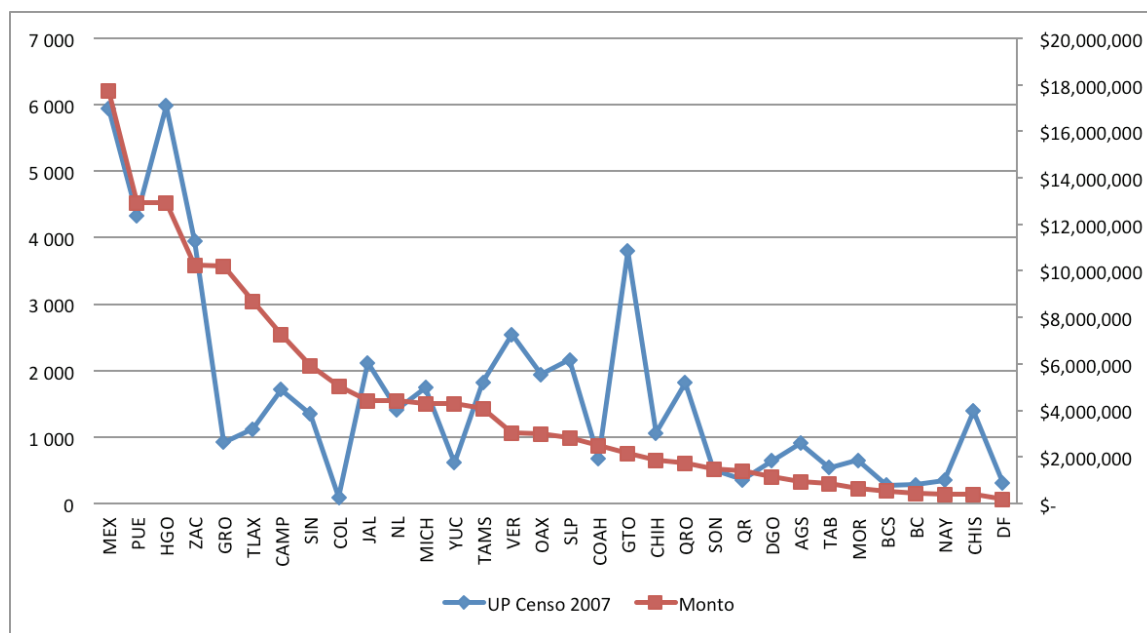
En esta gráfica los estados que se llevan más recursos que su proporción de UPP a nivel nacional son Chihuahua, México, Tlaxcala y Jalisco, ya que estos tienen registradas 7,026; 6,780; 1,961 y 18,246 UPP y se llevan \$18'766,125; \$16'384,875; \$9'718,500 y \$23'784,375 respectivamente.

Mientras que los estados de Veracruz, Guerrero, Chiapas y Sinaloa teniendo 23,443; 10,908; 10,567 y 5.523 UPP registradas se llevaron sólo \$9'320,250; \$942,750; \$686,625 y \$183,000 respectivamente.

Ovinos

La ganadería de ovinos concentró 24,833 solicitudes, las cuales representaron 6.41% del total de solicitudes apoyadas. Estos ganaderos poseían 4.02% de las UA y se llevaron el 4.13% del total de los apoyos, \$137'520,555.

Gráfica 11
PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGAN 2008 COMPARADO CON LAS
UPP DE GANADERÍA DE OVINOS DEL CENSO 2007 POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008 y al Censo Agropecuario 2007

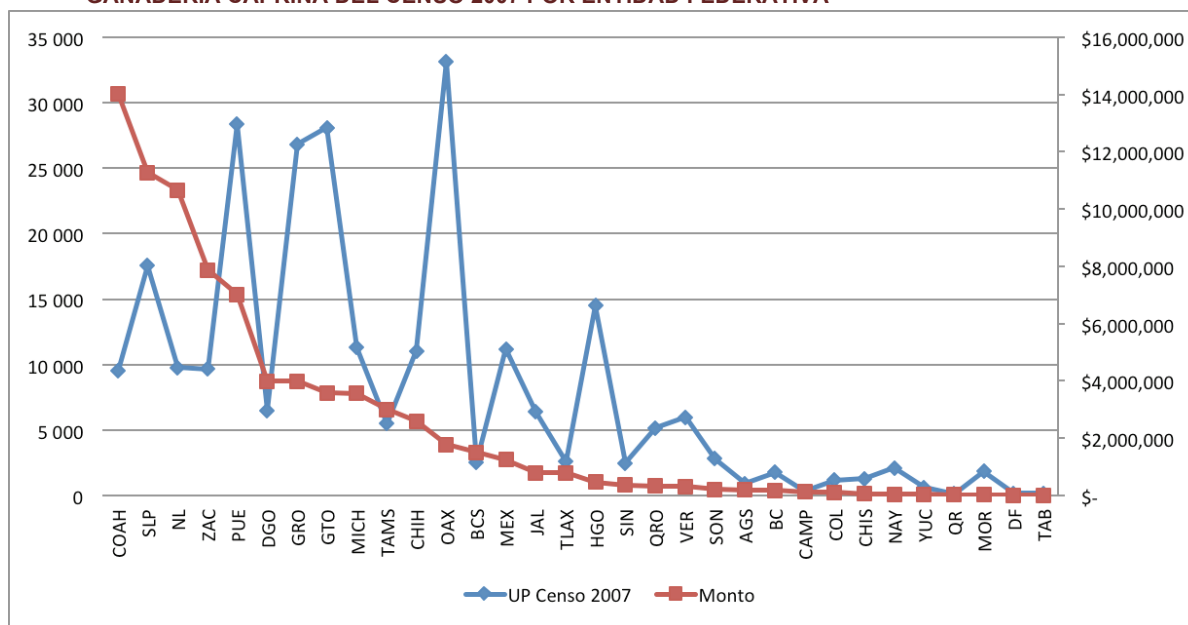
En términos del número de UPP apoyadas por el PROGAN resultó que Guerrero, con 921 UPP, recibió \$10'209,540; Tlaxcala, por su parte, con 1,117 fue apoyado con \$8'674,365; Tlaxcala con 94 UPP registradas recibió del PROGAN \$5'036,595. En contraste Guanajuato con 3,796 UPP recibió \$2'127,540; Veracruz con 2,545 UPP fue

apoyado con \$3'029,520 y Chiapas con 1,388 UPP, prácticamente la mitad de UPP de Veracruz, recibió sólo \$367,305.

Caprinos

La ganadería de caprinos concentró 8,255 solicitudes, las cuales representaron el 2.13% del total de solicitudes apoyadas. Esta actividad poseía 2.27% de las UA apoyadas por el PROGAN. De este recibieron 2.41% del total de los recursos otorgados —es decir, \$80'220,770.50.

Gráfica 12
PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGAN 2008 COMPARADO CON LAS UPP DE GANADERÍA CAPRINA DEL CENSO 2007 POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008 y al Censo Agropecuario 2007.

Este caso muestra desigualdades más agudas entre el número de UPP por estado y el volumen de recursos que el PROGAN canalizó a cada entidad federativa.

Así mientras los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, los cuales cuentan con 9,524 UPP; 17,552 UPP; 9,770 UPP y 9,659 UPP respectivamente,

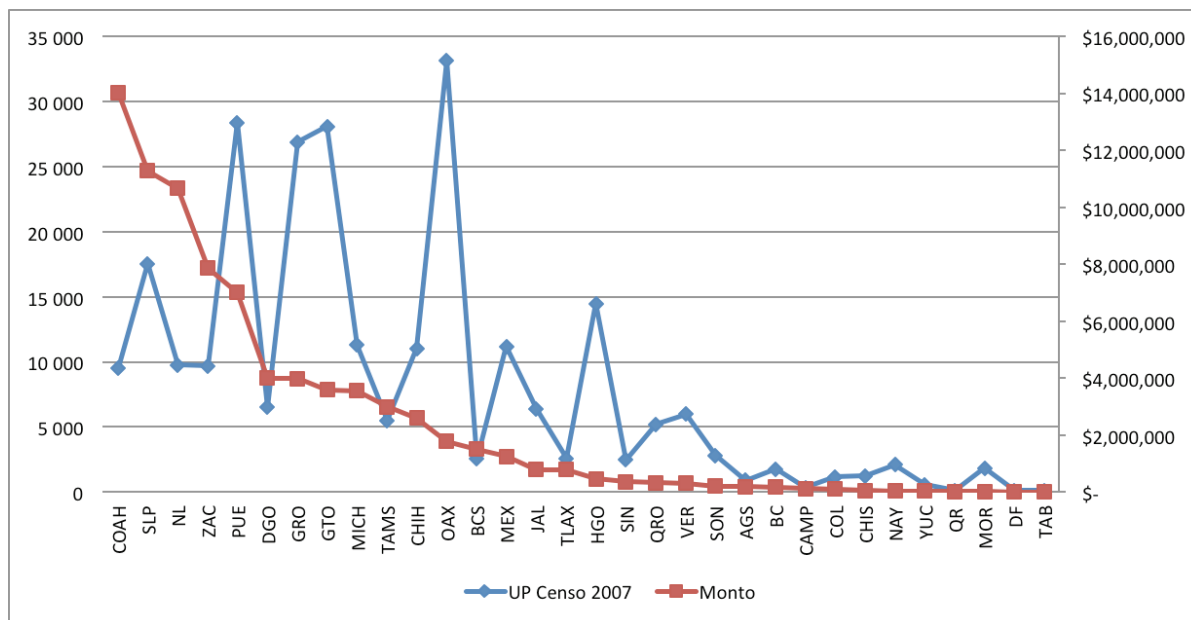
recibieron los siguientes montos del PROGAN Coahuila, \$14'023,235; Nuevo León, 10'667,275; San Luis Potosí, 11'284,100; y Zacatecas, 7'873,313. En marcado contraste, los estados de Oaxaca, Guanajuato, Guerrero e Hidalgo que cuentan con un número mayor de UPP que los estados arriba citados, esto es: 33,123 UPP; 28,068 UPP; 26,849 UPP y 14,491 UPP recibieron sólo \$1'775,938 en el caso de Oaxaca; \$3'585,412.50 en el de Guanajuato; \$3'986,062.50 fueron para Guerrero; y \$469,000 lo recibieron los capricultores de Hidalgo.

Abejas

La apicultura concentró 23,621 de las solicitudes que atendió PROGAN, lo cual equivale a 6.10% del total. Estos ganaderos poseían 2.92% de las UA apoyadas, por los que recibieron 2.96% del total de recursos entregados por el PROGAN, \$98'679,540.

A diferencia de los otros giros ganaderos antes analizados, es la apicultura la que muestra un mejor comportamiento. Todos los estados reciben apoyos del PROGAN para esta actividad. Esto puede leerse a la luz de las tendencias de los últimos años de parte del Estado mexicano de promover la producción de miel para el mercado externo. Ilustración de ello es la creciente importancia de esta actividad reflejada en el caso de Yucatán: es el estado con un mayor de UPP registradas en el Censo 2007; es, simultáneamente, el estado que recibe un mayor volumen de apoyos del PROGAN en esta actividad. Esto es coherente ya que en dicho estado el sistema-producto abeja-miel es uno de los ejes prioritarios de desarrollo rural (Rodríguez Gómez, Investigación de campo Marzo 2012).

Gráfica 13
PRESUPUESTO EJERCIDO POR PROGAN 2008 COMPARADO CON LAS UPP DE
APICULTURA DEL CENSO 2007 POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia en base al PROGAN 2008 y al Censo Agropecuario 2007.

La apicultura es el tipo de ganadería en que se distribuyeron los apoyos de manera más coherente con la estructura productiva del sector por entidad federativa. Sólo se escapan de forma desigual: Jalisco, ya que al tener sólo 727 UPP se llevó \$5'346,660; mientras Chiapas con 2,324 UPP recibió \$8'978,610. En contraparte, destacan Yucatán el cual, con 11,019 UPP, captó \$ 22'233,375 de los recursos, al tiempo que Quintana Roo, teniendo 3,117 UPP, recibió \$5'376,780.

ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGAN POR TIPO DE GANADERÍA Y POR ESTRATO DE PRODUCTORES

Esta parte final del ejercicio se sustenta en el análisis de la distribución de los recursos del PROGAN según los estratos indicados en las Reglas de Operación 2008.

Cabe señalar que SAGARPA utiliza sus propios rangos de estratificación para la asignación de los recursos del PROGAN. No ofrece, empero, justificación metodológica para ello. Las dos categorías que contempla el PROGAN, como se ha mencionado, son dos, a saber: Estrato A: de 5 a 35 cabezas o vientres; y Estrato B de 36 a 300 UA o sus equivalentes a un vientre de ganado bovino. De esta manera, quedan como tope mínimo de apoyo 5 UA y como tope máximo 300 UA.

Se aborda, a continuación, dicha distribución acorde al tipo de actividad ganadera apoyada por el PROGAN en 2008.

Bovinos de Carne

El cuadro 12 muestra la distribución de recursos del PROGAN a los ganaderos de carne dentro y fuera de los dos estratos, así como aquella canalizada a los estratos definidos por el programa.

Cuadro 14
NÚMERO DE PRODUCTORES DE GANADO DE CARNE
Y SUMA DE IMPORTES RECIBIDOS DEL PROGAN POR UA

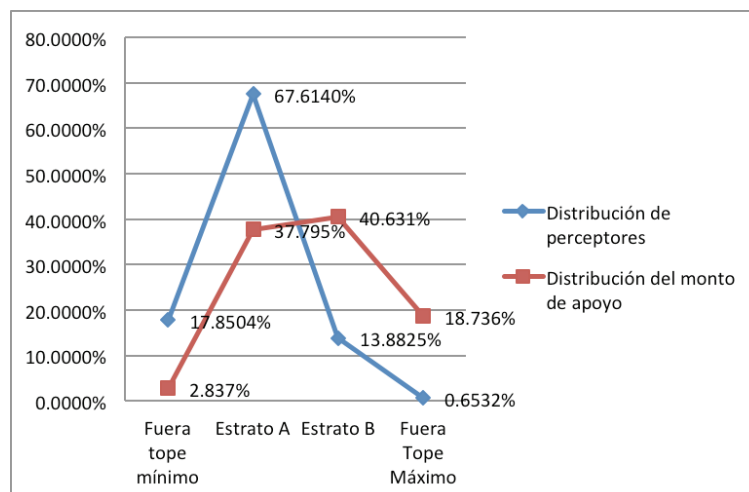
	1 a 4 VIENTRES	5 a 35 VIENTRES	36 A 300 VIENTRES	Más de 300 VIENTRES	
	Fuera tope mínimo	Estrato A	Estrato B	Fuera Tope Máximo	Total
Número perceptores	54,304	205,694	42,233	1,987	304,218
Distribución de perceptores	17.85%	67.61%	13.88%	0.65%	100%
Monto recibido	\$81'454,875	\$1,084'987,875	\$1,166'413,125	\$537'856,575	\$2,870'712,450.00
Distribución del monto de apoyo	2.84%	37.80%	40.63%	18.74%	100%
Promedio por perceptor	\$1,499.98	\$5,274.77	\$27,618.52	\$270,687.76	\$9,436.37

Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

Tenemos, entonces, quede los 304,218 ganaderos de carne apoyados por el programa, 247,927 están dentro de los topes mínimo y máximo estipulados por las RO.

Sin embargo, también se pudo ver que la distribución de recursos del PROGAN 2008, según sus documentos, muestra que el programa apoyó 54,304 productores que estaban, de hecho, fuera del tope mínimo. Más marcado aún es el hecho de que dicha información muestra, además, que el PROGAN dio recursos a 1,987 ganaderos quienes rebasaban el tope máximo de UA estipulado en las RO.

Gráfica 14
COMPARACIÓN PORCENTUAL COMPOSICIÓN DE PERCEPTORES POR ESTRATO
Y MONTOS ASIGNADOS POR EL PROGAN A LA GANADERÍA DE CARNE



Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

Si se compara la distribución de los perceptores con la distribución de los montos que se otorgaron en cada estrato, las irregularidades mencionadas anteriormente son mucho más notorias. Esto obedece a que la comparación muestra que 17.85% de los productores apoyados están fuera del tope mínimo. Estos se llevan el 2.84% de los recursos que el PROGAN canalizó a la ganadería de carne. En cambio el Estrato A es el que más perceptores apoya con el 67.61% que sólo se llevaron el 27.80% de los apoyos. En contraste, los ganaderos ubicados en el estrato B equivalen al 13.88% de los perceptores, los cuales obtuvieron 40.63% de dichos recursos. Llama la atención que los ganaderos de carne que rebasaron el tope máximo fueran sólo el 0.65% de los perceptores apoyados. A pesar de ser un porcentaje tan pequeño, este grupo se llevó 18.74% de los recursos que dicho programa otorgó a los ganaderos de carne.

Esta estructura de los montos refleja que los grandes productores se llevaron la mayor cantidad del recurso otorgado. Si sumamos el número de ganaderos de carne pertenecientes al estrato B con el número de productores que estaban fuera del tope máximo, **tenemos que el 14.54% de los productores de carne en ambas categorías fueron apoyados con 59.37% del total de los apoyos otorgados a este tipo de ganadería.** Si recordamos que esta ganadería recibió más del 86% de los recursos, queda al descubierto un grave error de diseño del PROGAN: **la regresividad de este subsidio.** Esto conlleva que el PROGAN, en tanto elemento de la política de la SAGARPA, haya canalizado, en términos relativos, más recursos públicos en grandes

unidades productivas, fomentando, al hacerlo, la desigualdad de los ingresos de las UPP. Es decir, dicho programa otorgó recursos públicos de forma tal que coadyuvó a una mayor ventaja competitiva a los grandes productores frente a medianos y, en particular, pequeños productores. Esto se dio, de forma tal, que si bien logró tener un impacto económico positivo para los grandes ganaderos de carne, generó, paralelamente, una no equilibrada distribución de recursos y con ello, el empeoramiento en la distribución de la riqueza pública al interior de la ganadería de carne.

Cabe destacar que el máximo recurso que un productor debió de haber recibido en cualquier tipo de ganadería es de \$90,000. **Si observamos el promedio de recursos del PROGAN por productor dentro de los dos estratos y los comparamos con lo que recibieron aquellos que se apoyaron fuera del tope máximo, se puede observar que en promedio recibieron más del triple de esta cantidad**, lo que refuerza lo señalado en el párrafo anterior.

Bovinos de Leche

Como se mencionó anteriormente, la estratificación utilizada por la SAGARPA en este tipo de ganadería es la única que difiere de las demás. Se apoya sólo un estrato de productores de 5 a 35 cabezas. La distribución de los apoyos es la siguiente:

Cuadro 15

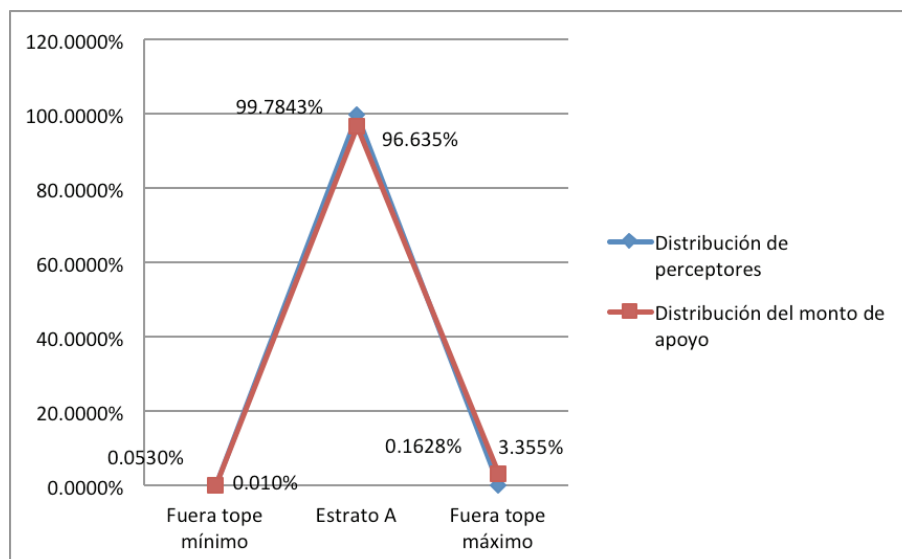
**NÚMERO DE PRODUCTORES DE GANADO DE LECHE
Y SUMA DE IMPORTES RECIBIDOS DEL PROGAN POR UA**

	1 a 4 VIENTRES	5 a 35 VIENTRES	Más de 36 VIENTRES	
	Fuera tope mínimo	Estrato A	Fuera tope máximo	Total
Número perceptores	14	26,363	43	26,420
Distribución de perceptores	0.05%	99.78%	0.16%	100%
Monto recibido	\$14,250	\$138'112,875	\$4,795,125	\$142'922,250.00
Distribución del monto de apoyo	0.01%	96.64%	3.35%	100%
Promedio por perceptor	\$1,017.86	\$5,238.89	\$111,514.53	\$5,409.62

Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

De los 26,420 ganaderos de leche apoyados 26,363 se encontraban dentro de los topes mínimo y máximo estipulados por el programa. Esto representó 99.78% de los perceptores que percibió el 96.64% del apoyo. Se apoyó 14 productores que no alcanzaron el tope mínimo, al tiempo que se apoyó a 43 que rebasaron el tope máximo.

Gráfica 15
COMPARACIÓN PORCENTUAL DE COMPOSICIÓN DE PERCEPTORES
POR ESTADO Y MONTOS ASIGNADOS A LA GANADERÍA DE LECHE



Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

Si bien, la regresividad del subsidio es poco observable teniendo sólo un estrato de división. Vale la pena resaltar que el 0.16% de los ganaderos apoyados fuera de los estratos estipulados por las RO, se llevó el 3.35% de los recursos.

Ovinos

Como se señaló, la equivalencia del ganado ovino para efectos del programa es de 6 vientres por cada vientre de ganado bovino, por lo que el estrato A es de 25 a 175 vientres y el estrato B de 176 a 1,500 vientres. La distribución de los apoyos en este tipo de ganadería es la siguiente:

Cuadro 16
NÚMERO DE PRODUCTORES DE OVINOS
Y SUMA DE IMPORTES RECIBIDOS DEL PROGAN POR UA

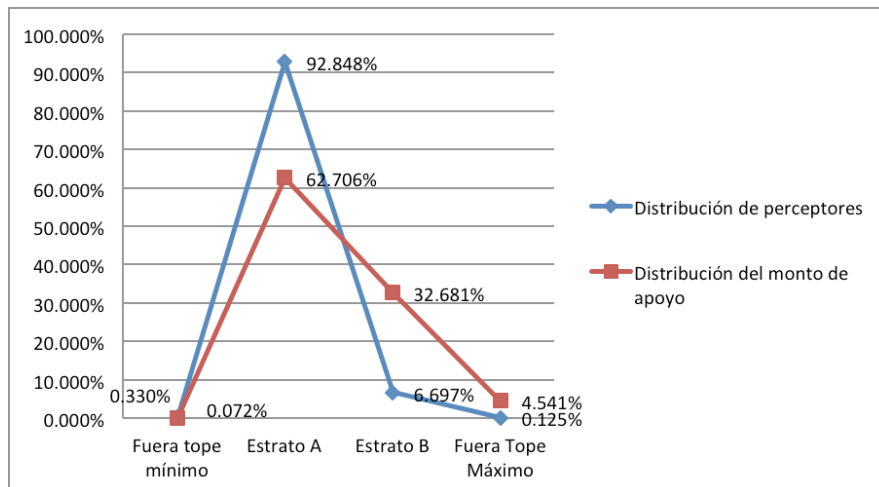
	1 a 24 VIENTRES	25 a 175 VIENTRES	176 A 1500 VIENTRES	Más de 1500 VIENTRES	
	Fuera tope mínimo	Estrato A	Estrato B	Fuera Tope Máximo	Total
Número perceptores	82	23,057	1,663	31	24,833
Distribución de perceptores	0.33%	92.85%	6.70%	0.12%	100%
Monto recibido	\$98,700	\$86'233,875	\$44'943,345	\$6'244,635	\$137,520,555.00
Distribución del monto de apoyo	0.07%	62.71%	32.68%	4.54%	100%
Promedio por perceptor	\$1,203.66	\$3,740.03	\$27,025.46	\$201,439.84	\$5,537.81

Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

De los 24,833 ganaderos de ovinos apoyados 24,720 están dentro de los topes mínimo y máximo. Estos representaron 99.55% de los perceptores quienes recibieron el 95.39% de los recursos. Se apoyó 82 productores que no alcanzaron el tope mínimo y a 31 que rebasaron el tope máximo

Al igual que la ganadería de leche, la ganadería de ovinos prácticamente cumple con las RO del PROGAN 2008. Aunque cabe destacar que el promedio por perceptor, de los que están fuera del tope máximo, rebasa al doble de lo máximo que deberían de percibir los ganaderos en este programa.

Gráfica 16
COMPARACIÓN PORCENTUAL DE PERCEPTORES POR ESTRATO
Y MONTOS ASIGNADOS A LA GANADERÍA DE OVINOS



Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

En esta ganadería también es observable la regresividad del subsidio, ya que el estrato B, con sólo el 6.70% de los productores, se llevó el 32.68% de los recursos. Además, los productores de ovino que salieron del tope máximo 0.12% recibió 4.54% del dinero otorgado por el PROGAN a esta ganadería. De esta forma al Estrato A, que contiene al 92.85% de los perceptores, sólo le correspondió el 62.71% de los recursos.

Caprinos

En el caso de la ganadería caprina, la equivalencia con un vientre de ganado bovino es de seis vientres. Por lo tanto el estrato A comprende a los ganaderos que poseen de 30 a 210 vientres y el estrato B a los que tienen de 211 a 1,800 vientres. La distribución del apoyo fue la siguiente:

Cuadro 17
NÚMERO DE PRODUCTORES CAPRINOS Y SUMA DE IMPORTES RECIBIDOS
DEL PROGAN POR NÚMERO DE CABEZAS

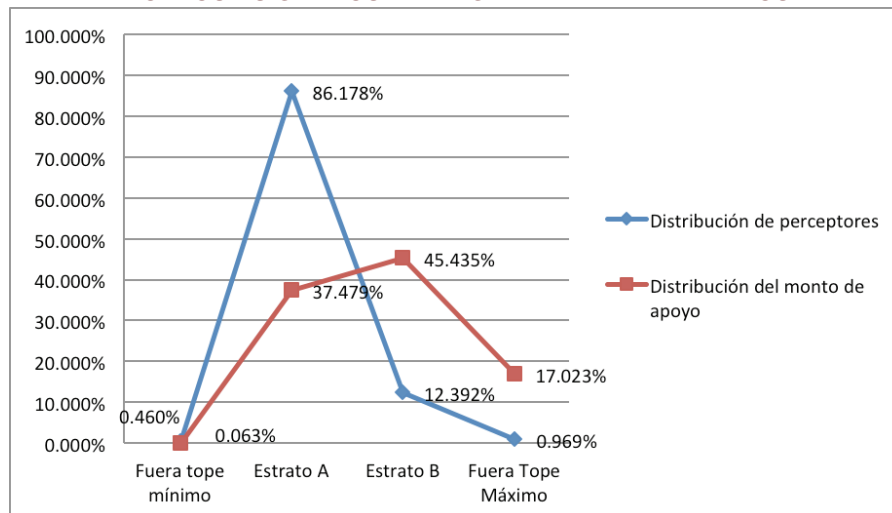
	1 a 29 VIENTRES	30 a 210 VIENTRES	211 A 1800 VIENTRES	Más de 1800 VIENTRES	
	Fuera tope mínimo	Estrato A	Estrato B	Fuera Tope Máximo	Total
Número perceptores	38	7114	1,023	80	8,255
Distribución de perceptores	0.46%	86.18%	12.39%	0.97%	100%
Monto recibido	\$50,500	\$30'065,750	\$36'448,570.50	\$13'655,950	\$80,220,770.50
Distribución del monto de apoyo	0.06%	37.48%	45.44%	17.02%	100%
Promedio por perceptor	\$1,328.95	\$4,226.28	\$35,629.10	\$170,699.38	\$9,717.84

Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

De los 8,255 ganaderos de caprinos apoyados, 8,137 se encontraban dentro de los topes mínimo y máximo. Esto equivalió al 98.57% de los perceptores del programa, los cuales recibieron 82.91% de los recursos otorgados a esta actividad.

Se apoyó, además, a 38 productores que no alcanzaron el tope mínimo; al tiempo que se apoyaron 80 capricultores que rebasaron el tope máximo. Cabe señalar que, en este giro ganadero el promedio por perceptor que escapó del tope máximo es un poco menor al doble de lo máximo permitido por las RO.

Gráfica 17
COMPARACIÓN PORCENTUAL DE PERCEPTORES POR ESTRATO Y
MONTOS ASIGNADOS EN LA GANADERÍA DE CAPRINOS



Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

Al igual que las ganaderías de leche y de ovinos, en cuanto a las solicitudes apoyadas, la ganadería de caprinos prácticamente cumple con las RO del PROGAN 2008. Sin embargo, en cuanto a los montos que se llevaron los ganaderos que rebasaron el tope máximo, son mucho más significativos en este caso que en el caso de la leche y de los ovinos. Esto obedece a que 0.96% de los productores obtuvieron 17.02% de los recursos destinados a este tipo de ganadería.

La regresividad de PROGAN 2008, es más evidente en esta ganadería ya que 13.36% de los ganaderos apoyados –los del estrato B más aquellos que rebasaron el tope máximo– se llevaron el 62.46% de los recursos que el PROGAN destinó a la capricultura.

Abejas

La equivalencia con un vientre de ganado bovino, se supone es de 5 colmenas, sin embargo el tope mínimo en este tipo de ganadería parte desde las 10 colmenas. Así el estrato A comprende de 10 a 175 colmenas y el estrato B de 176 a 1500. La distribución del apoyo es la siguiente:

Cuadro 18
NÚMERO DE APICULTORES Y SUMA DE IMPORTES RECIBIDOS DEL
PROGAN POR NÚMERO DE COLMENAS

	1 a 9 COLMENAS	10 a 175 COLMENAS	176 A 1500 COLMENAS	Más de 1500 COLMENAS	Total
	Fuera tope mínimo	Estrato A	Estrato B	Fuera Tope Máximo	
Número perceptores	54	22373	1,179	15	23621
Distribución de perceptores	0.23%	94.72%	4.99%	0.06%	100%
Monto recibido	\$26,175	\$66'042,675	\$28'996,650	\$3'614,040	\$98,679,540
Distribución del monto de apoyo	0.03%	66.93%	29.38%	3.66%	100%
Promedio por perceptor	\$484.72	\$2,951.89	\$24,594.27	\$240,936	\$4,177.62

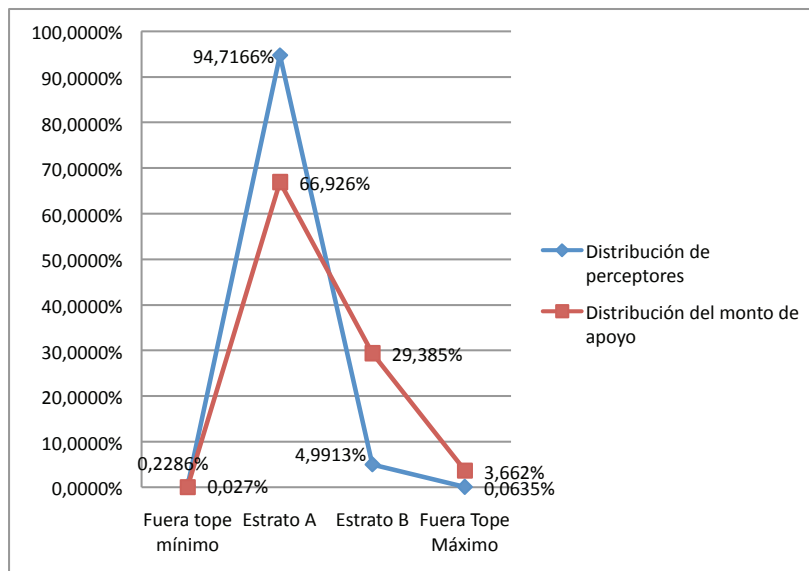
Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

De los 23,621 apicultores apoyados 23,552 (99.71%) están dentro de los topes mínimo y máximo. Estos se llevaron el 96.31% de los recursos otorgados por el PROGAN a este tipo de ganadería. Se apoyó a 54 apicultores que no alcanzaron el tope mínimo y a 15 que rebasaron el tope máximo. También en este tipo de ganadería vale la pena resaltar que el promedio por perceptor de aquellos que están fuera del tope máximo supera casi tres veces el máximo de \$90,000 que estipulan las RO.

Al igual que las ganaderías de leche y de ovinos, en cuanto a las solicitudes apoyadas, la ganadería de caprinos prácticamente cumple con las RO del PROGAN 2008, sin embargo en cuanto a los montos que se llevaron los ganaderos que rebasan el tope máximo, son mucho más significativos ya que representan el 17.02% de los recursos destinados a esta ganadería.

La regresividad de PROGAN 2008, es más clara aún que la observada en la ganadería analizada anteriormente, ya que el 13.36% de los ganaderos apoyados, comprendidos en el estrato B y por aquellos que rebasan el tope máximo, se llevaron el 62.46% de los apoyos.

Gráfica 18
COMPARACIÓN PORCENTUAL DE PERCEPTORES POR ESTRATOS Y MONTOS ASIGNADOS



Fuente: Elaboración propia en base a PROGAN 2008

En el caso de la apicultura la regresividad del subsidio también es observable, ya que prácticamente 5% de los apicultores del estrato B se llevó 30% de los apoyos. Además, 0.06% de los perceptores que estaban fuera del tope máximo acapararon 3.66% de los recursos que el PROGAN canalizó a este giro ganadero en el 2008.

Referencias

Agro Revista Industrial del Campo 2012, en <http://www.2000agro.com.mx/pecuarioypesquero/actividad-agropecuaria-fundamental-para-la-economia-nacional/>

CONEVAL, SAGARPA y la Universidad Autónoma de Chapingo 2008 Evaluación de Consistencia y Resultados 2007. Programa de Estímulos a la Producción Ganadera. Ciudad de México: CONEVAL, SAGARPA y Universidad Autónoma de Chapingo.

FAO2011“Contexto y análisis de la problemática sectorial”, en *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México*. Ciudad de México: FAO y SAGARPA.

---- “Identificación de la problemática, contingencias climatológicas”, en *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México*. Ciudad de México: FAO y SAGARPA

Fox, Jonathan y LibbyHaight (cords.) 2011 *Subsidizing Inequality: Mexican Corn Policy Since NAFTA*. Mexico: Woodrow Wilson International Center forScholars, University of California - Santa Cruz y Centro de Investigaciones en Docencia Económica.

INEGI2009 *Censo Agropecuario 2007* “VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.” Aguascalientes: INEGI.

OCDE 2012*Análisis del extensionismo agrícola en México*. París: OCDE

SAGARPA 2008 *Reglas de Operación 2008*. México: SAGARPA.

--- 2008 *Programa de Uso sustentable de los recursos naturales para la producción primaria. Componente: Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN). Comité Nacional Sistema Producto*. En línea, disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Sistemas%20Productos%20Pecuarios/Attachments/63/n_progan.pdf [Accesado el 28 de Noviembre de 2012]

--- 2009 *Programa Ganadero 2008-2009*. México: SAGARPA.

--- 2011 “Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre 2010 y reformado el 2 de mayo de 2011.

Robles, Héctor y Ana Joaquina Ruiz Guerra 2012 *Presupuesto para la agricultura familiar y campesina en México*. México: OXFAM y Crece, alimentos, justicia, planeta.

Universidad Autónoma de Chapingo y SAGARPA 2006 *Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Chapingo y SAGARPA.

Otras fuentes

El presente ensayo se enfoca en el análisis del único programa de la SAGARPA dirigido específicamente a los ganaderos: el programa etiquetado como Producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero y apícola, PROGAN, durante el ejercicio 2008. El trabajo analiza cómo se ejercen los recursos destinados a los productores pecuarios que van desde los créditos, recursos para infraestructura y para incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas mediante adquisición de abejas reina o de colmenares y de sementales y semen para la mejora del ganado; hasta apoyos para el desarrollo de capacidades, la adopción de paquetes tecnológicos así como recursos por tierras dedicadas a cultivos de granos forrajeros, por llevar a cabo ganadería por contrato o por haber sufrido desastres naturales.