

QUINTA SECCIÓN

POLÍTICAS PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN PECUARIA

UN NUEVO ENFOQUE PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA GANADERÍA

BEATRIZ A. CAVALLOTTI V.*

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se plantea, como el título lo indica, que se debe trabajar en un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas para la ganadería. Las tendencias registradas en estudios previos acerca de los sistemas de producción ganaderos no sólo no se modificaron, sino que siguieron su curso. Por lo tanto, se puede observar una importante concentración del capital y la producción en grandes empresas mexicanas y extranjeras, una presencia importante de los productos de importación en el consumo nacional y también una creciente importación de insumos para la producción animal. Por otra parte, la producción primaria muestra un lento crecimiento con excepción de la producción avícola que evidencia un notable dinamismo.

Si bien es necesario que las políticas públicas para la actividad se centren en revertir la mayor parte de estos procesos, se requiere a su vez analizar la producción ganadera bajo otra perspectiva. Es decir, si bien se deben atender las problemáticas que se presentan en la producción desde el punto de vista tecnológico, económico y social, ponderar la cuestión ambiental es ineludible. En este capítulo se hace especial énfasis en la atención a la huella hídrica de los sistemas ganaderos.

LOS SISTEMAS GANADEROS EN MÉXICO

Los principales sistemas de producción ganaderos en México se caracterizan por presentar grandes asimetrías en las esferas económica, tecnológica y

* Departamento de Enseñanza, Investigación y Servicio en Zootecnia de la Universidad Autónoma Chapingo. La autora agradece la colaboración de Beatriz Nava Moreno, profesionista independiente.

productiva que se reflejan en el ámbito social, en el cual se manifiesta una creciente polarización de los diferentes actores que participan en la actividad. De tal forma que al interior de estos sistemas coexisten grandes empresas extranjeras dominantes en el mercado global, empresas nacionales con una creciente presencia internacional y pequeños productores de autoconsumo u orientados a pequeños mercados locales.

Los sistemas más importantes en cuanto a la producción, comercialización y consumo de sus productos son: los de producción de carne y leche de bovinos, de producción de carne de cerdo y aves, así como la producción de huevo, independientemente que existe una producción ovina, caprina y apícola con menor importancia relativa. Actualmente, éstos se desenvuelven en un contexto cambiante, complejo y marcado por la incertidumbre en muchos aspectos que van desde las fluctuaciones de los precios de los insumos en el mercado internacional, el futuro incierto del TLCAN, el impacto que pueden tener otros tratados comerciales, el auge de la delincuencia en los últimos años en sus múltiples manifestaciones y, en este contexto, el incremento del abigeato, por mencionar algunos.

La política pública hacia este subsector en los últimos dos sexenios tuvo como eje central el incremento a la producción que benefició esencialmente a los grandes empresarios. Consecuentemente, la concentración de capital en la actividad avanzó de forma acelerada, básicamente en las empresas integradas.

Los incentivos para incrementar la producción estuvieron dirigidos a abastecer demanda del mercado internacional y la de aquellos sectores de la población que tuvieron los ingresos suficientes como para adquirir los alimentos de origen pecuario. De esta forma, se procuró fortalecer a aquellas empresas capaces de colocar sus productos en el mercado internacional, mismos que debieron reunir los estándares de calidad requeridos básicamente en los países con los cuales México tenía tratados comerciales. Por otra parte, para atender la demanda de este mercado, las empresas debieron contar con volúmenes de producción que ameritaran el desarrollo de las transacciones comerciales. Así, sólo un puñado de éstas logró beneficiarse exportando sus productos. Mientras tanto, las importaciones mantuvieron una participación significativa en el consumo nacional.

LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS DE ORIGEN PECUARIO EN MÉXICO

La ganadería en México se orienta fundamentalmente a la producción de bovinos para leche y carne, a la porcicultura y a la avicultura. Esta última es

la que presenta un mayor dinamismo en la producción de carne y huevo (cuadro 1).

Los principales estados productores de carne de bovino son Veracruz y Jalisco, el primero generando 13% de la producción nacional y el segundo 12% (CNOG, 2017). Ambos estados reúnen 25% de la producción de carne de bovino en México. En lo que respecta a la carne de porcino, destacan Jalisco con 21% de la producción nacional, Sonora con 17%, Puebla con 12% y Yucatán con 10%. (CNOG, 2017). Es decir, que en cuatro estados se concentra 60% de la producción de la carne de cerdo del país. En relación con la producción de carne de ave, los principales productores son Jalisco, Veracruz y Aguascalientes; el primero con 12% de la producción nacional, el segundo con 11% y el tercero también con 11%. En conjunto, los tres estados generan 34% de la producción de carne de esta especie. Mientras, 73% de la producción de huevo se origina en dos estados: Jalisco con 55% del total nacional y Puebla con 18% (CNOG, 2017). Los principales productores de leche son Jalisco, Coahuila y Durango, con 19%, 12% y 10% de la producción, respectivamente. Por lo tanto, estos estados generan 41% de la leche de bovino que se produce en el país.

Lo arriba expuesto exhibe una clara tendencia a la concentración de la producción en algunos estados del país. Esta suerte de especialización productiva más temprano que tarde se traducirá en una mayor presión sobre los recursos naturales.

Si bien la producción, el comercio y el procesamiento de los productos ganaderos se concentra en grandes empresas, la mayor parte de las unidades de producción son pequeñas, sin oportunidad de desarrollarse tecnológicamente y sin posibilidades de acceder a los recursos financieros existentes en el mercado. Por lo anterior, la inequidad en el acceso a los recursos estimula una creciente polarización económica y social. Debido a la falta o poca organización de los productores primarios y la nula organización de los consumidores, se fortalece cada vez más el poder de mercado de las grandes empresas. Entre ellas se pueden mencionar como las más importantes: el Grupo Viz (SUKARNE), Lala, Alpura, Nestlé, Bachoco, Tyson, Pilgrim's Pride y Norson, entre otras.

El modelo tecnológico dominante y la demanda en aumento de insumos para la producción fueron determinantes para que la actividad se caracterizara por una creciente dependencia hacia el mercado internacional. En este contexto, por poner un ejemplo, las importaciones de maíz se dispararon a partir del ciclo agrícola 2012/2013 de 5 676 millones de toneladas a 14 569 millones de toneladas en el ciclo agrícola 2016/2017 (USDA-FASS, 2016 y 2018). Es decir, que estas importaciones, que están constituidas en su

CUADRO 1
 PRINCIPALES PRODUCTOS DE ORIGEN PECUARIO EN MÉXICO
 2007-2016 (MILES DE TONELADAS).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Productos de carne</i>										
Bovino	1 635	1 667	1 704	1 744	1 803	1 820	1 806	1 827	1 850	1 879
Porcino	1 152	1 160	1 162	1 174	1 202	1 238	1 283	1 290	1 322	1 376
Aves	2 542	2 580	2 636	2 681	2 765	2 791	2 808	2 879	2 972	3 077
Producción de huevo	2 290	2 337	2 360	2 381	2 458	2 318	2 516	2 567	2 652	2 720
Producción de leche (millones de litros)	10 345	10 589	10 549	10 676	10 724	10 880	10 965	11 129	11 394	11 607

FUENTE: CNOG, 2017.

mayor parte por maíz amarillo para la alimentación animal, aumentaron en más del 150% en el periodo señalado.

En lo que se refiere al comercio exterior de alimentos de origen pecuario, a pesar de que la apertura comercial contribuyó a incrementar las exportaciones de los principales productos, continuaron las importaciones e incluso, en algunos casos, se incrementaron. Particularmente, aumentaron las importaciones porcícolas, avícolas y de productos lácteos. Los productos importados, dependiendo su nivel de procesamiento, impactaron a los distintos eslabones de las cadenas productivas, deterioraron particularmente la situación de los productores primarios y generaron una enorme transferencia de recursos hacia otros países (cuadro 2), particularmente hacia Estados Unidos y Canadá, beneficiados con el TLCAN en el comercio de productos ganaderos.

CUADRO 2
COMERCIO EXTERIOR PECUARIO (MILLONES DE DÓLARES)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-4 068	-4 531	-3 394	-3 825	-3 881	-3 768	-4 686	-4 939	-3 417	-3 403

FUENTE: CNOG, 2017.

Sólo en los últimos diez años (arriba señalados) se transfirieron al extranjero más de 39 912 millones de dólares.

Sin embargo, en la década 2007-2016, las importaciones de carne de res disminuyeron su importancia en el consumo nacional, siendo su participación en el último año de 13.1%, cuando en 2007 era de 23.2%, como se puede observar en la gráfica 1.

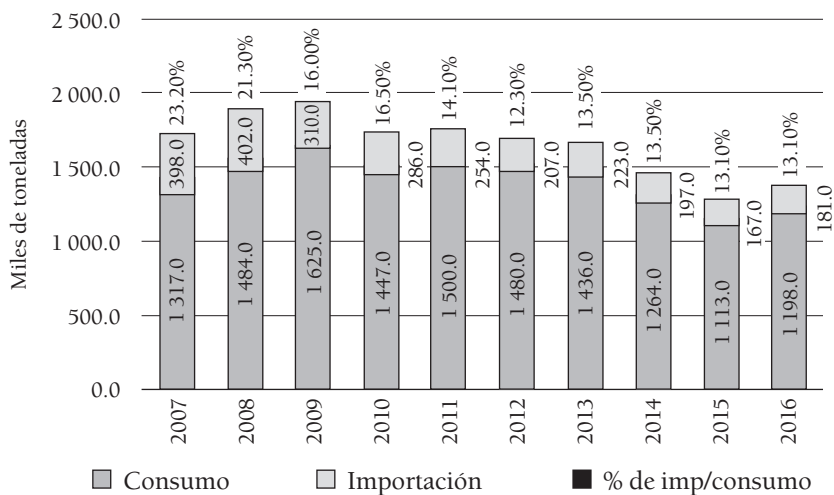
Pero en lo que respecta a carne de cerdo, la participación de las importaciones en el consumo nacional en el mismo periodo, si bien mostró un pequeño descenso de 2015 a 2016, continuó siendo alarmante con un 40.4% en 2016, cuando en 2007 era de 30.9% (gráfica 2).

La participación de las importaciones en el consumo nacional de carne de ave tendió a incrementarse en el periodo de estudio y en 2016 fue de 23% (gráfica 3).

En lo que respecta a la participación de las importaciones en el consumo nacional de productos lácteos, de igual manera que en el caso de la carne de cerdo, es notable con un 40.7% en el año 2016 (gráfica 4).

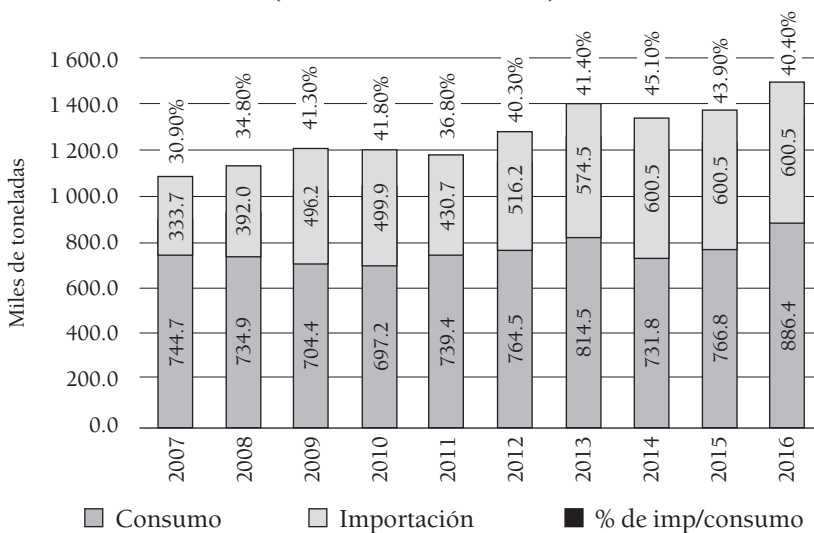
Por otra parte, el consumo de alimentos de origen animal no presentó aumentos significativos y en el caso de la carne de res mostró una tendencia decreciente como se puede apreciar en el cuadro 3.

GRÁFICA 1
DISPONIBILIDAD DE CARNE DE BOVINO EN MÉXICO: 2007-2016
(EN MILES DE TONELADAS)



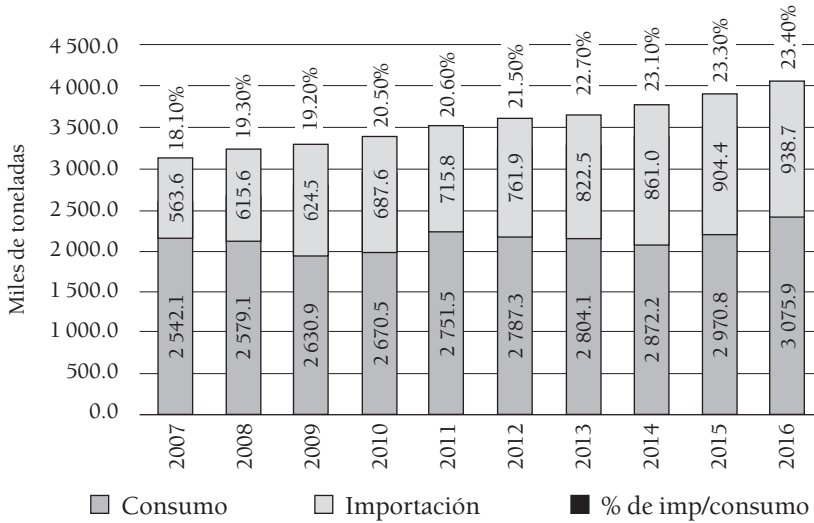
FUENTE: elaboración propia con datos de CNOG, 2017.

GRÁFICA 2
DISPONIBILIDAD DE CARNE DE PORCINO EN MÉXICO: 2007-2016
(EN MILES DE TONELADAS)



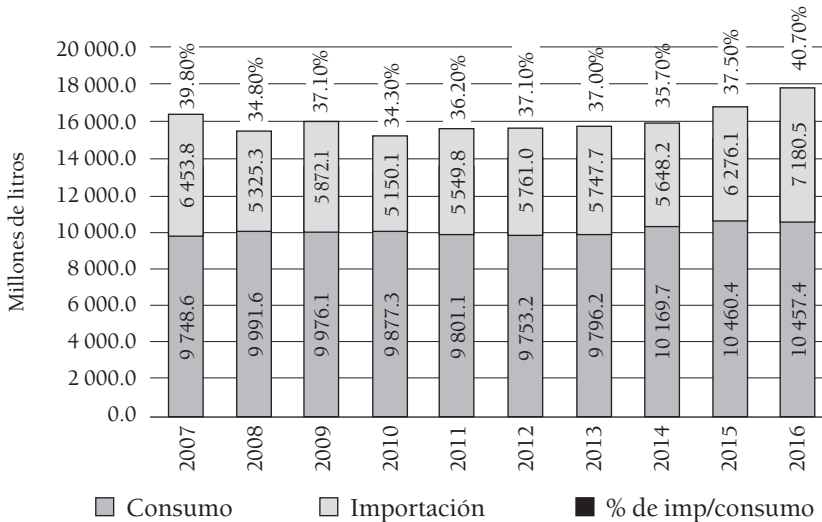
FUENTE: elaboración propia con datos de CNOG, 2017.

GRÁFICA 3
DISPONIBILIDAD DE CARNE DE AVE EN MÉXICO: 2007-2016
(EN MILES DE TONELADAS)



FUENTE: elaboración propia con datos de CNOG, 2017.

GRÁFICA 4
DISPONIBILIDAD DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN MÉXICO: 2007-2016
(MILLONES DE LITROS, EQUIV.)



FUENTE: elaboración propia con datos de CNOG, 2017.

CUADRO 3
 CONSUMO PER CÁPITA EN MÉXICO DE CARNE DE BOVINO, CERDO Y AVE,
 HUEVO Y PRODUCTOS LÁCTEOS: 2007-2016

Alimento / Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Carne de res (kgs)	15.6	16.9	17.1	15.2	15.2	14.4	14.0	12.2	10.6	11.3
Carne de cerdo (kgs)	9.8	10.1	10.6	10.5	10.1	10.9	11.7	11.1	11.3	12.2
Carne de ave (kgs)	28.3	28.7	28.8	29.4	30.0	30.3	30.6	31.2	32.0	32.8
Huevo (kgs)	20.9	21.0	20.9	20.9	21.3	20.0	21.7	21.8	22.1	22.5
Lácteos (lts.)	148.0	138.0	140.0	132.0	133.0	133.0	131.0	132.0	138.0	144.0

FUENTE: CNOG, 2017.

Para estar en condiciones de incrementar el consumo de estos alimentos, la población debió de disponer de los ingresos suficientes para ello. Sin embargo, esto no ocurrió de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017a), que reporta que desde 2006, el ingreso de los hogares fluctuó sin recuperarse en los últimos diez años. La misma institución reporta que en el último trimestre de 2016 el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria era de 40.0%, llegando al 41% en 2017 (CONEVAL, 2018).

¿POR QUÉ UN NUEVO ENFOQUE EN LAS POLÍTICAS PARA LA GANADERÍA?

La ganadería, particularmente la ganadería bovina, deja una huella hídrica de dimensiones considerables, siendo la intensiva la que genera un mayor impacto. En un país como México, en el cual más de la mitad del territorio es árido o semiárido, con regiones sobrepobladas que provocan un enorme estrés hídrico, la producción ganadera tiene que asumir características diferentes a las actuales.

Documentos recientes de la SEMARNAT (2014) indican que de 2012 a 2030 se estima una reducción en la disponibilidad de agua por habitante de 14.8%. Es así, como en algunas regiones del país, ésta transitará de ser baja a muy baja y en otras de muy baja a extremadamente baja. Básicamente, las regiones más afectadas serán las ubicadas en el norte y centro del país.

Los estudios relativos a la huella hídrica que deja la producción pecuaria a nivel global revelan que 33% del total lo genera el ganado bovino para carne, seguida por el ganado bovino para leche, la producción porcina con 19% y la avicultura con 11% (Mekonnen y Hoekstra, 2010).

En los estados ubicados en las zonas áridas del país (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sonora, Zacatecas), actualmente se produce 25% de la carne de bovino y 35% de la leche de esta misma especie. La escasez de agua en las regiones áridas y semiáridas forzosamente generará una crisis en la producción y de oferta de estos productos. En otras regiones, con baja disponibilidad de agua por habitante, también existe una alta probabilidad de que se presente una crisis similar. Por lo anterior, debe planificarse la producción ganadera y desarrollar diversos proyectos que, al menos, mitiguen las condiciones que se presentarán en un futuro no muy lejano.

Si bien es necesario incrementar la producción de alimentos de origen animal, la política pública dirigida a este subsector debe plantear dónde y

cómo fomentar la actividad ganadera. Ello demandará un gran esfuerzo para un proceso de transformación de esta naturaleza.

A continuación se esbozan una serie de propuestas de acuerdo con la problemática existente en los principales sistemas de producción pecuaria en el país. Algunas de ellas se presentaron anteriormente en otros trabajos (Cavallotti, 2012), pero permanecen siendo vigentes.

PROPUESTAS

<i>Problemática</i>	<i>Acciones</i>
Diversidad de regiones con características y problemáticas diferentes en los ámbitos económico, social ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentar programas de desarrollo ganadero congruentes con las condiciones socioeconómicas y ambientales de cada una de las regiones y microrregiones del país, desde una perspectiva de desarrollo territorial, autosuficiencia alimentaria, combate a la pobreza y cuidado y preservación de los recursos naturales. • Para la elaboración de programas económicos, social y ambientalmente pertinentes se tendrán que realizar diagnósticos regionales a través de las instituciones de investigación especializadas. • A mediano plazo, determinar cuáles son los sistemas de producción que se pueden sostener en cada región.
Dependencia del mercado internacional en materia de insumos ganaderos. Importaciones de maíz.	<ul style="list-style-type: none"> • Para frenar las importaciones desmedidas de cereales se requiere fomentar la investigación y revisar los datos disponibles con la finalidad de estudiar la viabilidad de sustituir el empleo de maíz por otros cultivos existentes o que puedan cultivarse en el país, que generen buenos rendimientos y de buena digestibilidad para los animales. • Desarrollar un programa nacional en cada región que promueva la investigación, la difusión, capacitación y asistencia técnica en producción, aprovechamiento de forrajes nativos, adaptados e inducidos, principalmente para el ganado mayor.
Dependencia del mercado internacional de alimentos de origen animal.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar los tratados comerciales y proteger aquellos alimentos de origen animal estratégicos para el país. • Incrementar y diversificar la producción de alimentos de origen animal de calidad, inocuos a la salud humana.

PROPUESTAS (CONTINUACIÓN)

<i>Problemática</i>	<i>Acciones</i>
Concentración de la producción ganadera en empresas y estados.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo de los sistemas de producción pecuarios a nivel local. • Promover la asociación de los pequeños y medianos productores locales para la producción, procesamiento y comercialización de sus productos. • Rescatar y promover productos típicos locales y regionales. • Establecer sistemas de control de calidad que permitan garantizar productos inocuos para el consumo humano. • Desarrollar programas para promover la producción natural u orgánica. • Desarrollar programas que promuevan la diversificación productiva en las pequeñas y medianas unidades de producción pecuarias. • Generar amplios programas para el desarrollo de infraestructura pecuaria. • Desarrollar estrategias que permitan el acceso al crédito de los pequeños y medianos productores, con tasas de interés preferenciales.
Insuficiente desarrollo de capacidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Se deben impulsar amplios programas de capacitación para los productores pecuarios en administración, planeación, manejo holístico de los recursos, trazabilidad, manejo reproductivo, nutricional, sanitario, construcción adecuada de instalaciones pecuarias, procesamiento de la producción y en todos aquellos temas estratégicos para cada una de las regiones del país.
Impacto ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Tomando en cuenta la inminente crisis hídrica en gran parte del territorio nacional, particularmente en las regiones áridas y semiáridas, es necesario mejorar la productividad del ganado a través de dos vertientes: mejoramiento genético y mejora en el manejo reproductivo, sanitario y nutricional del ganado en instalaciones adecuadas. • En todo caso, en las regiones más vulnerables, se tendrá que fomentar la producción en pequeña escala alimentando el ganado en pastoreo y acompañada del

PROPUESTAS (CONTINUACIÓN)

<i>Problemática</i>	<i>Acciones</i>
	<p>desarrollo de una infraestructura adecuada que permita la recolección de agua de lluvia y recarga de los acuíferos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Será necesario revisar las políticas de fomento a las exportaciones ganaderas toda vez que actualmente existe la necesidad de contribuir a la alimentación del 41% de la población nacional. • Se requiere organizar y capacitar a los diferentes agentes que intervienen en los sistemas de producción pecuarios para prevenir la situación dramática que se puede presentar si no existen intervenciones oportunas y pertinentes. • Los técnicos deben fomentar modelos tecnológicos alternativos, con menor impacto ambiental, que el actualmente dominante. Desarrollar proyectos de ganadería en pastoreo, silvopastoriles con el empleo de cercos vivos, la producción natural u orgánica, e impulsar la producción integral y diversificada.

CONCLUSIÓN

En este capítulo se esbozan apenas algunas propuestas para responder a los principales problemas que padecen los sistemas de producción pecuarios, pero el diseño de las políticas públicas correspondientes, actualmente y en un futuro inmediato, será mucho más complejo de lo que fue en años recientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bruckmann, Mónica (2012), “La centralidad del agua en la disputa global por recursos estratégicos”, en ALAI, *América Latina en movimiento*, disponible en <<http://www.alainet.org/es/active/53385>>, consultado en abril de 2015.
- Cavallotti, Beatriz A. (2012), “Políticas y acciones para rescatar la ganadería y desarrollar la producción de carnes bovina y porcina”, en José Luis Calva (coord.), *Políticas agropecuarias, forestales y pesqueras*, México, Juan Pablos/Consejo Nacional de Universitarios.

- Cavallotti, Beatriz A. (2017), “Soberanía alimentaria y huella ecológica de la ganadería en México, la huella hídrica”, en Cavallotti V., Ramírez V., Cesín V. y Ramírez J. (coords.), *Globalización, seguridad alimentaria y ganadería familiar*, México, Universidad Autónoma Chapingo/Colegio de Postgraduados/Juan Pablos.
- CNOG (2016), *Boletín Económico Pecuario* núm. 25, México, Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas.
- CONAGUA (2016), *Estadísticas del Agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales/CONAGUA.
- CONEVAL (2017a), *La evolución del ingreso de los hogares mexicanos en los últimos 25 años*, disponible en <<http://coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Nota-ingresos-Mexico-25-anos.pdf>>.
- CONEVAL (2017b), *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016*, disponible en <http://coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf>.
- CONEVAL (2018), *Comunicado de prensa* núm. 02, disponible en <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado_02_ITLP_Cuarto_trim_2017.pdf>.
- Delgado Ramos, Gian C. (2017), “Objetivos de desarrollo sustentable, una propuesta para la ‘transformación’”, *América Latina en Movimiento*, disponible en <<https://www.alainet.org/es/articulo/184969>>.
- Mekonnen, M.M. and A.Y. Hoekstra (2010), “The Green, Blue and Grey Water Footprint of Farm Animals and Animal Products”, en *Value of Water Research Report Series* núm. 48, UNESCO-IHE, Delft, the Netherlands
- SEMARNAT (2014), *El Medio Ambiente en México 2013-2014*, <http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/06_agua.html>.