

EL FOMENTO A LA GANADERÍA: ESTUDIO RECAPITULATIVO

24

Tesis presentada ante la  
División de Estudios Profesionales de la  
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia

de la

Universidad Nacional Autónoma de México  
Para la obtención del título de  
Médico Veterinario Zootecnista

por

Ildefonso Emanuel García Gómez

Asesores:

MVZ Javier Álvarez González

MVZ Jesús René García Vázquez

México, D.F., 2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL FOMENTO A LA GANADERÍA :  
ESTUDIO RECAPITULATIVO

285244

ILDEFONSO EMANUEL GARCIA GOMEZ

Este trabajo está dedicado a:

*Guadalupe Gómez Rojo (In memoriam). Mi madre, quién me dio una educación crítica, su protección amorosa y su comprensión solidaria.*

*Rosita Oceja Yañez. Mi compañera de siempre en el trabajo y en el amor.*

*Adalberto M. García Gómez. Mi hermano por su contante evolución y apoyo.*

*Mauricio Velázquez y Alfredo Peñaloza. Compañeros de trabajo y de historia.*

*Maricela Sánchez y José Quiles. Compañeros de resistencia y solidaridad.*

*A la memoria de Jorge Arias Montes y Eduardo Meza Lavaniegos, estudiantes de la FMVZ - UNAM, 1972 - 1976, que en el ejercicio consecuente de la práctica libertaria para la construcción de un nuevo México y un proyecto de Universidad crítica, científica y para el pueblo, perdieron la vida.*

*Reconocimiento a mis asesores:*

*Al MVZ Javier Alvarez González. Quien de manera fraterna y profesional contribuyó con meses de trabajo, con su conocimiento y experiencia, así como, con una asesoría crítica que apoyó la organización y disciplina de esta actividad; reconozco que sin su apoyo, la realización de este trabajo hubiera tenido mayores dificultades.*

*Al MVZ Jesús René García Vázquez. Por su constante práctica fraterna, así como por su apoyo y aportaciones críticas a la realización de éste y de otros trabajos encaminados a mejorar el desempeño de los agentes de cambio para la construcción del desarrollo rural.*

## CONTENIDO

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| RESUMEN  | 1             |
| INTRODUCCION   | 2             |
| PROCEDIMIENTO  | 9             |
| <b>CAPITULO I. EL FOMENTO A LA GANADERIA.</b>                            | <b>9</b>      |
| I.1 Concepto y objeto.   | 9             |
| I.2 El término fomento   | 13            |
| I.3 El término ganadería   | 19            |
| I.4 Aplicaciones del término fomento por el<br>Gobierno Federal          | 22            |
| I.5 En busca del contenido del término fomento en<br>la planeación       | 36            |
| I.6 Análisis teórico para la construcción del<br>concepto fomento.       | 48            |
| I.7 La definición de fomento a la ganadería                              | 74            |
| <b>CAPITULO II. DESARROLLO, PLANEACION Y FOMENTO A<br/>LA GANADERIA</b>  | <b>79</b>     |
| II.1 Situación nacional  | 79            |
| II.2 La situación del sector agropecuario y forestal                     | 84            |
| II.3 El desarrollo de la ganadería en México                             | 98            |
| II.4 La producción ganadera  | 111           |
| II.5 La idea de desarrollo social, rural, sectorial y<br>de la ganadería | 128           |
| II.6 La planeacion general, sectorial y ganadera                         | 141           |

|  |            |
|--|------------|
| II.6.1 Características generales   | 141        |
| II.6.2 Etapas o fases del proceso.   | 145        |
| II.6.2.1. El perfil deseado de la sociedad   | 145        |
| II.6.2.2 El diagnóstico  | 147        |
| II.6.2.3 La imagen - objetivo  | 153        |
| II.6.2.4 La estrategia   | 155        |
| II.6.2.5 La formulación cuantificada   | 159        |
| II.7 El fomento a la ganadería (la propuesta de categoría).                              | 162        |
| <b>CAPITULO III. EL FOMENTO COMO PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACION EN LA GANADERIA..</b> | <b>180</b> |
| III.1 La ganadería en el PND, en el Plan agropecuario y subsectorial                     | 180        |
| III.2 Planeación de la ganadería   | 211        |
| III.2.1 La política ganadera   | 211        |
| III.2.2 El gasto público en la agricultura y la ganadería                                | 216        |
| III.2.3 Los instrumentos de política agropecuaria  | 220        |
| III.2.4 Política agropecuaria internacional  | 223        |
| III.2.5 Perspectiva de la ganadería nacional   | 226        |
| III.2.6 Procesos de producción   | 242        |
| III.3 El fomento en la ganadería   | 247        |
| III.3.1 Ganadería bovina de carne  | 248        |
| III.3.2 Ganadería bovina de leche.   | 253        |
| III.3.3 Ganadería porcina  | 261        |
| III.3.4 Avicultura   | 264        |

|   |            |
|---|------------|
| III.3.5 Ganadería caprina   | 266        |
| III.3.6 Los problemas generales de los ganaderos                                  | 267        |
| <b>CAPITULO IV. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL FOMENTO A LA<br/>GANADERÍA</b>          | <b>275</b> |
| IV:1 1a. Etapa. Periodo postrevolucionario  | 275        |
| IV.1.1 De la Revolución al Cardenismo   | 275        |
| IV.1.2 El periodo de contra reforma agraria                                       | 280        |
| IV.2 2a. Etapa. el pasado inmediato: reorganización y<br>modernización pecuaria   | 291        |
| IV.2.1 Las condiciones para el despegue ganadero                                  | 291        |
| IV.2.2 Reorganización y modernización de la<br>infraestructura ganadera 1955-1964 | 296        |
| IV.2.3 La participación del estado  | 298        |
| IV.2.4 La inversión extranjera  | 312        |
| IV.3 3a. Etapa. desarrollo reciente de la ganadería                               | 315        |
| IV.3.1 Díaz Ordaz: ventajas comparativas y la ALPRO                               | 316        |
| IV.3.2 El sexenio ganadero  | 318        |
| IV.3.3 La crisis agrícola y Luis Echeverría                                       | 326        |
| IV.3.4 Políticas de fomento pecuario en los setenta                               | 331        |
| IV.3.5 El Sistema Alimentario Mexicano  | 338        |
| IV.3.6 Auge y expansión de la ganadería   | 345        |
| A) EL FINANCIAMIENTO A LA GANADERÍA   | 345        |
| B) LA INVERSIÓN DIRECTA PUBLICA Y PRIVADA   | 348        |
| C) FRONTERA GANADERA Y CAMBIOS EN EL PATRON DE<br>CULTIVOS.                       | 351        |
| D) INVERSION Y OCUPACION EN LA RAMA   | 353        |

|  |            |
|--|------------|
| E) INCREMENTO DE LA PRODUCCION GANADERA  | 356        |
| IV.3.7 Cambios en la oferta y demanda de productos de la ganadería   | 357        |
| IV.3.8 Comercio exterior de productos pecuarios  | 359        |
| IV.-4a. Etapa en los ochenta: la crisis se extiende a la ganadería   | 362        |
| IV.4.1 La situación de la ganadería en los noventa   | 367        |
| <b>CAPITULO V. DISEÑO, OPERACION Y EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LA GANADERIA</b>                             | <b>380</b> |
| V.1 Consideraciones generales  | 380        |
| V.2 El Programa  | 385        |
| V.2.1 La utilidad del Programa   | 387        |
| V.2.2 La composición del Programa  | 389        |
| a) Definición y análisis del problema  | 390        |
| b) Examen y evaluación de las tecnologías de resolución disponibles  | 391        |
| c) Estudio de las estrategias alternativas del Programa  | 392        |
| d) Elección de la solución preferente  | 393        |
| e) Enunciado de los objetivos del Programa   | 393        |
| f) Enunciado de las recomendaciones generales del programa referentes a las actividades, recursos y poblaciones objetivo | 399        |
| g) Evaluación del Programa   | 401        |
| V.3 La programación de la ejecución  | 409        |
| V.3.1 Consideraciones generales  | 409        |



|  |            |
|--|------------|
| V.3.2 Los elementos estratégicos   | 411        |
| V.3.2.1 El medio ambiente interorganizacional (el medio ambiente externo)    | 413        |
| V.3.2.1.1 El establecimiento de una base de poder del grupo de planificación | 416        |
| V.3.2.2 La organización (el medio ambiente interno)                          | 421        |
| V.3.2.2.1 Las condiciones organizacionales propicias a la ejecución          | 423        |
| V.3.3 Los elementos técnicos   | 432        |
| V.3.3.1 El Programa de operaciones   | 433        |
| V.3.3.1.1 La especificación de los objetivos operativos                      | 434        |
| V.3.3.1.2 Programa central de operaciones                                    | 436        |
| V.3.3.1.3 La especificación de actividades y operaciones                     | 437        |
| V.3.3.1.4 Resumen de los elementos del programa de operaciones               | 439        |
| V.3.3.2 Los métodos de clasificación ordenada de actividades                 | 440        |
| V.3.3.3 La evaluación operativa  | 443        |
| <b>CAPITULO VI. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y EXTENSIONISMO</b>              | <b>444</b> |
| VI.1 El proceso productivo en la ganadería                                   | 446        |
| VI.2 La tecnología en la ganadería   | 451        |
| VI.3 Marco conceptual de la transferencia de tecnología                      | 456        |
| VI.4 La transferencia de tecnología en el sector pecuario                    | 463        |

**RESUMEN**

García Gómez, Ildefonso Emanuel. El fomento a la ganadería. (bajo la dirección de Javier Alvarez González y Jesús René García Vázquez).

Para responder a las necesidades de productos de origen animal que demanda la sociedad, se requiere de la aplicación de estrategias integradas de manera lógica y racional, en las que se considere a la ganadería como un proceso de naturaleza biológica, como actividad económica y como parte integrante de la estructura social. En consecuencia, el objetivo de este trabajo consiste en identificar el contenido del concepto "fomento" y proponerlo como una categoría metodológica de planeación que sirva de base para diseñar una concepción de fomento a la ganadería en México y adicionalmente dotar al médico veterinario zootecnista con una herramienta para enfrentar problemas de la ganadería, mediante el establecimiento de políticas públicas de desarrollo. Este estudio se basa en la revisión y análisis de la literatura pertinente así como de experiencias de autores especializados en la materia y encuentra su aplicación práctica en la formulación-ejecución de los programas de fomento a la ganadería.

**INTRODUCCION:**

La producción ganadera en el país, se logra actualmente mediante diferentes formas, de acuerdo con las condiciones ambientales y los fines zootécnicos buscados por los productores en las especies animales con que se trabaja, fundamentalmente para satisfacer las necesidades de consumo de alimentos y otros productos por la sociedad. De esta manera, dentro del marco del modo de producción capitalista se han establecido una serie de condiciones para dirigir esta producción, una de esas características es la denominada globalización del capital.

A lo largo de la historia reciente de México se ha visto como se han seguido diversas estrategias para refuncionalizar el sistema económico, todas ellas organizadas y dirigidas por el Estado mediante sus instituciones públicas, promoviendo etapa por etapa, modificaciones en los sistemas de producción de acuerdo al avance tecnológico y su posibilidad de aplicación. Sin embargo actualmente, ante el fenómeno de la globalización de los mercados e internacionalización del capital, la administración pública se encuentra presionada para redefinir sus funciones.

Con base en lo anterior, la discusión de las diferentes ideas sobre el desarrollo nacional y rural, cobra una vigencia que no puede pasar desapercibida, aún cuando el mismo gobierno federal en el proceso de refuncionalización, ha dejado de realizar el análisis pertinente para la generación de políticas públicas, en especial para la agricultura la ganadería y lo forestal.

En la idea de la organización de la sociedad mexicana para el desarrollo, la política pública, es un factor necesario, ya que conforma, además del espacio de actuación de los diferentes actores sociales, la intención de los esfuerzos y las formas generales de lograrlo. En este sentido es importante reconocer, que la idea de "fomentar la producción agropecuaria" como elemento de política pública, se ha venido practicando de manera formal desde el último cuarto del siglo XIX con la creación de la Dirección General de Industria dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores y hasta el momento actual, en la revisión de la literatura de diversos autores, de planes y programas oficiales, se le han asignado una diferentes interpretaciones.

De esta manera, la necesidad de discutir el simple término "fomento", radica en la importancia de comprender una acción pública cuyo contenido ha sido interpretado de manera superficial, permitiendo con ello la asignación de recursos de manera parcial e inconclusa ante situaciones de coyuntura; por el contrario en este trabajo se considera que todo término usado en la conformación de las políticas públicas, debe gozar de un contenido lo más preciso posible y en el marco de una concepción teórica dada.

El fomento como una acción de política pública, debe ser considerado como un instrumento del modelo de desarrollo agropecuario vigente, la diferencia estriba en la interpretación que de éste se da por los diferentes actores de la sociedad y en particular por el gobierno federal en turno. Así el análisis del sector permite observar cual ha sido su papel en el desarrollo del capitalismo en México y cuales son sus características estructurales, para poder comprender por que, por ejemplo, se ha venido acrecentando la pobreza en el campo y ubicar alguna de las fallas de la administración pública.

Pensar en la infraestructura productiva agrícola y ganadera del país, así como en los grupos sociales que viven o dependen de ésta y sus relaciones, dirige la discusión a la organización de la economía nacional y al bienestar de la población. Para ello, se reivindica a la planeación como una herramienta indispensable para lograr objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la sociedad mexicana, bajo principios de igualdad de condiciones.

En este sentido, el objetivo central de este trabajo consiste en concebir al fomento, como un instrumento de planeación que permita alcanzar objetivos de política pública sectorial, en particular de la ganadería. Esto conlleva la necesidad de confrontar las diferentes ideas que sobre el fomento se tienen, con el propósito de universalizarlo como un concepto y proponer su elevación al rango de categoría metodológica que sirva de base para diseñar una concepción del fomento a la ganadería.

Adicionalmente, esta elaboración tiene como propósito, promover la necesidad de que el médico veterinario zootecnista, además, sea formado como un profesional en la administración pública, ya que debe ser un protagonista en la

atención de los grandes problemas del desarrollo de la ganadería en México. De esta manera se considera que el conocimiento de la planeación resulta indispensable para el médico veterinario zootecnista, si es que verdaderamente se quiere que participe el desarrollo de este subsector.

La reactivación de la producción ganadera, es una tarea insoslayable para responder a las crecientes demandas de productos de origen animal que tiene la sociedad; para esto, no sólo se requieren nuevos conocimientos técnicos y mayores recursos; también se requiere de la voluntad política del Estado y de la aplicación de estrategias integradas de manera lógica y racional que consideren a todos los grupos sociales, estrategias en las que se coloque a la ganadería como un proceso de naturaleza biológica, como una actividad económica y como parte de la estructura social.

Considerando la normatividad de los trabajos de tesis, este estudio recapitulativo, considera en la parte correspondiente al procedimiento seis capítulos. En el primero se procede a identificar el concepto fomento y a su análisis para elaborar una propuesta de definición aplicable a la ganadería. En el segundo se establece la propuesta de calificar el fomento a

la ganadería como una categoría metodológica en el proceso de la planeación de actividad del subsector ganadero y se analiza cual es su papel en el desarrollo rural. En el tercer capítulo se procede a identificar las características y los elementos de política pública, objetivos y estrategias subsectoriales desde el punto de vista conceptual y la problemática estructural en el Plan Nacional de Desarrollo, Sectorial y de ganadería. En el cuarto, se analizan algunas de las acciones más importantes del Estado para la ganadería nacional, con la intención de identificar en términos propositivos, cual debe ser su función en el actual periodo en el desarrollo de la ganadería. En el quinto capítulo se promueve la necesidad de unificar criterios para organizar la actuación del Estado y los diferentes actores sociales y privados mediante el establecimiento de Programas de Fomento Ganadero; en este apartado se pretende precisar su estructura y organización, los medios e instrumentos de operación y sus mecanismos de control y evaluación. Finalmente en el sexto, se intenta destacar la necesidad del papel del médico veterinario zootecnista como cuadro técnico capacitado en el extensionismo y la transferencia de tecnología, como uno de los ejes principales de la práctica de los Programas de Fomento Ganadero.



Asimismo, vincular la teoría y la práctica en ganadería es pensar en el médico veterinario zootecnista, como participante en la planeación y en la operación de planes y programas nacionales, regionales y locales tanto generales y específicos.

Esta es en principio la intención de la organización y estructura del trabajo que se presenta, en el entendido de que de antemano se reconoce que tiene grandes limitaciones teóricas, históricas y metodológicas; no obstante, si en un momento dado en un foro, en algún trabajo académico de investigación o de política institucional, llegasen a considerar en sus discusiones lo mencionado en este trabajo, el objetivo perseguido estará más que cumplido.

## CAPITULO I. EL FOMENTO A LA GANADERIA

### I.1 Concepto y objeto

Desde la década de los setenta el país ha venido enfrentando una difícil situación generada por factores económicos y sociales que han repercutido de manera negativa en su desarrollo, ante esta situación se han tratado de sumar esfuerzos para acelerar el ritmo de crecimiento de las actividades agropecuarias, sobre todo en lo que se refiere a la producción de bienes de consumo básico para la alimentación.

Para lograrlo, se han canalizado a la ganadería amplios recursos materiales y financieros; sin embargo, esta actividad se ha ido quedando atrás en el proceso de crecimiento económico y de la población de nuestro país. Este estancamiento se ha tratado de explicar y justificar por diversos autores y el mismo gobierno federal, como consecuencia de fenómenos que supuestamente están fuera de control, como los meteorológicos, sin embargo es necesario hacer un análisis aún cuando sea a nivel general, de algunos factores económicos y sociales que puedan caracterizar más objetivamente los problemas del campo.

En este sentido se ha observado que la problemática de la ganadería como actividad productiva no se presenta de manera aislada ya que esta actividad debe considerarse como un proceso global que incluye:

- Aspectos relativos a la planeación y programación de las actividades con base en las necesidades nacionales y regionales,
- La disponibilidad de recursos naturales, humanos y financieros,
- La toma de decisiones para la elección de las mejores alternativas de producción tomando en cuenta la demanda del mercado,
- El control permanente del proceso productivo en sus aspectos técnicos y contables y
- La evaluación de los resultados obtenidos en relación con lo programado, para alimentar el proceso productivo en cada ciclo y sostener e incrementar la productividad.

Es de acuerdo a lo arriba mencionado, de donde se desprende la necesidad de conducir a la ganadería como un proceso global con todas sus implicaciones, pero es

aquí, definitivamente donde se observan las mayores limitaciones y deficiencias.

Por su parte, los profesionales de la medicina veterinaria y la zootecnia, difícilmente pueden encontrar documentos especializados que les guíen en el conocimiento de este proceso global para que en su práctica contribuyan de manera directa en el logro de los objetivos y las metas que se asignan a la ganadería en su conjunto.

Es por esto que el problema de la existencia de concepciones, la formación de profesionistas con base en estas condiciones y el aparato productivo, están estrechamente ligadas, de ahí que se sostiene en este trabajo, que el médico veterinario zootecnista debe ser capaz de valorar la importancia global de las explotaciones ganaderas, en el ámbito de la producción integral de alimentos, productos y subproductos de origen animal de acuerdo a las condiciones nacionales.

De igual manera que en otros sectores de la economía, en el agropecuario se han aplicado planes y programas con la finalidad de conducir las actividades de los distintos

interlocutores participantes. Es así como en una serie de documentos, generalmente gubernamentales, aparece el término "fomento", palabra que de manera general queda como tal y en el mejor de los casos solo ha recibido interpretaciones de coyuntura y forma parte del lenguaje o jerga de vocablos de médicos veterinarios zootecnistas y de otros profesionistas que se dedican a trabajar en este medio, sin que sea un término que pueda ser identificado por todos y mucho menos como un concepto, con un contenido específico relacionado con la planeación y el desarrollo.

En el ámbito pecuario, la palabra fomento aparece en algunos documentos importantes como el Programa Maestro de Ganadería (1986-1987), el Programa Especial de Desarrollo Pecuario (1988-1994) y se llega a usar en la denominación de una dependencia, la Dirección General de Fomento Ganadero (1984- 1985) y aun en instancias como los Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaría (1989-1994) y otros

Por lo anterior se considera necesario definir y comprender en principio la denominación "fomento" y que el médico veterinario zootecnista preocupado por la

acción en la ganadería sea capaz de interpretarlo, aplicarlo y ejecutarlo en su ejercicio profesional; asimismo, comprenda a la ganadería como una actividad económico-social y en consecuencia tenga la capacidad de diseñar las alternativas más adecuadas y llevarlas a la práctica en la resolución de su problemática.

En la revisión documental se ha encontrado que la mayoría de las definiciones e interpretaciones de fomento, son poco útiles. Para ilustrar esta situación se revisará lo más representativo con la intención de observar sus limitaciones y en correspondencia, diseñar, con base en el estudio pertinente, una propuesta de definición conceptual que pueda contribuir a la homogeneización de criterios para su aplicación en la actividad ganadera y en su caso, sea considerado como Categoría Metodológica de la Planeación.

## **I. 2. El término fomento**

Para iniciar este estudio es necesario analizar el "fomento" desde el punto de vista semántico, con la finalidad de identificarlo y de lograr una abstracción racional a partir de los diferentes términos que lo

integran, así como sus asociaciones, su propio significado y delimitaciones con otros términos.

Inicialmente, es necesario identificar el término fomento, por su significado, ya que este ha sido la única base observada para la conformación de los documentos en el sector agropecuario y como se verá, este tipo de definiciones son las menos útiles para los fines que persigue este trabajo y en su caso, para aplicarse en la planeación agropecuaria en general y en la ganadería en particular. (1) (2)

En la lengua española contemporánea encontramos un vocabulario específico, derivado y asociado del término fomento, como a continuación se describe:

Fomento. Del latín *foméntum*: Calmante, bálsamo, lenitivo, alimento del fuego.

Sustantivo. Calor que se suministra a una cosa. Pábulo o materia con que se ceba una cosa por ejemplo, dar fomento a la lumbre. En medicina, medicamento líquido de uso externo aplicado en paños calientes por ejemplo, poner fomentos en el furúnculo.

En sentido figurado, auxilio, ayuda, protección, estímulo, incremento.

Ahora buscamos un término en busca de la acción.

Fomentar. Del latín. *fomentare*. Dar calor, dar calor que vigorice.

Verbo transitivo. Calentar, por ejemplo: la gallina fomenta los huevos. Dar pábulo: dar pié u ocasión para que se hable o piense en un sentido determinado, fomentar la pereza. En medicina, aplicar a una parte enferma paños empapados en líquido.

En sentido figurado, excitar, promover, dar incremento, proteger alguna cosa o negocio.

Se agrega otro término asociado que nos proporciona un contenido adicional.

Pábulo. Del latín *pábulum*.

Sustantivo. Pasto, alimento, sustento.

En sentido figurado, lo que mantiene o fomenta ciertas cosas materiales. Dar pábulo fomentar un mal, una pasión o un vicio; dar pábulo a la crítica.



Y delimitamos con otro término que en ocasiones se maneja como sinónimo.

Impulso.

Sustantivo. Acción y efecto de impeler. Fuerza con que se lanza algo. Física, onda electromagnética que actúa sobre los instrumentos de medición por breves lapsos. Fisiología, cambio fisicoquímico transitorio que se transmite a través de las fibras nerviosas, portador de los mensajes de los sensorreceptores al encéfalo o de éste a los órganos efectores. Psicología, disposición a actuar sin intervención consciente de la voluntad.

Queda claro que este último término por su significado, está fuera del campo de atención que nos interesa, respecto al de fomento como sustantivo.

En cuanto a su función gramatical, el sustantivo fomento solo denomina a la cosa, es decir al calor, al pábulo, al medicamento, de ahí que semánticamente no implica de manera específica su razón en la planeación; solamente forzando la idea que nos ocupa y en sentido figurado, términos como auxilio, ayuda, protección, estímulo,

incremento, pudieran encontrar una pauta del contenido que nos importa.

De igual manera sucede con el verbo transitivo fomentar, no obstante que la condición cambia, los significados principales tampoco nos orientan y únicamente se rescata el sentido figurado en cuanto a excitar, promover, dar incremento y proteger. Respecto al sustantivo pábulo, solo se rescataría el significado sustento, aplicado en el sentido figurado.

El antecedente importante, se encontró en el Diccionario Agropecuario de México elaborado por el Instituto Nacional de Capacitación Rural (INCA-Rural) en 1982, ya que en su introducción acepta haber hecho correcciones para que toda palabra deba definirse en un nivel comunicativo de lengua de fácil de comprensión para la generalidad de la gente y contribuir a facilitar la comunicación entre técnicos y campesinos de las diferentes regiones del país y registrar un gran número de vocablos relacionados con actividades y productos agropecuarios y en este sentido adiciona "aceptaciones conectadas por su significación, o bien, de un mismo campo léxico", por eso en el campo socioeconómico agrega

para el término fomento (sm): desarrollo, impulso, promoción y para fomentar (vt): desarrollar, impulsar, emprender por ejemplo. "fomentar las siembras de maíz para satisfacer las necesidades de la población". (3)

Por lo tanto, a manera de conclusión semántica, los términos fomento, fomentar, han sido usados por la vía del uso y la costumbre como un sinónimo de otros vocablos, de ahí que las entidades, dependencias públicas y personalidades dedicadas a trabajar en el sector agropecuario y en la ganadería en particular, lo utilicen indistintamente, a su conveniencia y le den interpretaciones de coyuntura según las condiciones que se presenten. De manera general son determinadas por las características de la política gubernamental, como lo demuestra el INCA-Rural al incorporar sin mediar antecedente alguno el término "desarrollo", de ahí que se interpretaría entonces que el fomento es un sinónimo de desarrollo, lo que no es correcto, debido a que este último es más amplio que el primero al analizarlo conceptualmente.

Se reconoce que los compañeros del INCA-Rural han hecho una gran aportación en favor de la cultura agropecuaria

de México al elaborar este diccionario que en nuestro país sigue siendo en la actualidad el único de su clase; sin embargo se entiende que su intención es adecuarse más a la política gubernamental que a los elementos teóricos y prácticos de la planeación, al menos en lo que se refiere al fomento en el sector agropecuario. En todo caso, se acepta la invitación y el reto para contribuir de la mejor manera posible a perfeccionar este vocablo.

### **I.3. El término ganadería**

Dado que el término fomento sólo es aplicable cuando se dirige a una actividad sea económica, social, política o cultural y considerando que la ganadería es una actividad económica, se hace a continuación una reflexión general de ésta, con la intención de observar la interrelación de ambos elementos.

La palabra ganado se usaba para designar al animal como algo que producía por sí sólo una ganancia; de ella se derivan los términos ganadero y ganadería. El término es de origen hispano exclusivamente ya que en otros países donde no se habla español, para designar las actividades

relacionadas con los animales domésticos, se utilizan otros términos derivados de distintas raíces y conceptos.

El término ganadería se ha utilizado desde muchos años atrás. Sin embargo, actualmente su significado ha variado pues se emplea para designar las actividades productivas donde se utilicen los animales domésticos como medios de producción. Comúnmente se emplea esta palabra para las especies bovina, equina, ovina y caprina, aunque últimamente se han venido incorporando por la vía del uso y la costumbre, principalmente del gobierno federal, las especies consideradas en la avicultura, las abejas y algunos otros animales en los cuales no se aplica con mucha precisión la denominación de domésticos.

De cualquier manera, el empleo de esta palabra en América tuvo su origen en la colonización, cuando el poseer uno o varios animales domésticos, tales como vacas, toros, mulas, aves, borregos, etc., significaba una ganancia directa ya que los productos obtenidos cubrían las necesidades del dueño y éste no tenía que invertir capital porque los abundantes pastos naturales en las tierras vírgenes eran el sustento de sus animales.

El animal daba propiamente a ganar al dueño lo que producía ya fuese en trabajo, productos y subproductos, además de que las crías aumentaban sus pertenencias. Antiguamente y aún en nuestros días, en algunas regiones la riqueza de un hombre se medía por el número de animales que poseía ya que no existía otro tipo de explotación de importancia económica.

La palabra pecuario proviene del latín "pecuarius", relativo al ganado, por definición y conceptualización actual es todo aquello que está relacionado con la ganadería; hoy en día se usan los dos términos indistintamente.

De esta manera las palabras ganadería y pecuario se usan genéricamente para designar todas las actividades primarias relacionadas con la explotación de las diferentes especies animales, de las cuales se obtienen productos para el consumo humano. Comprenden la atención de la reproducción, cría, engorda, comercialización de los animales, así como la obtención de sus productos principales (carnes, leches, huevo, miel) y subproductos como piel, huesos, pluma, cera, entre otros. (4)

En conclusión y considerando los elementos anteriores, en este trabajo se sostiene que actualmente la ganadería es una actividad humana de carácter técnico y económico que se practica con animales domésticos en un medio ambiente dado, para obtener de ellos alimentos y productos útiles a la sociedad como bienes de consumo e intermedios y al mismo tiempo, es un medio de producción que se organiza con base en las leyes de desarrollo del capital, en donde el productor o ganadero al producir una mercancía, busca obtener en el mercado el capital encaminado a mantener la explotación productiva y tener un medio de vida.

Asimismo, es fuente de ingresos para pequeños, medianos y grandes productores y empleadora de mano de obra asalariada, además representa para la economía nacional un subsector estratégico en el aprovechamiento de sus recursos naturales y contribuye a la conformación del producto interno bruto.

#### **I.4. Aplicaciones del término fomento por el Gobierno Federal**

La idea de planificar la actividad económica surge en México antes que en el resto de los países

latinoamericanos ya que en 1930 durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio se expidió una Ley General de Planeación que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 12 de julio de 1930, en donde se habla de la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional.

Pero sin duda el primer intento serio de programar las actividades de los gobiernos postrevolucionarios se da en 1934 durante la presidencia de Lázaro Cárdenas al elaborarse el primer Plan Sexenal en donde se destaca la necesidad de resolver el problema agropecuario, además del reparto de tierras, mediante el incremento del crédito agrícola, la introducción de maquinaria, el uso de fertilizantes, la construcción de obras de riego y vías de comunicación, el aliento a la formación de cooperativas con la intención de elevar la productividad y que los campesinos puedan contar con la fuerza organizativa necesaria para influir en la formación de los precios de los productos. (5)

Desde entonces a la actualidad, el término "fomento" ha estado ligado de una u otra manera a la planeación y



programación de las actividades del sector agropecuario y de la ganadería en particular, sin que se haya precisado un contenido estricto para su correcta aplicación; por lo tanto, se le ha dejado a la interpretación de acuerdo a la variabilidad de los sinónimos citados en el apartado anterior.

Para demostrarlo veamos como se ha venido manejando la idea del fomento a las actividades agropecuarias en México por las entidades gubernamentales durante las etapas actuales más relevantes.

Se ha podido observar como en ciertos momentos históricos del país, manifestándose con mayor ímpetu al inicio de la década de los 80, como el gobierno mexicano llega a considerar como objetivo prioritario de la política económica: "impulsar la producción de alimentos mediante un apoyo mayor y permanente del sector agropecuario". Aquí las palabras impulsar y apoyo caen dentro de la definición semántica de fomento.

Con esta base se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) para la planificación de la producción agropecuaria (6). La necesidad partía de la

autosuficiencia alimentaria para que las divisas nacionales no se esfumaran en la adquisición de alimentos en otros países, por lo que en su política se apreciaban los siguientes objetivos:

a) "Contrarrestar" la insuficiencia creciente de la producción agropecuaria nacional para satisfacer las necesidades alimentarias de la población.

b) "Promover" el consumo generalizado de productos básicos de la alimentación popular, para combatir la desnutrición con toda su pavorosa cauda de consecuencias negativas.

c) "Estimular" la producción agropecuaria para combatir la dependencia cada día más marcada de nuestro consumo nacional, de la importación de productos alimenticios básicos.

Nuevamente aquí las palabras promover y estimular caen dentro de la definición semántica de fomento. Además la palabra contrarrestar que se interpreta como eliminar obstáculos.

En cuanto al instrumento legal que haría posible "la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria", se promovió la Ley de Fomento

Agropecuario. (7) Ésta pretendió encauzar la reforma agraria, hasta ahora entendida solo como el reparto de la tierra, hacia la tecnificación e industrialización del campo, con el objeto de incrementar la producción agropecuaria y pretendiendo contribuir a la distribución equitativa de la riqueza nacional, considerando para su instrumentación los siguientes elementos:

- a) La asociación entre pequeños propietarios y ejidatarios o comuneros para la producción de alimentos básicos y la transformación e industrialización de productos.
- b) El establecimiento de un fideicomiso para compartir riesgos con los productores que participen en el programa de producción de alimentos básicos y quienes se propongan incrementar la productividad.
- c) La propuesta de medidas para la prestación de asistencia técnica, crédito y el uso de insumos.
- d) El respeto a las formas de propiedad de la tierra.
- e) La prohibición de la existencia de tierras ociosas.
- f) La mención de la estructura de los Distritos de Riego y Temporal.

Se ha citado lo arriba mencionado, como uno de los momentos más importantes de la planeación agropecuaria en México, para comentar que en la revisión documental general, básica y en particular de la relativa a la ganadería, no se encontró una definición, ni siquiera una idea precisa acerca de que entender por fomento al sector y sólo se llegan a mencionar de manera implícita algunos términos relacionados, dándose por hecho el supuesto entendimiento del término que nos ocupa.

Otro caso importante, es lo que cita el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI. 1985-1988) . En éste se hace referencia al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere la obligación que tiene el Estado de establecer un sistema de planeación democrática para el crecimiento de la economía y al artículo 27 relativo a la justicia agraria y desarrollo rural. El PRONADRI establece:

"Fortalecer la capacidad productiva del campo y de otorgar apoyos a la producción, .... así en sus objetivos generales se propone al Estado para articular los medios y condiciones para lograr el desarrollo en un marco de

acciones concertadas con los sectores de la sociedad y en su parte específica para el subsector, aumentar la disponibilidad de proteínas e impulsar la ganadería"...(8).

El PRONADRI maneja el término fomento de manera implícita pero no lo define; sin embargo considera ciertos elementos en algunos de sus instrumentos, llegando incluso a usar la denominación específica "fomento a la actividad pecuaria" y para ello organiza las actividades de acuerdo a las vertientes establecidas por la Ley Federal de Planeación de 1983, es decir, la obligación, la coordinación, la concertación y la inducción, en donde el lenguaje se articula con los términos "impulso", "apoyo", "mejoramiento", "crecimiento", y "promoción". En cuanto a sus proyectos estratégicos, se incluye en la redacción el término "incremento". (9)

Adicionalmente, con base en el PRONADRI y con el fin de integrar y sistematizar las acciones de apoyo y estímulo a la producción de que dispone el Estado, durante 1986 se originó el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria (SIEPA).

Las acciones de este sistema, se englobaron en nueve rubros principales: política de precios, investigación y asistencia técnica, organización de productores, crédito y seguro, mecanización, comercialización, insumos, infraestructura y estímulos fiscales. Dentro de éstas, la entonces SARH participó en la definición de políticas y líneas de acción para dirigir las actividades de apoyo y orientación de los estímulos que otorgaban otras dependencias, así como en la instrumentación de programas de fomento a la producción. (10)

El Sistema incorpora programas de fomento, sin precisar en que consiste dicho fomento y su articulación metodológica y técnica con las acciones y los instrumentos.

También en este periodo se inscribe el denominado Programa Maestro de Ganadería (1986-1989), documento que bajo otro formato también va a reproducir el uso indiscriminado de la terminología, aunque la redacción se presente de manera interesante, veamos algunos de sus elementos de manera más puntual:

- a) "Fomentar" la producción de granos forrajeros y otros alimentos energéticos, a través del mejoramiento de los rendimientos vía tecnificación del cultivo, alcanzando 8 millones de toneladas para 1994.
- b) "Fomentar" la producción y aprovechamiento de todos los recursos utilizables en la alimentación animal, privilegiando aquellos que no impliquen competencia en la alimentación humana, preservando asimismo la riqueza ecológica del país.
- c) "Estimular" el mejoramiento de las superficies de agostadero por parte de los productores.
- d) "Inducir" el desarrollo de zonas ganaderas sustentadas en la seguridad de la existencia de alimentos.
- e) "Fortalecer" los programas de conservación de alimentos, asegurando la disponibilidad de ingredientes de calidad para consumo animal durante todo el año.

Como se puede observar en el Programa Maestro de Ganadería, la presencia de este término también se reduce a una expresión de redacción, por lo que en la práctica no resulta operativo. (11)

El Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994) (12) también se apoya en la citada Ley Federal de

Planeación. Este documento se propone como objetivo fundamental, "aumentar la producción y productividad del campo llevando justicia a las familias de los productores para alcanzar la soberanía alimentaria y garantizar el abasto nacional", proponiendo los siguientes objetivos generales en su estructura programática:

- a) "Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y sus familias"
- b) "Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal".
- c) "Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial, logrando un superávit comercial en este renglón de la actividad".
- d) "Alentar el potencial exportador".
- e) "Eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr una mejor asignación de recursos".
- f) "Impulsar el desarrollo de esquemas propicios para la inversión tanto nacional como extranjera".
- g) "Conservar los recursos naturales".
- h) "Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural".



De igual manera se encuentra el lenguaje usado en la parte correspondiente a los objetivos específicos y las estrategias a corto, mediano y largo plazo, encontrándose algo interesante en la parte correspondiente a los instrumentos de "apoyo y estímulo" al campo en donde se hace un intento por desglosar en que consisten éstos como elementos de la política de modernización del campo.

Sin embargo, ni en las medidas de política para los sectores agrícola, pecuario y forestal se encontrará una definición que ayude a entender lo que es el fomento.

Como parte integrante de estas medidas de política para los subsectores surge el denominado Programa Especial de Fomento a la Ganadería (febrero, 1990). Este considera un diagnóstico subsectorial y la política para los denominados cambio estructural y modernización del subsector, que no es otra cosa que la desregulación de la actividad por parte del gobierno federal, al que solo se le confiere la condición de enlace entre los productores y los oferentes de servicios de apoyo (investigación, asistencia técnica, genética y reproducción, entre otros) y sólo mantiene las funciones

de normatividad y control sanitario. Los componentes que integran este programa son:

- a) La modernización del marco jurídico.
- b) La modernización de los sistemas de concertación y participación.
- c) La modernización de los esquemas de apoyo.
- d) La modernización institucional.

Dichos componentes incorporan "acciones", que no son otra cosa que actividades, quedando el término fomento en materia de planeación exclusivamente como un título general, sin contenido expreso. (13)

Como se ha visto hasta aquí, si bien existen problemas con el uso del término desde el punto de vista semántico, se debe reconocer que existen algunos elementos que se considera forman parte de su contenido conceptual, pero al estar dispersos, éstos no resultan útiles ni operativos y solo quedan en intenciones debido a que no se establece con precisión una guía para la acción como parte integrante de una planeación sectorial específica.

Ahora la referencia corresponde a la política actual.

En el documento denominado Alianza Para el Campo (14), también se emplea el término fomento para señalar a los apoyos sectoriales, sin mayor caracterización acerca del como se pretende ejercer recursos de la federación, de los estados y de los productores bajo una forma realmente programática. Lo cual queda manifiesto en la idea general expresada en sus objetivos que son los siguientes:

- a) Aumentar progresivamente el ingreso de los productores.
- b) Incrementar la producción agropecuaria.
- c) Producir suficientes alimentos básicos para la población.
- c) Fomentar las exportaciones de productos del campo.

En materia pecuaria se concibieron los siguientes programas de fomento ganadero:

- a) Establecimiento de praderas.
- b) Mejoramiento genético.
- c) Ganado mejor.
- d) Fomento lechero.

## e) Programa apícola.

Se observa que el término se utiliza en dos niveles, en lo general para designar los denominados Programas y en lo particular, para el de Fomento lechero, dejando a la interpretación de los actores participantes, la idea del fomento ya que en su parte operativa solo se citará lo referente a la asignación, manejo y distribución de los recursos financieros.

En este último caso, la situación es peor ya que ni siquiera considera elementos mínimos de planeación y por lo tanto la denominación "Fomento ganadero" sólo resulta una expresión de deseo político y no una consideración económica productiva, pues no precisa con quién, por qué, para qué, dónde, cómo, ni cuándo, quedando evidente la desarticulación del Plan Nacional de Desarrollo con esta política debido a la ausencia de un Plan Sectorial y por ende el de ganadería; además de que como hemos visto, el manejo del término se ha venido usando como un sinónimo para la redacción, ahora resulta de acuerdo a la Alianza para el Campo, que se "promueve la promoción" o se "fomenta el fomento".

Es por este tipo de ejemplos históricos, como podemos afirmar que uno de los problemas que ha enfrentado la ganadería en México es en lo relativo a la conducción de la actividad, al menos<sup>\*</sup> en cuanto al Gobierno Federal se refiere, simplemente al observar como aún no se cuenta con una unificación de criterios terminológicos y conceptuales para una operación práctica.

#### **I.5. En busca del contenido del término fomento en la planeación**

Ahora bien, con la intención de profundizar en el análisis que nos proponemos acerca del uso, del contenido y la definición del concepto fomento a la ganadería surge la motivación para formular este análisis, la referencia básica de foros y trabajos de personalidades que han manejado la idea de lo que se considera como fomento sin que necesariamente se exprese de una manera explícita, encontrándose coincidencia en lo relativo a la concepción del desarrollo rural.

En el plano internacional, uno de los casos más importantes en la historia mundial fue la segunda conferencia sobre planeación rural en los países en

desarrollo, celebrada en Rehovoth, Israel, en Agosto de 1963, que fue una de las ocasiones en que los problemas del desarrollo rural y la planeación de las actividades agropecuarias, se trataron en forma conjunta. (15)

Todos argumentaron que el desarrollo de la actividad agropecuaria no puede separarse del proceso global de desarrollo de un país, por lo que ésta debe desarrollarse concomitantemente con la industria y con otros sectores no industriales.

Cabe mencionar que en la recopilación escrita de 36 trabajos y en los informes de operaciones de los países en desarrollo presentados por 90 representantes de 38 naciones, resultó significativo para quien realiza el presente trabajo, la identificación de elementos cualitativos del contenido, del término en estudio, como se ilustra en la selección de algunas citas representativas que se mencionan a continuación:

El Dr. S. Herweijer, Director del servicio Gubernamental para el uso de tierras de Holanda, dijo al examinar los principales campos de desarrollo de la agricultura: "en la mayoría de los países, el problema del desarrollo de

la agricultura es sumamente difícil. La agricultura debería desarrollarse dentro del marco de la producción nacional, en forma tal que pueda hacer su máxima contribución a la economía nacional".

Coincidiendo con este autor, se considera que la contribución del trabajo, la tierra y el capital, a la producción agrícola debiera ser por lo menos igual al valor marginal de estos factores de producción, cuando se aplican a fines no agrícolas.

El Dr. R. Schikele, Director de la División de Tierras y Aguas de la FAO, propuso que el proceso de planeación debe hacerse en término de prioridades, de tal manera que la inversión y la organización de la producción, se adapten a las necesidades de la población en un área particular y de acuerdo al nivel en que se encuentran tales actividades al iniciar su desarrollo. Y agrega: "creo que se necesita definitivamente una fuerte presión rural sobre el gobierno nacional, porque el área urbana es la que más despilfarra en el empleo del capital escaso"...

Continúa diciendo: "...cuando visitamos las capitales de muchos de los nuevos países en desarrollo (incluyendo Israel), vemos equipos palaciegos en las estaciones de gasolina, lo que está completamente fuera de orden, comparado con las necesidades de techos de lámina y de alcantarillas en las áreas rurales; asimismo, una gran cantidad del acero y el cemento de los rascacielos de Lagos y de Khartoun y de muchos otros lugares, desde el punto de vista de la aceleración del desarrollo económico, constituye realmente una mala asignación del capital".

De lo anterior se concluye que el Estado debe fijar prioridades en los bienes esenciales de la vida, es decir producción de alimentos, consumo de los mismos, salario y otros.

El Dr. A. Karín Gayé, Ministro de Economía de Senegal, comentó:... "es necesario que el planificador y su equipo, entiendan los factores económicos que afectan a los bienes que se desea producir, que consideren las condiciones pertinentes, que analicen cuales países pueden producir el mismo bien y que condiciones lo hacen viable. Debe saber cuando reorientar la producción,



iniciar un nuevo cultivo, aumentar la producción de una cosecha ya existente, o iniciar otros experimentos, cuyos resultados pueden ser decisivos",..."debemos aumentar nuestra producción, ya que la distribución de bienes entre los diferentes estratos sociales es nuestro problema más difícil".

El Doctor Clawson, Director del Programa de uso y manejo de tierras, Resources for the Future, Inc. de los Estados Unidos, sostuvo que un plan debe ser "físicamente factible, económicamente eficiente y culturalmente aceptable".

El doctor D. R. Gadgil, Director del Instituto de Política y Economía de Gokhale, en Poona, India, afirmó que en la planeación del futuro, resulta esencial el análisis de las razones por las cuales se ha mantenido un equilibrio de subdesarrollo en situaciones anteriores. Debe apreciarse la naturaleza del círculo vicioso que ha de romperse. El programa de acción que se requiere para crear las condiciones favorables para el desarrollo, tiene dos aspectos, uno destructivo y el otro constructivo. El primero se relaciona con la destrucción

de las viejas estructuras, en la medida en que obstruyan el desarrollo.

El doctor Dan Yaron, de la Facultad de Agricultura de la Universidad Hebrea de Israel, sugirió una distinción entre la planeación de corto plazo que toma en cuenta la complejidad de los factores sociales e institucionales y la planeación de largo plazo que ignora estos factores institucionales, para considerar sólo los económicos y cuando habla de "corto plazo" y "largo plazo" no hace referencia a periodos de tiempo, la diferencia principal estriba en el abandono de las restricciones institucionales. La planeación de corto plazo señalará una política de desarrollo que actualmente es práctica y ejecutable, en tanto que la de largo plazo indicará los objetivos de un desarrollo económico obtenible solo después de que se hayan efectuado los cambios necesarios, estructurales e institucionales.

En su ensayo los doctores R. Weitz, Director del Instituto Nacional y Universitario de Agricultura y Y, H. Landau, del Centro de Planeación Conjunta Agrícola y de Asentamientos de Israel, mencionan que "la planeación debe contemplarse como un proceso dinámico que se

coordina e integra con su ejecución". Las observaciones que se hacen durante la ejecución, proporcionan los datos necesarios para evaluar los diversos factores del desarrollo, particularmente los que no se pueden garantizar de antemano. A menudo sucede que solo durante la ejecución el planificador advierte la necesidad de corregir, cambiar o enmendar su plan.

La planeación bajo el esquema de estos autores, tiene varias etapas, la determinación y formalización de los objetivos, la recolección de los datos básicos requeridos para la micro y macro planeación, la elaboración de una política que pueda guiar los factores anteriores hacia la meta predeterminada, la preparación de la etapa de ejecución (incluye los instrumentos de organización) y la formalización de las reglas bajo las que trabajará la autoridad de desarrollo, así como el control de la ejecución, con lo que se obtienen conclusiones y se introducen cambios.

Las afirmaciones de estos expertos, coadyuvan a ubicarnos de inmediato en el campo de la Planeación y el Desarrollo Agropecuario y Rural, por lo que estos son los conceptos generales dentro de los cuales es factible identificar al

fomento como un concepto particular y específico. Para ilustrar esta situación se mencionan algunos elementos que lo sugieren:

a) La palabra plan encierra un significado preciso: previsión de un conjunto de acciones a realizar por el hombre, para alcanzar determinados fines u objetivos preestablecidos. Al respecto se considera que el fomento es una acción del hombre, tendiente a alcanzar los objetivos de ese Plan.

b) El plan debe ser físicamente factible, económicamente eficiente y culturalmente aceptable y por lo tanto el fomento también.

c) El crecimiento es una parte integrante del desarrollo y del plan mismo; la producción está ligada directamente con el crecimiento, el fomento esta ligado a la producción y por lo tanto al crecimiento y al desarrollo.

d) Si se considera que la contribución del trabajo, la tierra y el capital, a la producción agropecuaria, debiera ser por lo menos igual al valor marginal de estos factores de la producción, cuando se les aplica a fines no agrícolas consecuentemente, el fomento estaría en relación a lo marginal.

e) El Plan debe considerar las prioridades para que la inversión y la organización de la producción se adapten a las necesidades de la población de un área en particular y en el nivel en que se encuentran tales actividades antes de iniciar su desarrollo. El fomento pudiera ser una forma para organizar y ejecutar dichas prioridades.

f) El fomento considera los factores económicos y sociales que afectan a los bienes que se desea producir, por qué, dónde y cuándo, para qué y para quién, así como la distribución de los bienes entre los diferentes estratos sociales, como el problema más difícil.

g) La planeación de corto plazo es práctica y ejecutable y toma en cuenta los factores sociales e institucionales por lo tanto aquí es donde debe estar considerado el fomento.

h) Los factores que afectan a la planeación agrícola nacional se proponen efectuar continuos cambios sociales, agrotécnicos y de organización y sólo se pueden ejecutar a partir de que el productor agropecuario los acepte y en el mismo sentido está el fomento.

El símil en paralelo por su contenido e importancia a la reunión de Israel, en México, fue la recopilación de artículos en el ámbito de la economía agropecuaria y forestal, que abarcó poco más de una década y que dio a

conocer Edmundo Flores en 1980 (16). De ahí se identificaron citas importantes como las siguientes:

La baja productividad de la fuerza de trabajo agrícola, tierra y de otros recursos del sector agropecuario, se deben en gran parte a la falta de ciertos insumos complementarios de naturaleza técnica, educativa e institucional.

En esas circunstancias, un requisito decisivo para elaborar un plan adecuado de desarrollo agropecuario, es la identificación de esos insumos complementarios, determinar en que proporciones deben combinarse y establecer prioridades entre los programas encaminados a incrementar su disponibilidad.

La esencia del problema es identificar aquellos factores que limitan generalmente el crecimiento de la producción y definir la combinación de insumos que ofrecerá grandes rendimientos en condiciones de producción y productividad crecientes.

Además de reconocer lo deseable de economizar los recursos que tienen un alto costo de oportunidad, es necesario

prestar atención especial a la concentración de recursos en programas de la más alta prioridad.

El concepto recurso, presupone que un planificador está evaluando la utilidad de su ambiente con el propósito de lograr un fin determinado, a su vez, dicha evaluación presupone que éste, tiene a su disposición ciertos medios tecnológicos y que la sociedad en que actúa cuenta con ciertas instituciones, leyes, costumbres, etc.

Por lo tanto un recurso es un concepto sumamente relativo que se modifica con la relación fines-medios, es decir, del planificador, con sus objetivos, con el estado de la tecnología y con las instituciones sociales existentes.

Con respecto a la cuestión malthusiana añade: con frecuencia, la relación entre los recursos y la población se examina como si los recursos fuesen una determinada cantidad fija, física y biológica en un sistema cerrado; pero no es así, por el contrario, los recursos son variables de una función importantísima socialmente en la que el hombre, sus objetivos, sus conocimientos y sus instituciones, son otras variables.

Ejemplos de lo anterior, son la reforma agraria y el desarrollo económico, donde se requiere de una teoría dinámica de los recursos que tenga el espacio, la ubicación, la propiedad y el control de los recursos como parte de sus numerosas variables; por lo que la tecnología y la apropiación de los medios de producción determinan la forma y las condiciones del uso y de la explotación de los recursos.

Así en la selección de Flores encontramos que además de los recursos de la tierra, de la fuerza de trabajo y otros del sector agropecuario se requiere de los llamados "otros insumos complementarios".

De esta manera sugiere la identificación de los instrumentos de trabajo, denominándolos teóricamente como "insumos y recursos", lo que se interpreta como instrumentos de fomento ya que son elementos considerados en un Plan en el cual contribuyen como medios para el logro de los objetivos.



## I.6. Análisis teórico para la construcción del concepto fomento.

Como se puede ver, las definiciones semánticas son limitadas en relación con la idea de que para que el hombre pueda transformar al mundo, satisfacer sus necesidades, mejorar las condiciones de su vida y mantener con salvaguarda a la naturaleza, requiere del desarrollo tecnológico, que no es otra cosa que la aplicación de la investigación científica como práctica social.

Si se parte de que la ciencia es la explicación objetiva y racional del universo, entonces la rigurosidad es mayor ya que la objetividad de ésta permite que todo conocimiento pueda ser verificado y comprobado en cualquier momento y por parte de cualquier persona. Es también racional porque establece por medio de la razón las conexiones que son posibles entre todos y cada uno de los conocimientos adquiridos.

Estas características se refieren tanto al conocimiento científico en su conjunto, como a cada una de las ciencias en lo particular. El dominio de cada ciencia está constituido por la totalidad de aquellos procesos y propiedades que pueden ser considerados dentro de este

enfoque determinado particularmente, como pueden ser la biología, la medicina y la química; otras veces, el dominio de la ciencia se encuentra determinado por alguna de las actividades humanas como sucede con la economía política que estudia el desarrollo de las relaciones sociales de producción y también la planeación, como veremos más adelante.

La filosofía, también es una ciencia y dentro de su propio dominio indaga y descubre las distintas modalidades que el hombre impone a sus actividades, incluyendo su trabajo, su conciencia y su reflexión. También trata de hallar y determinar las leyes del desenvolvimiento del espíritu humano, como síntesis superior de la actividad racional y la actuación práctica del hombre, dentro del marco de las condiciones materiales de su vida como en nuestro caso lo serían la salud humana, la salud animal y la producción de alimentos. (17)

Con tales propósitos, la filosofía investiga las conquistas logradas por el hombre en su creciente dominio sobre la naturaleza y la sociedad, estudia las divergencias entre sus anhelos y las condiciones reales de su existencia, esclarece cuales son las fuerzas que lo impulsan al

progreso, pone al descubierto los obstáculos por vencer, planea los medios necesarios para superarlos y encuentra las maneras de llevarlos a la práctica.

También la filosofía estudia en el dominio de la lógica las actividades teóricas y prácticas que el hombre realiza para adquirir los conocimientos científicos. Con base en ese estudio, la lógica formula los métodos de investigación científica, de una manera rigurosa y sistemática. Luego desarrolla y generaliza tales métodos, poniendo de por medio la riqueza de sus posibilidades y las formas específicas de su aplicación.

La lógica es la ciencia que estudia los procesos del pensamiento y los pensamientos que se utilizan en la adquisición del conocimiento tanto teórico como experimental y desde luego, su aplicación práctica. Por consiguiente, la lógica analiza los elementos del pensamiento y las funciones que los enlazan, determina su estructura y esclarece las leyes de su construcción y formula rigurosamente las operaciones que se pueden ejecutar entre los conceptos, los juicios y las inferencias. En el caso de esta ciencia, la experimentación

se practica mediante su aplicación en las otras ciencias, tanto naturales como sociales. (18)

Consecuentemente, es en el terreno de la lógica donde debemos buscar la base teórica y la aplicación práctica del problema que nos ocupa, es decir, la definición del concepto "fomento a la ganadería", y la elaboración de una propuesta de categoría metodológica de la planeación como una actividad humana, no como categoría de la lógica ni de un método general de conocimiento: De esta manera, se tratará de definir conceptualmente el término fomento para posteriormente establecer la relación con la definición de ganadería citada en párrafos anteriores.

En la ciencia, el concepto además de la función que corrientemente desempeña en los juicios, cumple otra función de suma importancia. Se presenta como una idea que expresa el resultado, la suma del conocimiento científico y de la investigación, en una etapa dada del saber. Así por ejemplo, los conceptos científicos de átomo y de molécula en física, de especie y variedad en biología, el de clase social o de modo de producción en sociología, constituyen una determinada resultante de dichos fenómenos, una

síntesis de los conocimientos obtenidos acerca de los mismos.

En el pensamiento lógico contemporáneo, el concepto realiza una doble función:

La primera se estudia en la lógica formal, la cual se encarga de las modalidades del pensamiento correcto, en las cuales se reflejan las relaciones más simples que existen entre los procesos. Debido a que ésta hace abstracción del desarrollo y de las transformaciones que sufren los procesos, éstos quedan representados formalmente como objetos, es decir, sin que se consideren sus cambios y sus transmutaciones.

La segunda se estudia en la lógica dialéctica que se encarga de ver el conocimiento científico en su integridad, en su desarrollo evolutivo y en el desenvolvimiento del pensamiento que lo refleja. De esta manera trataremos de ver ambas funciones de manera implícita.

Así se observa que en la lógica formal, el concepto es condición necesaria para la comprensión de los juicios, por lo que desempeña este papel cuando constituye la idea exacta de los caracteres de un objeto que lo distinguen de

todos los demás objetos (casi siempre en reducido número). Sin embargo, para el pensar es mucho más importante la dialéctica cuya característica es su capacidad de reflejar en la idea, un resultado mas o menos completo, es decir, una suma de conocimientos.

En cuanto a su formulación y desarrollo, el concepto científico es la síntesis en la cual se expresan los conocimientos adquiridos acerca de:

- a) Un proceso o grupo de procesos.
- b) De una de sus propiedades.
- c) De alguna relación entre diversos procesos.

Desde su forma más elemental hasta la más compleja, el concepto se establece por medio de la reconstrucción racional de los datos conocidos, que son entrelazados, ordenados, organizados y constituidos en una representación unitaria. Al principio, la reconstrucción puede ser poco precisa y estar mal acotada, pero ya desde entonces refleja en su integridad al proceso, la propiedad o la relación de que se trate. Después el concepto se va afinando y determinando, en la medida en que se desarrolla. (19)

Para poder diseñar una propuesta del concepto fomento a la ganadería, es necesario identificar primero que en esta fórmula existen dos procesos relacionados entre sí, que son fomento y ganadería, en donde uno es determinante del otro, es decir, que a su vez el concepto general está integrado por dos conceptos particulares en donde uno de ellos establece una cualidad sobre el otro en su forma de incidencia. La ganadería puede existir como tal ya que es un proceso natural de la actividad del hombre, pero al establecerse otra actividad que modifica a la primera en su forma de realizarse, se considera como una forma determinante.

Dado que el objetivo de este trabajo es acercarse a la comprensión de la realidad existente de una actividad humana que es el "fomento a la ganadería", nos apoyaremos en la lógica dialéctica ya que esta disciplina estudia el conocimiento científico en su integridad, en su desarrollo evolutivo y en el desenvolvimiento del pensamiento humano.

Ahora bien, para asegurar la objetividad del concepto, es necesario comprobar las etapas de su desarrollo, es decir cada grado de acercamiento entre la concordancia de éste y

la realidad que representa, acercándonos a reflejar una suma inicial de conocimientos.

En principio, se ha visto como este término se emplea en sentido figurado y por uso y costumbre, para designar una serie de actividades de carácter gubernamental, generalmente encaminadas al "apoyo" de sectores y grupos sociales. Desde este punto de vista se identifica como una actividad humana de forma intencional, independientemente de que sea un recurso de retórica e incluso de carácter programático, proporcionándosele además una serie de recursos. El fenómeno entonces ya existe.

En este sentido la definición social de fomento es particularmente importante cuando se trata de programas ganaderos ya que orienta la actividad con un conjunto de actores participantes en un solo sentido, es decir, en la concreción de un de un plan nacional y un programa sectorial a través de medios e instrumentos.

Es también relativo y multidimensional según los contextos sociales, culturales y otras características de los individuos que conforman la población, particularmente respecto a su nivel socioeconómico y a su proximidad al



aparato gubernamental (generalmente la interpretación tiende a reflejar el punto de vista de los grupos más influyentes).

Por último, el fomento en esta orientación también es multifactorial, ya que depende de otros factores determinantes como:

- a) Biológicos
- b) Ligados al entorno
- c) Ligados a la forma y estilo de vida
- d) Ligados al sistema de producción

Desde el punto de vista de la planeación, el fomento sería un concepto de tipo metodológico y estructural ya que estaría en función del atraso, de lo pobre y de lo poco y en este sentido tendría una relación directa con el crecimiento cuantitativo y cualitativo del desarrollo y debe responder a objetivos predeterminados como una estrategia de desarrollo, así es como se podría justificar la necesidad de una actividad humana específica y perfectamente intencionada, porque realmente puede inducir a cambios estructurales predefinidos.

Por eso en este trabajo se conforma la idea de que el fomento debe ser el móvil de interés ético, económico, y de transformación que incentive al individuo y al grupo social a realizar las acciones en la dirección propuesta, para ir de menos a más, de atrás a adelante, de lo poco a lo mucho, del atraso a la actualización.

De esta manera, para enfrentar el problema de definición conceptual, este trabajo se erige sobre la base de que los elementos de tipo metodológico de la planeación misma, permiten definir conceptos que se utilizan preferentemente en el proceso de construcción de los planes. Asimismo, permiten diseñar como propuesta que el término fomento alcance el rango de concepto de tipo metodológico de planificación.

A continuación y dentro de este primer acercamiento se ilustra como se establecen y como se realizan las acciones de fomento en la planeación.

a) El fomento debe coordinar distintas actividades económicas y sociales del futuro en un ámbito regional y sectorial. Por lo tanto, se requerirán determinadas directrices para alcanzar las metas.

b) El fomento debe practicarse mediante el uso de instrumentos, recursos y las acciones derivadas de la aplicación de los elementos anteriores.

c) Las acciones de fomento deben realizarse en el terreno de la práctica y de la operación, es decir, en el sitio de los medios de producción y en los núcleos de la población objetivo y tomando en cuenta los factores biológicos y aquellos ligados al entorno, a la forma y estilo de vida y a los del sistema de producción.

Ahora bien, para buscar un segundo acercamiento a la idea del concepto de fomento, es conveniente recordar que los conceptos formulados racionalmente, como resultado de la actividad científica, son abstracciones de los procesos, de sus propiedades y de sus relaciones y que la abstracción consiste en considerar solamente un aspecto de la existencia, aislándolo y destacándolo con respecto a otros que no son tomados en cuenta.

El fundamento objetivo de la abstracción se encuentra en el hecho de que el universo es susceptible de descomponerse en partes aisladas, aunque siempre de manera relativa y transitoria. Sobre esa base objetiva, la formalización del

concepto se hace justamente por medio de abstracciones sucesivas, que permiten destacar las propiedades y vínculos comunes de un grupo de procesos semejantes, aunque no idénticos. Como resultado de esa actividad de abstracción, las propiedades concretas de los procesos singulares se funden en la idea general del concepto.

Por lo tanto, el concepto es una cristalización del conocimiento, en el cual se condensan las propiedades comunes de un grupo de procesos constituyendo su contenido. Dicho contenido es objetivo en la medida en que el concepto refleja los rasgos y aspectos efectivamente existentes de los procesos.

La condición ineludible para poder establecer racionalmente una conexión conceptual entre dos o más propiedades o entre dos o más procesos, consiste en la posibilidad de su verificación en la experiencia, de ahí que los conceptos científicos se formulan en el curso de la evolución histórica del conocimiento y con fundamento en la práctica social de la ciencia. Por eso los conceptos científicos no son simples productos de la creación o la imaginación humana y su validez puede ser verificada concretamente en la experiencia por cualquier persona.

La determinación de un concepto se produce siempre en conjugación con la de otros conceptos, de tal manera que cada concepto viene a ser determinado por otros conceptos y simultáneamente, sirve como determinante para ellos. (20)

Ejemplo:

CONCEPTO

| Universal          | General               | Particular |
|--------------------|-----------------------|------------|
| ECONOMIA NACIONAL. | ECONOMIA AGROPECUARIA | GANADERIA  |

La determinación recíproca de cada concepto se va desarrollando, entonces, a través del descubrimiento de las relaciones que guarda con otros conceptos y como el juicio es la función lógica en la cual se expresan las relaciones entre los conceptos, resulta que la determinación de cada concepto se realiza por medio del establecimiento de una sucesión de juicios en que interviene dicho concepto.

Ejemplo:

CONCEPTO



Así, el concepto se enriquece como resultado de los juicios en que interviene, pero posteriormente, el concepto se

desprende del juicio, únicamente para conectarse de nuevas maneras con otros conceptos, convirtiéndose así en elemento integrante de nuevos juicios.

Por su parte, el juicio condiciona recíprocamente a los términos que lo forman; esto es, a los conceptos cuya relación es expresada por el juicio. (21)

Los conceptos científicos poseen siempre un contenido concreto. Ese contenido expresado en el concepto es una forma de la existencia objetiva o una relación objetiva entre formas de existencia. La intención del concepto es el aspecto cualitativo de ese contenido y el aspecto cuantitativo constituye la extensión del concepto. (22)

Dicho de otra manera la intención significa el grupo de cualidades de los procesos que el concepto contiene en su determinación; la extensión en cambio, indica la cantidad de procesos a los cuales se refiere la determinación del concepto. (23)

Los procesos que constituyen el universo se manifiestan como procesos individuales en cierto nivel de la existencia. Pero al propio tiempo, cada proceso está

formado por una conjugación de otros procesos más simples, que manifiestan su individualidad cuando se penetra hasta el nivel más profundo de la existencia. En esas condiciones cada concepto es simultáneamente genérico y específico.

El desarrollo de cada concepto pone de manifiesto la relación directa que existe entre su intención y su extensión. El incremento en la intención de un concepto, coincide en unos casos, con un aumento de su extensión, en tanto que en otros casos, dicho incremento en la intención, no afecta a su extensión.

Análogamente, el incremento en la extensión del concepto, puede producir un crecimiento de su intención o bien hacer que su intención, se mantenga en el mismo nivel que ya tenía; por lo tanto, la extensión puede aumentar o se puede conservar, pero ya no puede disminuir.

De esta manera, podemos ver las cualidades de los procesos que contiene el concepto fomento.

En cuanto a la palabra planificación, aun cuando todas las lenguas europeas la consideran en su vocabulario, su acepción nunca se extendía a todo un país o a sus

principales sectores económicos, sino en exclusividad a campos reducidos, como establecimiento, fábrica y empresas. En el primer cuarto del siglo XX cuando el concepto "Planificación de la Economía Nacional" aparece como producto de un proceso histórico social. (24)

Ante el desarrollo de distintas formas de organización privada de producción social en el siglo XIX e inicio del XX que originó bruscas conmociones cíclicas del mercado, crisis de superproducción, desempleo masivo y otras consecuencias, la experiencia de la revolución socialista de Rusia, se opuso y desterró los contradictorios diagnósticos sobre variaciones de coyuntura y los sustituyó por un plan de toda la economía. De esta manera se inició la tarea de estudiar y trabajar un campo totalmente inexplorado; la teoría y la práctica de la planificación macroeconómica global marcharon de la mano y complementándose recíprocamente, superaron dificultades y fallas. (25)

En los tres últimos cuartos del siglo XX, la experiencia dejada por la planificación soviética y retomada e impulsada también por muchos países capitalistas desarrollados como Estados Unidos y Francia y en desarrollo



como Israel y México, ha reunido un valioso bagaje de experiencias en cuanto a como solucionar los más variados e intrincados problemas.

En este lapso, han sido verificados en la práctica una serie de métodos de planificación, principios de organización económica, sectorial y territorial. Así en muchos países se han cumplido programas de la industrialización acelerada y de desenvolvimiento de la agricultura atrasada, entre otros ejemplos.

De esta manera, la planificación de la economía nacional se ha convertido en una disciplina científica y formativa autónoma, a la cual se han consagrado miles de escritos y obras didácticas de uso en los centros de enseñanza superior, por lo que la planificación se considera hoy como una ciencia viva y perfectible.

Se debe entender a la planificación, como un proceso social, que se realiza en una determinada formación social y mediante el cual, determinados grupos sociales definen un proyecto futuro y realizan las acciones conducentes a su logro.

Sin embargo, y dado el carácter de instrumental bajo el que se concibe a la planificación, la misma no se apoya en una teoría propia (Teoría de la Planificación), sino que los preceptos de tipo teórico subyacentes, derivan de fuentes teóricas diversas incluso de la teoría del conocimiento, que son aplicadas a este campo.

Al respecto y tomando en cuenta que los elementos de tipo metodológico, permiten definir conceptos básicos de la planificación que se utilizan preferentemente en el proceso de construcción de planes, concuerda la intención de este trabajo que sugiere que el fomento sea un concepto de tipo metodológico y de acuerdo a su esencia, un concepto básico de planificación.

El sistema social está conformado por tres estructuras básicas, que son la económico-social, la político-jurídica y la ideológica, las cuales están indisolublemente ligadas y las acciones de cada una de ellas se relacionan, influyen y son influidas por las otras dos.

Sin embargo, en el presente trabajo, la estructura económico-social es la considerada con mayor peso específico. Con base en esta iniciativa, se debe tener

presente como un factor de relación inevitable y necesario, de tal manera que al hacer planeación económico-social habrá que considerar la forma como intervienen las otras estructuras de la sociedad en el proceso y es esta esfera en donde se considera la inserción del fomento. (26)

Consecuentemente, las características técnicas que debe reunir el fomento y la forma de organizarlo y realizarlo, están estrechamente ligadas y dependen de las características propias del campo de actividad que se pretende fomentar, por ejemplo en este trabajo, la ganadería como una actividad económico-social.

Por lo tanto para el fomento, son decisivas las características de la economía, la forma en que está organizada la sociedad que participa en ella y que depende de ella, el modo como se desarrollan los procesos productivos y las relaciones existentes entre los diversos actores que participan en el proceso social.

Asimismo, se considera que el fomento sería un concepto de tipo estructural, porque obedece a una etapa o fase del proceso de planeación al identificarse como una estrategia de naturaleza específica y porque toda estrategia se apoya en

el conocimiento de la estructura y el funcionamiento del sistema económico-social. A su vez, se considera a la estrategia como un grueso lineamiento de política, que fija el sendero de tránsito de la situación actual hasta la imagen objetivo, con la idea de "dirección del desarrollo".

Para Carlos Matus esta "dirección del desarrollo" implica la definición de un proyecto social que supone una estructura de relaciones de poder, un sistema básico de decisiones, un patrón de relaciones con el exterior, y una definición precisa sobre las relaciones sociales de producción que caracterizan la sociedad que se busca construir o se pretende alcanzar. Esta definición se traduce en estructuras básicamente de propiedad-distribución, producto-consumo, físico-espaciales, tecnológicas y otras, que guardan coherencia con el proyecto social que se proponga. (27)

El objetivo de transformación social que el citado autor le da a la planificación, hace que se deba introducir dentro de la estrategia misma, la estrategia política que posibilite el logro del cambio social deseado. De esta manera, el plan y por lo tanto el fomento como estrategia,

contienen aquellos elementos que le aseguren su viabilidad política.

Pedro Vuskovic, comenta en un sentido más amplio, como expresión de acciones económicas planificadas, la planificación asume una diversidad de formas diferenciadas en su alcance, contenidos, técnicas y procedimientos, determinados por la naturaleza del sistema social en que se aplica, los requerimientos de éstos y la decisión política de utilizarla como instrumento. Así entendida, la planificación define una identidad propia frente a categorías como las de "proyecto político", "estrategia de desarrollo" o "programa de política económica" y se relaciona con ellas bajo modalidades complejas y variadas según las condiciones socio-políticas globales. (28)

Dentro del ámbito tan amplio de tareas inherentes a la función de dirección económica, resulta natural que respecto a las economías latinoamericanas, la planificación asuma esencialmente el carácter de una planificación del desarrollo, de modo que trascienda al propósito de que sirva como instrumento para encarar principalmente los desequilibrios y problemas inmediatos, lo cual quiere decir, a su vez, que el concepto desarrollo, así como las

categorías de análisis (además de las de alternativas como el fomento) y hasta los instrumentos de medición estadística que corresponden a ese concepto, constituyen una referencia de base fundamental para encauzar el proceso planificador.

Particularmente en su nivel superior, la práctica de la dirección económica consiste la mayoría de las veces, en la acción de decidir entre opciones económicas, es decir, qué fomentar, como base para organizar la realización de tales decisiones y controlar su cumplimiento. Ejemplo ¿qué fomentar en la ganadería?.

Por otra parte, con frecuencia se sintetizan los ámbitos necesarios de decisión económica en algunas de las siguientes expresiones: qué producir, para quién se produce, qué ritmos ha de asumir la reproducción del sistema productivo. Se trata sin embargo, de una síntesis excesivamente abstracta, que reclama complementarse con otras definiciones más precisas y sobre todo, la conveniencia de distinguir, a partir de aquella señalización de las grandes interrogantes, entre las opciones que tienen que ver con la evolución económico-social en una perspectiva de largo plazo y las que

constituyen orientaciones imprescindibles para la acción inmediata.

Las de largo plazo configuran aquellas de rango estratégico, que definen unas pautas gruesas y a la vez fundamentales de orientación. Por ejemplo, qué ponderación relativa ha de atribuirse, respectivamente, a la expansión de las fuerzas productivas o a propósitos de cambio en las relaciones sociales de producción; cómo se jerarquizan los distintos destinatarios del esfuerzo productivo, es decir, qué rasgos de la distribución del ingreso y qué grados de desigualdad, de integración o exclusión de las distintas capas sociales; bajo qué términos de articulación económica externa, de mayor autonomía o profundización de la dependencia, más autarquía o más articulación a economías externas; con qué prioridades y relaciones entre los desarrollos industrial y agropecuario, etc.

A diferencia de las de rango estratégico, otras orientaciones básicas tienen que ver con las cuestiones más inmediatas, con la política económica de corto plazo. Por lo mismo, tienen que sustentarse en evaluaciones, predominantemente políticas, acerca de la correlación de fuerzas en el plano social y los grados relativos de

autonomía que involucran para las decisiones económicas, así como en la previsión de unas condiciones generales de "normalidad" o de "emergencia" en que se supone que habrá de desenvolverse el sistema económico.

Por lo tanto podemos decir que cualitativamente son los problemas globales del desarrollo los que deben determinar los contenidos internos de la planificación, su concepción, las formas que asume, las técnicas que emplea y sus instrumentos; también puede considerarse para lo anterior, los problemas sustantivos a los que se busca o debería buscar responder y al carácter que a ella le imponen, respecto a lo cual tienden a establecerse también varios contenidos sustantivos.

Desde el punto de vista de este segundo acercamiento es decir de comprender la estructura social, las categorías de planeación y el contenido de estrategias de desarrollo, el concepto fomento, de acuerdo a la intención para la planeación es:

a) Un contenido de la planificación del desarrollo y es una de sus orientaciones para la ejecución, es decir, el qué hacer práctico y concreto.



- b) Un tipo especial de estrategia de desarrollo contenida en un plan que a su vez precisa de objetivos que asumen su expresión cuantitativa en términos de metas.
- c) Al igual que la planeación, es un elemento que se sitúa en el marco de un sistema económico y social e involucra igualmente la puesta en práctica de programas, su evaluación periódica y su supervisión constante.
- d) Una estrategia que considera medios específicos para alcanzar los objetivos propuestos y las acciones específicas correspondientes para que sea totalmente operativo ya que identifica y establece funciones y responsables de manera organizada para la práctica planificada.
- e) Una alternativa que da respuesta a las condiciones del subdesarrollo, es decir, las de lo poco, lo pobre y las del atraso. El fomento es la trayectoria continuamente creciente hacia una condición de desarrollo.
- f) Es una forma de influir en el sistema económico para controlarlo y desarrollarlo de acuerdo a una política específica.

En resumen y de una manera sintética, se considera al fomento como un concepto teórico - metodológico que incorpora:

- ◆ Acción política
- ◆ Crecimiento
- ◆ Acción práctica
- ◆ Instrumentos
- ◆ Temporalidad
- ◆ Dirección
- ◆ Objetivo

Por otro lado, para poder analizar y comprender cuantitativamente el concepto fomento, es decir, en cuanto a su extensión, se realizaron una serie de recopilaciones y ejercicios, que si bien se reconoce son pragmáticos, ayudaron a encontrar treinta y cinco términos mismos que están comprendidos en este concepto. (ver cuadros 1 y 2)

Expresándolo de otra manera, este concepto en su análisis como proceso y su conjugación con otros conceptos, resultó determinante de manera recíproca con el número citado de términos conceptuales mediante la función lógica del juicio y a su vez se encontró que, en cuanto a su relación recíproca ascendente, el concepto fomento está determinado

por un sólo concepto, el concepto planeación, quedando fuera de este estudio, los términos formales encontrados en los diccionarios y enciclopedias consultadas ya que éstos por su significado no responden a los problemas del desarrollo y de la planificación.

#### I.7. La definición de fomento a la ganadería

La definición es una de las operaciones lógicas de mayor importancia, por medio de la cual se **concretan** los rasgos esenciales del objeto o proceso definido y al mismo tiempo, se **diferencia** de todos los objetos o procesos que le son parecidos. En cada definición científica se resuelven esos dos problemas de cognición.

Gorski y Tavants, dicen que conviene también advertir a propósito de la definición, sea de la especie que sea, que el objeto o proceso definido ha de existir objetivamente antes que la definición e independientemente de ella. (29)

La diferencia de la definición científica con el idealismo se manifiesta, entre otras cosas, porque éste considera que por medio de la definición se pueden crear los objetos definidos. De esta manera, los idealistas transforman la definición en una operación netamente subjetiva.

En rigor, en la definición únicamente se incluyen una o algunas de las cualidades del concepto, con tal de que sean suficientes para distinguirlo sin ambigüedad de los otros conceptos. Por lo que ésta no es una enumeración de todas las cualidades conocidas del concepto definido. (30)

En la definición figuran exclusivamente las características peculiares de los procesos o especímenes integrantes de la clase representada por dicho concepto. Por consiguiente, la intención de un concepto, es decir, el conjunto de todas sus cualidades, es siempre mayor que su definición.

Así se puede demostrar que como actividad humana la inducción al crecimiento de la ganadería mediante acciones e instrumentos, se ha venido proponiendo de manera intencionada por el gobierno federal, sin embargo, al hacerse uso del término fomento con la definición semántica tradicional, los elementos integrantes del objeto o proceso se manifiestan de una manera aislada, incompleta o discontinua, lo que provoca que este término sea poco útil e inoperante en el ámbito de la ganadería y de otras actividades del sector.

Consecuentemente en cuanto a la existencia del proceso, para orientar la adopción del fomento como una estrategia, se deben considerar los siguientes factores.

- a) La previsión económico-productiva a largo y mediano plazo.
- b) El diagnóstico por debajo del promedio, es decir el encuentro entre las tasas menores de producción con las tasas de demanda.
- c) La determinación del sector ganadero y sus especificidades.
- d) La determinación de regiones.
- e) Métodos de evaluación.

Concluyendo de acuerdo a lo estudiado, en cuanto a sus características peculiares, el fomento es una actividad humana inherente a la previsión de situaciones y provisión de recursos para que grupos sociales caracterizados por marginación, pobreza y atraso, asentados en una región determinada, puedan mejorar sus condiciones de vida económica y social, mediante acciones prácticas y operativas.

Por lo tanto el fomento desde el punto de vista de la planeación es:

Una estrategia específica (y en este sentido un proceso), integrante de un plan a corto plazo, que define la orientación fundamental para resolver problemas específicos del subdesarrollo económico y social y que también establece las vías, los medios y los instrumentos para realizarla y alcanzar los objetivos cualitativos y cuantitativos propuestos, en donde lo específico puede ser:

- a) Una clase o grupo social.
- b) Una o varias regiones seleccionadas.
- c) Un sector de la economía.
- d) Un sistema de producción definido.

y en donde el subdesarrollo implica:

- a) La necesidad de ir de lo poco a lo mucho.
- b) La necesidad de ir de la ausencia a la existencia.
- c) La necesidad de ir del atraso a lo actual.
- d) La necesidad de ir de la ignorancia al conocimiento.

Por lo tanto el fomento a la ganadería es:

Una estrategia específica práctica y operativa de corto plazo para resolver los problemas del subdesarrollo de la ganadería que como actividad humana, técnica económica y social, requiere de vías, medios e instrumentos para alcanzar objetivos predeterminados.

CAPITULO II. DESARROLLO, PLANEACION Y FOMENTO A LA  
GANADERIA

II.1 Situación nacional.

México es un país capitalista porque la mayor parte del producto social creado se genera bajo las relaciones de producción capitalista, la mayor parte de la población económicamente activa se encuentra bajo un régimen asalariado, los principales medios de producción están concentrados en un reducido número de propietarios y la población satisface sus necesidades por medio del intercambio comercial; además se caracteriza porque los monopolios dominan la vida económica y por su marcada dependencia de los países altamente industrializados.

En cuanto a la calificación de que México es un país subdesarrollado, se presentan algunos datos para confirmarlo:

a) La volatilidad del capital que se da actualmente, supone una ventaja decisiva para las empresas transnacionales, pues de manera general todos los países se mueven en una relación de fuerza que los empuja a adaptarse a las



necesidades de estos capitales o a correr el riesgo de marginarse del núcleo de la actividad económica mundial.

b) De 1981 a 1995 el producto interno bruto (PIB), solo varió del 1.2% logrado a mediados de los 80's, al 1.8% alcanzado en el periodo 1989 -1994 y ya en el primer semestre de 1995 el PIB descendió a -5.8% respecto a su homólogo anterior, de entonces a la fecha es de todos conocida la falta de recuperación de este indicador, debida principalmente a los grandes problemas de productividad y de producción, a la crisis económica y financiera y a las repercusiones sociales y políticas. (31)

c) La población económicamente activa (PEA), tuvo una tasa de crecimiento menor a la de la población en edad de trabajar de 0.7 de 1991 a 1993 y una tendencia a la baja en sí misma de 2.0 a 1.5 de 1990 a 1994, lo que muestra que ha venido quedando un segmento cada vez más grande de la población sin empleo; es decir, que el segmento de la población en edad de trabajar que se debería integrar al empleo es mayor que el que hoy en día se integra. (32)

Se considera que en promedio se ha venido generando sólo el 10% de las plazas de empleo demandadas y que la tasa de desempleo nacional duplica el promedio de los países de la Organización Mundial de Comercio (OCDE), que es de 10.9, ya

que tenemos el 23% de la PEA desempleada y subempleada, por lo que el número de desocupados en el país asciende a 6 millones 500 mil personas aproximadamente. (33)

d) Entre 1987 y 1994 el salario - horario mexicano creció de 0.95 a 2.22 Dls. y el salario estadounidense se situó en cinco veces el de México. En este sentido los asalariados del país de los noventa están en las mismas condiciones que sus antecesores de finales de los cuarenta con respecto a los asalariados estadounidenses. Esta situación expresa que los trabajadores mexicanos son en promedio más explotados que los trabajadores estadounidenses. (34)

e) El capitalismo mexicano no ha reducido la brecha de la productividad con la estadounidense en decenas de años y a esa falta de eficacia se debe buena parte de las diferencias salariales. Otra parte se debe a que los capitalistas mexicanos son más explotadores que sus congéneres estadounidenses. (35)

f) Sesenta por ciento del ingreso que anualmente se genera en el país lo perciben 8.65 millones de mexicanos, que representa alrededor del 10% de la población nacional, y en sentido inverso, 10% del ingreso nacional se distribuye entre 59 millones de personas, es decir 60% de la población del país. (36 y 37)

g) Según la última medición del Banco Mundial (BM), 25.9% de los mexicanos viven en condiciones de pobreza, mientras en el nuevo término acuñado de pobreza extrema se encuentran 8.2% del total de la población del país. Este informe da cuenta de un crecimiento sostenido de la población en condiciones de pobreza en México durante los últimos 15 años, con la tendencia a incrementarse drásticamente a fines de los noventa. (38)

h) De acuerdo a la Dirección de Investigación Económica del Banco de México, solamente suman 24 mil los grandes ahorradores, podría decirse que son la clase premier de la sociedad mexicana. Este círculo tan reducido comprende el 0.17% del universo que constituyen los 14.2 millones de mexicanos que preservan alguna capacidad de ahorro. Los depósitos de este selecto grupo constituyen la base del ahorro financiero bancario y en función de ellos se atienden las políticas de captación, para evitar que retiren sus recursos de la banca. (39)

i) Estudios del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), aseguran que cerca del 80% de la población se malnutre, 50% tiene una alimentación insuficiente, mientras que el 30% restante tiene malos hábitos alimenticios; lo que ha provocado una reducción de

tres centímetros en la talla de los niños y una mortalidad promedio de 150 mil defunciones de menores asociadas a la desnutrición. (40)

Adicionalmente, durante 1995 se vive en pleno la crisis financiera del llamado "efecto tequila", que conllevó a una serie de restricciones y condicionamientos a la economía mexicana, mismos que se concretan en un severo programa de ajuste financiero que se tradujo en:

a) Un proceso inflacionario que promovió la alineación de los precios nacionales con los internacionales, que trajo consigo un incremento sustancial del costo del dinero y de los niveles de la tasa de interés.

b) Fuerte contracción de la demanda interna por la contención de sueldos y salarios nominales. En los hechos, significó la caída de los salarios en términos reales.

c) Cierre de empresas, caída de la inversión, caída del PBI y aumento del desempleo.

d) Cambios en la posición de los sectores de la economía nacional, privilegiándose la producción para la exportación

y deprimiéndose el sector productivo para el mercado nacional.

En este sentido, el gobierno federal trazó una estrategia de recuperación, consistente en dirigir los recursos internacionales que quedan después del servicio de la deuda pública y privada, a rescatar al sector financiero nacional inyectándole recursos por un equivalente al 5% del PIB a través del saneamiento de la cartera vencida (y dominada en moneda extranjera) en poder de los bancos mediante su compra con instrumentos gubernamentales como el FOBAPROA.

De modo que es válido afirmar que México es un país subdesarrollado, ya que presenta problemas en su estructura productiva, es altamente dependiente del exterior y presenta un panorama generalizado de empobrecimiento. Es por estas condiciones, que se debe pensar y proponer alternativas estratégicas que contribuyan a alcanzar un mínimo de equilibrio económico y social.

## **II.2 La situación del sector agropecuario y forestal**

El sector agropecuario y forestal mexicano se caracteriza por tener una estructura socioeconómica y productiva de

gran diversidad, donde conviven un reducido número de explotaciones comerciales con numerosas pequeñas unidades de producción de subsistencia. Esto muestra un mosaico de estratos socioeconómicos que participan en diferente grado en la producción de alimentos y de materias primas. (41)

Según se consigna en el XI Censo General de Población y Vivienda, en 1990 laboraban en el país 23'403,413 personas, de las cuales el grupo más significativo corresponde a los trabajadores agropecuarios con el 22% del total. (42)

Así se observa que de la totalidad de los trabajadores del medio rural, el 44.9% laboran por cuenta propia en pequeñas unidades de producción generalmente de autoconsumo; le sigue en importancia numérica los llamados jornaleros o peones con el 32.9% que venden su fuerza de trabajo debido a que en su gran mayoría son trabajadores sin tierra o bien es de tan mala calidad que no cubre generalmente ni siquiera el autoconsumo familiar.

Otro grupo importante de trabajadores que laboran en el medio rural, lo constituyen los trabajadores familiares no remunerados que representan el 8.7%, es importante destacar que en este estrato se ubican las mujeres y los hijos de

pequeños productores. En relación con los empleados y obreros que prestan sus servicios en actividades agropecuarias, estos representan el 7.3% y se puede inferir que se ubican principalmente en unidades de producción que están orientadas a la venta de sus productos agrícolas, ganaderos y forestales en los mercados regionales, nacional y en algunos casos al mercado internacional.

Cabe mencionar que el concepto patrón o empresario representa el 1.1% y el 5.1% restante es un grupo no especificado por el INEGI.

En el país se han registrado 4'407,880 unidades de producción rurales, de las cuales son mayoritarias las que tienen actividad agropecuaria y forestal con 3'823,063 lo que representa el 86.73%. (43)

Adicionalmente, en una visión general, es importante describir la estructura y distribución de la superficie y la tenencia de la tierra para comprender mejor lo que es el sector agropecuario, en este sentido se presenta el siguiente cuadro:

| TENENCIA DE<br>LA TIERRA | SUPERFICIE EN ha.      | (%)        |
|--------------------------|------------------------|------------|
| Ejidal                   | 30'932,643.642         | 28         |
| Comunal                  | 4'338,099.339          | 4          |
| Colonia                  | 2'166,650.616          | 2          |
| Privada                  | 70'493,493.259         | 65         |
| Pública                  | 1'315,197.693          | 1          |
| <b>TOTAL</b>             | <b>108'346,084.549</b> | <b>100</b> |

Fuente: VII Censo Agropecuario 1991, INEGI, México, 1994.

Paralelamente, en el contexto del desarrollo nacional y en particular el sector agropecuario y forestal, es decir el medio y la sociedad rural, se han elaborado y establecido un sinnúmero de planes, programas y proyectos. Desde los programas de Fomento Agrícola en 1936, pasando por los de Extensión Agrícola (1948), Desarrollo Agrícola (1965), Desarrollo Rural (1971), Alianza para la Producción (1977), Sistema Alimentario Mexicano (1980), Programa Nacional de Alimentación (1983), Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (1985-1988), Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994) y hasta la actual Alianza para el



Campo (1995-2000). Con la observación de que todos han sido creados con el mismo objetivo general:

"Lograr el mejoramiento y el bienestar de los habitantes del medio rural, incrementar la producción y la productividad y mejorar la economía sectorial".

Dicho objetivo, al menos hasta la fecha, dista mucho de haberse logrado. Mas bien, lo que ha ocurrido es que nuestro país de exportador de productos agropecuarios, se ha convertido en un país importador neto de alimentos y productos y además, después de más de 25 años, aún con muchos de esos programas, la crisis agropecuaria no se ha modificado en lo mas mínimo, según consta en las versiones oficiales y no oficiales. Y como muestra de esto, veamos como se refleja la crisis en el campo con datos oficiales:

"La caída de su participación (del sector agropecuario) en el producto nacional ha sido mayor a la tendencia normal. De 1980 a la fecha (febrero de 1989), la inversión pública en el campo ha disminuido del 19% del total al 5%. A ello se añade que la participación en el crédito bancario que era del 14% ha descendido a menos del 6%. Así el campo se descapitaliza rápidamente. Los precios de garantía y de

comercialización también han tenido una baja persistente en términos reales y han sido causa adicional de desaliento, injusticia y menor producción. La descapitalización del campo ha generado baja productividad, menor nivel de vida, desempleo y emigración creciente a las ciudades y al extranjero. Muchos créditos no se recuperan y el pago del seguro se multiplica y se corrompe. La consecuencia más visible es nuestra creciente dependencia alimentaria. De 1960 a 1969 importamos 689,000 toneladas de alimentos básicos. De 1970 a 1979 las importaciones alcanzaron 26 millones de toneladas y en la década de los ochenta se importaron más de 60 millones de toneladas. El hato ganadero está diezmado e importamos cantidades crecientes de carne y leche. Además en el caso del bosque, la sobre explotación mengua el recurso y empobrece a sus poseedores.

(44)

Y la crisis en el campo según datos no oficiales, se caracteriza por lo siguiente:

"La crisis agropecuaria de 1982 a 1988 se manifiesta en todas las grandes variables económicas del sector. La cosecha per capita de granos básicos para consumo humano (maíz, frijol, trigo y arroz) resultó en 1988 inferior en

un 34.9% a la de 1981 y su volumen absoluto declinó en un 21.4% al caer de 19.8 millones de toneladas en 1981 a 15.6 millones en 1988. La cosecha per capita global de los diez principales granos (incluidos forrajes y oleaginosas) resultó en 1988 inferior en un 33.5% a la de 1981 y su volumen absoluto se redujo en un 19.6% al disminuir de 27.8 millones de toneladas en 1981, a 22.4 millones en 1988. El producto interno bruto per capita del conjunto de la agricultura resultó en 1988 inferior en un 16.9% al de 1981 y el del sector agropecuario en general resultó inferior en un 15.1%... La producción per capita de leche fresca disminuyó en un 35.5%; la carne en un 45.6% y la de carne bovina en un 37.3%... (se registró) una pérdida del 41.3% en los términos del intercambio de las cosechas sujetas a precios de garantía respecto a los insumos (de 1981 a 1988) ... La inversión pública destinada al fomento agropecuario, en vez de aumentar como lo exigiría la reactivación productiva del sector, ha sufrido una nueva contracción, pues de 42.517 millones de pesos (a precios de 1978) que fue el presupuesto de la SARH en 1981, este se redujo a 13.071 millones de pesos (a precios de 1978) para 1989.

El sector agropecuario y forestal, como el componente más importante del medio rural ha sido determinante en el desarrollo económico de México. Entre 1940 y 1965, su evolución permitió satisfacer tanto las necesidades de alimentos de la población en aumento, como la demanda de materias primas, la oferta de mano de obra y capital para la industria nacional.

Sin embargo, en los últimos 25 años, este sector perdió el dinamismo, ya que si bien en la década de los sesenta la producción agrícola, ganadera y forestal creció a una tasa anual promedio de 3.8%, en los setenta disminuyó a 3.3% y en los primeros años de los ochenta 1.3%. De 1985 a 1994 el PBI del sector agropecuario registró una tasa de crecimiento real anual promedio de 0.17%, participando en su composición la agricultura con más del 60%, la ganadería con 33% y el subsector forestal con 5%. (46)

Los subsectores agrícola y pecuario han tenido tasas de crecimiento promedio menor que la población, mientras que el sector forestal sólo aprovecha el 23% del potencial y su productividad es cinco veces inferior a la de otros países.

(47)

El análisis de la crisis del sector en el marco nacional, permite afirmar que la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria y forestal ha sido menor en los últimos años que la del resto de la economía.

A consecuencia de la caída de la producción, la oferta de alimentos para la población y la de materias primas para la industria ha sido satisfecha cada vez en mayor escala con importaciones, lo que provocó una balanza comercial con déficit.

La caída de los niveles de producción se concentró en diecisiete cultivos que representan cerca del 80% de la producción agrícola. Estos registraron tasas de crecimiento por debajo del poblacional. Entre estos cultivos destacan los cuatro granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz), algunas oleaginosas, la caña de azúcar, el cacao, el henequén y el tabaco.

El estancamiento en la producción agrícola no ha sido igual en tierras de riego que en zonas de temporal. En estas últimas, la caída en la producción afectó a la mayoría de los cultivos y particularmente a los cultivos destinados a la alimentación de los mexicanos. Al mismo tiempo aumentó

el problema de la erosión, la desertificación y la sequía en amplias regiones del país.

La disminución de la producción ganadera, obedeció principalmente por un lado a la caída de la productividad manifiesta en bajos pesos al destete, menores tasas de fertilidad y un alto índice de mortalidad y por otro, a la disminución de la inversión debido al reducido nivel de rentabilidad prevaleciente. (48)

Durante los últimos años, la producción forestal ha permanecido prácticamente estancada, las altas tasas de deforestación y la falta de esfuerzos por renovar este recurso han propiciado la pérdida del suelo, la disminución del nivel de los mantos acuíferos, la degradación del ambiente y la migración. Asimismo, el alto índice de desmontes por cambio de uso del suelo, los incendios, la tala ilegal, las plagas y los fenómenos meteorológicos, mermaron este recurso, con el consiguiente desequilibrio ecológico. Las áreas afectadas que requieren trabajos urgentes representan cerca de 18 millones de hectáreas.

A lo anterior hay que agregar que los precios relativos del sector continúan desalineados y en algunos casos,

rezagados. Así también, la caída en la inversión tanto pública como privada en infraestructura, mantenimiento, ciencia y tecnología impide a corto plazo la reactivación del sector. Como ejemplo citamos que la inversión pública en este sector pasó de 22.4% del PIB del sector en 1980 a solo 3.2% en 1988.

El 23% de la población de México trabaja en áreas rurales, con solamente el 7.3% del PIB, lo cual indica que los ingresos de los habitantes del campo son menores de la tercera parte de los de las zonas urbanas. El 75% de las familias del campo no cuentan con un ingreso suficiente para adquirir los nutrientes básicos y el 70% de los habitantes del país con pobreza extrema viven en el campo. La crisis económica agravó las ya precarias condiciones de vida de innumerables productores agrícolas, ganaderos y forestales; y en especial, las condiciones de los jornaleros, indígenas y otros grupos sociales desprotegidos.

Como consecuencia de la descapitalización del sector, la productividad del trabajador agropecuario y forestal es 2.5 veces menor a la del promedio nacional y 4.3 veces menor a la del personal en la industria manufacturera, fenómeno que

propicia la migración a los centros urbanos y al extranjero.

El salario medio anual por persona ocupada en el sector está muy por debajo del promedio del resto de las actividades económicas. Además del total de la población económicamente activa en el medio rural, poco más de un tercio no percibía ingresos y cerca de la mitad restante ha obtenido sumas inferiores al salario mínimo legal.

El desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal está estrechamente relacionado con la disponibilidad de los servicios educativos, de salud y vivienda. Estos determinan las condiciones de vida de la población. Su disponibilidad impacta la capacidad productiva de la población rural económicamente activa y afecta los ingresos generados por el sector; consecuentemente también el bienestar.

En el caso de alimentos con alto contenido proteico y calórico como la carne de bovino, pollo, la leche, el huevo y el pescado, la población rural tiene un consumo menor que la urbana. Esto significa que la dieta de la población rural está constituida con alimentos de origen vegetal, generalmente el maíz y el frijol.



Entre el 30 y el 40% de la población rural no tiene acceso a servicios regulares de salud que cuenten con el equipo y personal deseable. En general subsisten limitaciones en el suministro de medicamentos, material de curación, equipos e instrumentos médicos, así como escasez de medios para su mantenimiento. Asimismo, cerca del 80% de los habitantes carece de agua potable.

En materia educativa persisten grandes rezagos y una alta desigualdad en la atención de la demanda de ingreso y permanencia de los estudiantes en los distintos niveles de enseñanza y también el grado de aprendizaje de los educandos presenta, según la región del país, diversos niveles de deficiencia. Resulta importante destacar que el número de escuelas primarias en el sector rural aumentó, durante el período 1980-1988 sólo el 0.8%, lo que contrasta con el sector urbano en donde el crecimiento fue de 4.3% en el mismo período.

Según el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, en las poblaciones rurales el 88.91% de las viviendas eran propias y el 3.16% rentadas. El 51.34% de las viviendas particulares contaba con agua (sin especificar si está

dentro o fuera de las viviendas); el 18.80% con drenaje y el 66.23% con energía eléctrica. (49)

El material predominante en los pisos de las viviendas particulares de las zonas rurales fue de cemento firme lo que representó el 47.54%, seguido por el piso de tierra que se calculó en el 46.09%, mientras el piso de madera, mosaico u otro material significó el 5.86%. El 74.89% de las viviendas mencionadas disponía de cocina exclusiva, las que cuentan con cocina y dormitorio significaron el 13.08% y el promedio de ocupantes por vivienda es de 5.4 en el medio rural, mientras que en la zona urbana es de 4.7. (50)

Lo anterior repercute directamente en las condiciones de la salud de la familia, ya que en este sentido se ha podido constatar que en aquellas localidades donde las viviendas no cuentan con agua potable entubada, energía eléctrica ni drenaje, la tasa de fallecimientos de menores de edad es de 66.5%, esto es 2.4 veces mayor que en aquellas que cuentan con los servicios básicos, donde la tasa es de 33.3%.

Esta situación se agrava aún más en el caso de los jornaleros, para quienes la vivienda es itinerante o se ven obligados a vivir en galerones de lámina y cartón, sin

sanitarios, luz eléctrica, agua potable, ni ventilación adecuada; y donde duermen un promedio de 20 personas. (51)

### II.3 El desarrollo de la ganadería en México

Es a raíz de las epizootias de la fiebre aftosa en los bovinos y el newcastle en las aves, que mermaron considerablemente el hato y la parvada nacionales, que el gobierno de México empezó a intervenir en la ganadería; en un principio instrumentando campañas zoonosanitarias y posteriormente en el diseño de modernos sistemas ganaderos que buscaban atender la creciente demanda alimentaria de la población urbana, con la intención de no hacerla depender de las importaciones y de apoyar junto con la agricultura el crecimiento industrial del país.

Hasta finales de la década de los años cuarenta, la ganadería nacional tenía muy poco peso en el sector agropecuario. Las actividades estaban muy localizadas, caracterizadas principalmente por hatos de bovinos en el norte del país destinados a la exportación y en el trópico orientados a satisfacer la escasa demanda interna. El resto del país observaba pequeños hatos circunscritos a mercados locales y al consabido autoconsumo.

Los otros sistemas, avícola, porcino, ovino, caprino, etc., tenían un aparato productivo muy rudimentario, casi de traspatio. Por tanto la ganadería era en su totalidad extensiva y con escasos niveles de tecnificación. En este periodo no había estímulos estatales, pues la política del sector estaba orientada casi exclusivamente a desarrollar la agricultura.

A principios de los años cincuenta, en el contexto de la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos, como principal mercado ganadero, se dan cambios trascendentes como la modernización técnica impulsada por empresas transnacionales que buscaban apropiarse del mercado interno de cárnicos y huevo (Purina, Anderson Clayton, etc.) y el crecimiento de las exportaciones ganaderas, principalmente de carne de res a los EUA.

A partir de ese momento, la intervención estatal, la intervención del capital extranjero y la afluencia del capital nacional en busca de grandes ganancias, modificaron rápidamente al subsector.

Desde luego, este proceso se traduce en una mayor heterogeneidad y en el ahondamiento de las desigualdades;

mientras unos sistemas se desarrollan aceleradamente, otros, como el ovino y el caprino, presentan un franco estancamiento o retroceso. (52)

El crecimiento se encuentra en unas cuantas regiones y unidades productivas, en tanto que la mayor parte de los productores y de las zonas ganaderas son relegados de la evolución técnico económica e incluso arrumbados en la explotación de traspatio.

A partir de los sesenta la ganadería se estructuró con mayor subordinación a los ritmos del crecimiento urbano, incentivando la modernización tecnológica. La avicultura, parte de la porcicultura y ciertos sectores de la producción de leche desarrollaron características de explotación intensiva, al tiempo que la de bovinos de carne se expandió hacia nuevas regiones (principalmente al sureste). La importación de estos productos virtualmente se suspendió por muchos años, en tanto que la leche y el huevo expandían su consumo a numerosas capas de la población urbana, lo que con frecuencia también ocurría con la carne de ave y de puerco.

Por otro lado, los aceites vegetales desplazaron el consumo masivo de la manteca de cerdo en la dieta familiar urbana y el uso de las fibras sintéticas reduce sensiblemente la demanda sobre las naturales, lo que desalienta al sistema ovino. Asimismo, la venta del cuero a la industria pierde importancia y se recurre con mayor frecuencia a la importación.

Es importante señalar que en este periodo, las ramas industriales de productos cárnicos y lácteos adquieren mayor peso en la estructura de la comercialización pecuaria.

A finales de los setenta, obtienen prácticamente la totalidad del producto generado, cuando ya casi no hay ventas directas al consumidor final.

El perfil de la ganadería mexicana actual, se origina durante la década de los años setenta y se caracteriza de manera general por:

- El empleo de nuevos paquetes tecnológicos en los sistemas intensivos.

- La incorporación de ciertos adelantos técnicos en el manejo intensivo y extensivo del ganado bovino que demandan crecientes insumos industriales.
- El consumo de alimentos balanceados.
- El aumento de la demanda de productos químicos, farmacéuticos y biológicos (principalmente genéticos).
- El desarrollo del sistema bovino de carne para el abasto interno en la Huasteca y el virtual surgimiento de la zona sureste.
- La preponderancia que han adquirido las unidades intensivas en la producción primaria de leche, así como el porcentaje abrumador que se industrializa de ella y la creciente importancia de los derivados lácteos.
- La generalización de la avicultura intensiva de huevo y de carne.
- La importancia mayor de las unidades también intensivas en la ganadería porcina.
- La apertura de nuevas zonas dedicadas al cultivo del sorgo y las oleaginosas, así como cierto desplazamiento de granos para consumo humano por forrajes para animales.
- El vínculo estrecho entre los sistemas intensivos y la agroindustria de alimentos balanceados.

- El crecimiento de la frontera pecuaria en detrimento de selvas, bosques y en parte de superficies agrícolas.

También se establecen las nuevas relaciones en el mercado mundial. El vínculo tradicional había sido la exportación de bovinos en pié para el mercado sureño de los Estados Unidos; más tarde se incorporó la exportación de carne deshuesada y puesto que las importaciones de leche, huevo, carne de ave y pollitos de un día eran eventuales y de menor magnitud, la balanza comercial del subsector registraba un superávit constante.

Pero en los años recientes esta relación se modifica radicalmente, reforzándose los lazos dependientes con los países desarrollados. Al mismo tiempo que crece la demanda norteamericana y se expanden las exportaciones de bovinos en pié y carne deshuesada, sucede que:

- a) La inversión extranjera directa interviene en forma decisiva en los sistemas de producción intensivos.
- b) La dependencia tecnológica es una constante indispensable en determinadas áreas de la producción.
- c) Las importaciones pecuarias cobran más peso en la balanza comercial.



d) Adquieren importancia las compras de sorgo y otros insumos para la agroindustria de alimentos balanceados.

e) Los grandes centros financieros internacionales apoyan el crecimiento de la ganadería bovina productora de carne.

Los cambios anotados transforman el perfil del subsector ganadero, pero también el de la agricultura y la distribución del excedente generado en el sector. Por ejemplo, la forma como se estructuran los sistemas intensivos, al involucrar las distintas fases de la cadena productiva y comercial, cambian la relación agropecuaria tradicional, así como el vínculo entre el medio rural y las ciudades. También modifica el movimiento de excedentes tanto al interior como al exterior del medio rural. Las actividades ganaderas se convierten en polo de atracción de excedentes generados en el sector y por otro lado, participan decididamente en la transferencia de excedentes hacia las ciudades, incluso hacia el exterior. (53)

Hasta hace pocos años, todo parecía indicar que los conflictos económicos no lograrían afectar el desarrollo ascendente del subsector pecuario. Sin embargo también aquí se manifiesta la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.

Esto aunado a que durante las últimas décadas la política económica se había venido orientando hacia las actividades que han manifestado mayor dinamismo y rentabilidad, como son la extractiva, la industrial, la comercial y la de servicios, provocó una serie de distorsiones inter e intrasectoriales en la rama agropecuaria de lo que no escapó obviamente la ganadería.

En este periodo, es decir de los ochenta a la fecha, se observa que la tasa de crecimiento del subsector pecuario ha sido menor a la de la población. Así, mientras el PIB ganadero real creció en 6.8% de 1980 a 1988, la población aumentó en ese mismo lapso, en 18.7%.

Ahora se acrecientan los problemas por la escasez de financiamiento interno y externo; hacen crisis las deudas con los bancos; ha caído la inversión debido al bajo nivel de rentabilidad prevaleciente; se han encarecido los paquetes tecnológicos importados; se han reanudado las compras al mercado mundial de leche, productos avícolas, piel de bovinos, carnes frescas y refrigeradas entre otros productos y además hay un retraimiento del consumo de los alimentos de origen animal por la población debido principalmente a su encarecimiento.

El contexto general es de serias dificultades en los factores que incendiaron el crecimiento del subsector, ahora constituidos como elementos de desequilibrio en su interior.

El subsector pecuario creció sin un plan preconcebido, se dio de acuerdo a los ritmos e intenciones marcadas por los acontecimientos fundamentalmente externos.

La crisis ha impactado la rentabilidad de los productores y de modo dramático a los de menores recursos de capital. Además de que es manifiesta la insuficiencia de alimentos de origen animal para satisfacer la demanda de la población urbana y rural y en todo caso el alto costo para lograrla en parte.

Los grandes ganaderos tienen al menos oportunidad de contrarrestar la caída de la tasa de ganancia por las siguientes vías:

- Mayor integración vertical y horizontal de la producción, participando desde la elaboración de insumos y materia prima, hasta la comercialización del producto.

- Mayor organización y eficiencia del proceso productivo, con el fin de abaratar los costos.
- Mayores posibilidades de financiamiento, capital ya amortizado, amplia infraestructura y tecnología moderna.
- Producción en gran escala.

Lo anterior impulsa el proceso de concentración y centralización de capital en el subsector.

La ganadería empieza a resentir y a expresar la crisis que afecta al conjunto nacional. El panorama no es muy halagador; la solución de la problemática pecuaria y su orientación futura no son cuestiones que atañen en exclusiva al subsector; los cambios en las últimas décadas lo han hecho cada vez más vulnerable al comportamiento urbano, industrial y financiero, así como a la dependencia del exterior.

El proceso de producción, distribución y consumo de alimentos de origen animal en México, no es un proceso aislado de las relaciones de producción que se dan a nivel internacional, en nuestro caso, de las relaciones que establece el modo de producción capitalista a escala mundial. Esas relaciones se expresan mediante la nueva

división internacional del trabajo, la cual asignó a las estructuras agrarias del tercer mundo, es decir los países subdesarrollados, funciones específicas para proporcionar mano de obra barata para la industria y en ciertos casos para las explotaciones agropecuarias y forestales, abastecer al sector urbano de alimentos baratos que permitan reducir el valor de la fuerza de trabajo y otros.

Así, el primero de enero de 1994 entra en vigor el Tratado de Libre Comercio con Los Estados Unidos y Canadá (TLCAN), originándose las siguientes repercusiones:

- Se eliminaron aranceles de un buen número de fracciones.
- Se aplicaron cuotas libres de arancel de otras tantas fracciones.
- Se provocó mayor competencia con los productores provenientes de EUA.
- Se dio una agresiva política comercial por parte de los productores de EUA y de los comercializados mexicanos, dándose casos de dumping (carne de bovino y cerdo), contrabando técnico (carne de pollo) y se continuó con la distorsión de los precios de la leche en polvo comercializada a través de CONASUPO.

En este sentido el informe de actividades del Consejo Directivo de la Confederación Nacional Ganadera (CNG) en su LIX Asamblea, (junio de 1995), comenta lo siguiente:

"La constante en el mercado durante 1994 fue una mayor competencia que se tradujo en la caída de los precios nominales pagados al productor primario por la introducción de productos de importación sin aranceles; no obstante, el efecto más pernicioso del año fue el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado soportado por el financiamiento de flujos de capital especulativos que permitieron sostener las relaciones con el exterior a pesar de que la balanza comercial manifestó movimientos deficitarios crecientes."

(54)

En el saldo como país, se encuentra una balanza comercial agropecuaria deficitaria, en la cual la brecha entre importaciones y exportaciones se ha ido ampliando cada día, aumentando más que proporcionalmente el componente de las importaciones en el consumo nacional aparente.

Resulta paradójico que con la trayectoria del sector agropecuario mexicano y el peso de éste en la economía, en

el empleo y en la sociedad, se haya dado una transición hacia una nación importadora de alimentos.

México ha visto disminuir sus inventarios por los efectos de la competencia con los productos de importación, por los fuertes problemas climatológicos de sequía en el norte del país y por el atractivo que la devaluación ha interpuesto para la exportación de los becerros en pié.

El problema financiero en el sector, es sin duda uno de los cuellos de botella que ha hecho crisis de manera particular. Las difíciles condiciones que han hecho caer la rentabilidad de las empresas han tenido como una de sus causas detonantes la escasez de créditos para la actividad, las altas tasas de interés las múltiples condicionantes y garantías exigidas y la negativa rotunda de los bancos para negociar condiciones de crédito y pagos más flexibles.

Esto provocó que, a pesar de las reestructuraciones ofrecidas por los bancos a los deudores por instancias del Gobierno Federal, un sinnúmero de productores hayan sido emplazados a juicio por los bancos y no pocos de ellos hayan sufrido el embargo de sus propiedades.

En conjunto, la banca de desarrollo canalizó durante 1995 menores recursos hacia el sector: en términos reales el BANRURAL destinó 27.3% menos recursos que el año anterior y FIRA, 14% menos. A noviembre de 1995, la cartera vencida agropecuaria ascendió a 13,064 millones de pesos, 65% más alta que el año anterior, como resultado de la devaluación y del alza de las tasas de interés. (55)

#### **II.4 La producción ganadera**

La ganadería es una de las actividades de las Unidades de Producción Rural, en donde el manejo de los animales puede variar desde lo tradicional de autoconsumo, hasta lo productivo comercial. La ganadería tradicional es la que se realiza en el terreno donde se vive y se le conoce como ganadería de traspatio, en la granja, en las tierras de labor; esta ganadería es un sinónimo de una tradición agrícola basada en los usos y costumbres del aprovechamiento del medio con base a la experiencia adquirida por generaciones en el pastoreo, la transhumancia y la mesta; basándose en el uso del medio integrado de una manera simbiótica al proceso productivo, buscando el equilibrio ecológico, lo que ha permitido la sobrevivencia campesina por generaciones. El uso ganadero campesino así,



es parte fundamental del todo económico y viene a ser un apoyo al sistema que les permite sobrevivir.

Por el contrario la ganadería comercial es aquella donde los parámetros de producción se miden en ganancias monetarias; la referencia simbiótica, el manejo del suelo, de los animales, las cargas de trabajo comunales y el cuidado y el aprovechamiento del medio, se subordinan al requerimiento de un producto específico demandado por el mercado ya que las unidades de producción rurales con características de empresas ganaderas comerciales, al basarse en la dinámica de la ganancia pueden desintegrarse una vez que desaparezca la oferta que las creó.

Bajo la consideración anterior, se ilustra la situación general de la producción nacional, con la visión de los propios productores obtenida del Informe de Actividades del Consejo Directivo de la CNG en junio de 1997 que cita lo siguiente:

"Durante 1996 el índice de volumen físico de la producción agropecuaria creció en 7.5% respecto al año anterior, debido principalmente al desempeño favorable de las actividades agrícolas. Sin embargo en la producción

pecuaria se observa una disminución de casi 2% respecto al año anterior ( la misma CNG reportó que en 1995 el PIB de la ganadería cayó en 8.6%, cifra superior a la caída a nivel nacional).

No obstante, en el subsector pecuario no ha logrado revertirse el impacto de la apertura comercial que se consolida con la firma del TLCAN; la devaluación del peso frente al dólar estadounidense; el incremento de las tasas de interés; la prolongada sequía que afectó al norte del país; el incremento en los precios internacionales de los granos y la sobreoferta de carne en Estados Unidos, que repercutió en el desplome de los precios." (56)

La apertura comercial significó no solo la alineación de los precios de los productos pecuarios intermedios, también el eslabonamiento de toda la cadena de insumos del sector a los precios internacionales. Ejemplo de ello fue la crisis de los granos, los consumidores de granos para la engorda tuvieron que recurrir a los mercados internacionales para satisfacer su demanda a precios en dólares. Y continua el informe de la CNG:

"Durante 1996 la balanza comercial pecuaria arrojó un saldo negativo de 1.430 millones de dólares. Las importaciones sumaron poco más de 1,695 millones de dólares mientras que las exportaciones pecuarias fueron de casi 265 millones de dólares". (57)

El valor de las importaciones por sistemas productivos fue el siguiente:

|                      | MILLONES DE DÓLARES |
|----------------------|---------------------|
| Bovinos              | 317,345             |
| Porcinos             | 137,562             |
| Ovinos y<br>caprinos | 30,948              |
| Avícola              | 660,674             |
| Lácteo               | 544,312             |
| Apícola              | 476                 |
| Equino               | 3,790               |

Fuente. Confederación Nacional Ganadera. Informe de Actividades. LXI Asamblea General Ordinaria. Morelia, Mich. México. jun. 1997. Q. Roo.95,Zac. 98, Ags. 96

A continuación se presenta un resumen del comportamiento de cada una de las actividades productivas pecuarias:

## Carne de Bovino

Durante 1996 la producción de carne de bovino fue de 1.311 millones de toneladas que representa 7% menos que la producción alcanzada en 1995 que fue de 1.412 millones de toneladas. Los principales estados productores fueron Jalisco y Veracruz con producciones de 360 y 313 mil toneladas de ganado en pie, respectivamente. La producción de estos dos estados representa casi el 28% de la producción nacional. (58)

Las importaciones del sistema productivo bovino realizadas durante 1996 fueron 198,548 cabezas de ganado, entre reproductores de razas puras, vacas lecheras, vacas de alto registro y animales para el abasto; 73,313 toneladas de carne de bovino, fresca y congelada; y 53,229 toneladas de despojos comestibles.

La caída en la producción nacional favoreció la mayor demanda de productos cárnicos del exterior a fin de satisfacer el consumo de carne de bovino. La participación de las importaciones creció en más de tres puntos respecto al año anterior.

Los resultados de la sequía en los estados del norte, los problemas financieros de las empresas ganaderas que les obligó a salir de la actividad, entre otros, fueron los factores que determinaron en gran medida el comportamiento de la actividad en 1996.

Además de lo que cita la CNG, se consideran los siguientes agregados:

- Las prácticas gubernamentales no son del tamaño de las acciones que se requieren para alcanzar los resultados esperados, debido a la falta de una política ganadera que permita un desarrollo estable a mediano y largo plazo, es decir la falta de un marco de referencia que permita resolver los problemas de coyuntura y trazar las alternativas de desarrollo.
- El aumento de sacrificio y las exportaciones de bovinos por encima de la tasa de extracción histórica, gracias a una mayor extracción de vientres que los niveles naturales de desarrollo de los hatos provocaron una reducción importante de los inventarios.

- El inicio de un período de caída en las exportaciones de ganado en pie a los EUA, en el primer trimestre de 1996 en que las exportaciones mostraron el nivel más bajo de los últimos cuatro años, provocado por el desplome de los precios de los animales en pié en los EUA, debido a que los ganaderos de ese país hicieron un ajuste en sus inventarios.

#### Leche de Bovino

La producción de leche de bovino creció durante 1996 el 2.5% respecto al año anterior, al registrarse un volumen de 7,584 millones de litros. Los principales estados productores son Jalisco, Durango y Coahuila, los que en conjunto produjeron el 34% del total nacional.

Sin embargo, las importaciones de lácteos y con ello la dependencia del exterior sigue siendo significativa. Durante 1996 las compras al exterior representaron la salida de 544 millones de dólares.

Las compras al exterior fueron fundamentalmente de 50 millones de leche fluida, 158,100 toneladas de leche en

polvo, evaporada y concentrada, 70,527 toneladas de sueros, lactosueros y grasa butírica y 20,481 toneladas de quesos.

Con esos dos conceptos, producción e importaciones, se abasteció el consumo de leche de bovino, mismo que aumentó de 112,114 litros per capita durante 1996. Sin embargo la participación de las importaciones también creció de 27.6 a 29.4%. (59)

En cuanto a la producción de lácteos, se comenta que:

- También se manifestó una tendencia creciente de crisis al mandar al sacrificio buena parte de los hatos productores de leche, dándose una escasez relativa y un aumento de precios.
- CONASUPO puso fin a un largo periodo de subsidios a las importaciones de leche en polvo, en 1995, al operar el mecanismo de subastas, lo que provocó una serie de movilizaciones en el precio de la leche fresca, pasteurizada y para el consumo final.
- El precio de la leche, a diferencia de lo que sucedió con los productos cárnicos, no se alineó y ni siquiera se

actualizó ante la inflación y el costo del dinero, debido a que este producto se encontraba en ese momento con control de precios por el gobierno federal, por lo que en 1995 se mantuvo deprimido el precio pagado al productor y fue hasta 1996 en que el productor podría recibir un precio por la leche fresca de 2.40 pesos.

- La producción nacional se considera en ese entonces prácticamente estancada, sin llegar a superar en los próximos cuatro años (año 2000) más allá de los 8 mil millones de litros anuales.

#### Carne de Porcino

La disminución de la producción de carne de cerdo fue menos grave que en el caso de los bovinos. La producción en 1996 fue de 895,000 toneladas, 25 mil menos que en el año anterior, es decir, se observa una disminución de casi 3%. Los principales estados productores de carne de cerdo fueron Jalisco, Sonora y Guanajuato que en conjunto aportaron casi el 50% de la producción nacional.

En el contexto internacional el sistema porcino realizó compras al exterior por más de 137 millones de dólares, de



las cuales, el 58% fueron despojos comestibles y pieles, el 34% de carne de cerdo fresca y refrigerada, el 3% fueron compras de preparaciones tales como jamón y el 5% restante, animales vivos reproductores de registro o raza pura.

El consumo por habitante disminuyó muy poco, sin embargo, la participación de las importaciones en el consumo nacional aumentó del 6.8% a 7.3% en los años de 1995 a 1996. (60)

Cabe agregar que la alimentación animal es uno de los grandes problemas nacionales, ya que ésta no alcanza a ser cubierta por la producción nacional y cuyo abasto se ha agravado por las dificultades administrativas y el encarecimiento que estos insumos han tenido.

#### Carne de Ovino

En la producción de carne de ovino se observa una tendencia decreciente durante los dos últimos años. En 1996 el volumen de carne producida fue de 29,467 toneladas, volumen levemente inferior al registrado durante 1995. Los principales estados productores de esta especie fueron México, Hidalgo, San Luís Potosí y Puebla.

El valor de las importaciones de carne y productos ovinos sumó 29 millones de dólares durante el año de 1996, de las cuales el 64% correspondieron a compras de carne fresca o congelada, el 33% a animales vivos y el 3% restante a importaciones de lana. Cabe destacar que al país se internaron 283,664 cabezas para el abasto y 75,870 como animales de registro.

Cabe acotar que el arribo creciente de importaciones no ha sido detenido ni siquiera por la devaluación de la moneda nacional que las encareció en más del doble en 1995. No obstante la gran producción exportadora de Australia y Nueva Zelanda, los bajos costos de producción que tienen, las posibles prácticas desleales de comercio en que incurren algunas de sus empresas exportadoras y el hecho de que la carne que llega a nuestro país sea de baja calidad y con largos periodos de congelación, han hecho que más de las tres cuartas partes de los productores nacionales, hayan sido desplazados de la actividad y que ésta esté inmersa en la más aguda crisis de su historia. (61)

#### Carne de Caprino

En carne de caprino la producción registrada fue de 36,409 toneladas, 1,269 toneladas menos que en 1995. Los

principales estados productores de esta especie son San Luis Potosí, Oaxaca, Puebla y Guerrero.

En las importaciones durante 1996, destacan la importación de 115,767 cabezas de ganado para sacrificio, mientras que los animales de registro fueron tan sólo 183 cabezas. Por lo que toca a importaciones de carne, estas fueron poco significativas en el periodo analizado, de tan sólo 14 toneladas. (62)

#### Carne de Ave y Huevo

La producción de carne de ave fue una de las actividades pecuarias que registró un crecimiento durante el año de 1996, con un volumen de 1'294,087 toneladas, es decir, un crecimiento de casi 1% respecto a 1995. Los principales estados productores de carne de ave son Querétaro, Jalisco y Veracruz, que en conjunto producen el 22% de carne de esta especie.

Por su parte la producción de huevo fue de 1'264,722 toneladas. Con un amplio margen frente a otros productos del sector, la producción de huevo se constituyó como uno de los productos más dinámicos de crecimiento, tanto por

haber mantenido un precio relativo más barato respecto a otras proteínas de origen animal, como por el nivel alcanzado en la dieta básica de la población.

Sin embargo en 1995, los efectos de la depresión económica también afectaron a este rubro, al tener un estancamiento (menos del 1% de incremento) y una caída en el consumo per capita de 2%, a pesar de que en ese año el precio del producto se mantuvo por debajo del nivel de la tasa inflacionaria.

En el comercio exterior el sector avícola fue el que realizó las mayores compras al exterior, las cuales sumaron 660 millones de dólares. Los conceptos más importantes de compras al exterior fueron 3 millones de animales vivos, 209,709 toneladas de carne y despojos, 8,908 toneladas de huevo con cáscara y 1,277 toneladas de huevo sin cáscara. Por su parte, las exportaciones fueron de apenas 2,114 toneladas de carne y despojos de ave.

El consumo per capita de carne de ave se mantuvo durante el año de 1996 en 16 kilogramos y el de huevo en 14 kilos. Sin embargo, el subsector productivo no ha logrado abastecer las necesidades de consumo, ya que la participación de la

carne importada aumentó de 12.5 a 14% y en el consumo de huevo pasó de 0.3 a 0.6%. (63)

## Miel

La actividad productiva apícola registró durante los últimos cinco años una tendencia decreciente en el volumen de producción. En 1996 se produjeron 47,997 toneladas, 1,231 toneladas menos respecto a 1995 y 21,498 toneladas (31%) menos que la obtenida en 1991. Los principales estados productores de miel fueron Yucatán, Jalisco y Veracruz, que en conjunto produjeron el 38% de la producción nacional.

Durante 1995 se experimentó la peor caída tanto en la producción como en las exportaciones, precisamente cuando se esperaba que la devaluación de la moneda le permitiría recuperar los mercados internacionales por la diferencia de precios entre el producto nacional y el mercado de exportación.

Así, de tener una producción de 69 mil toneladas en 1991 y exportar 51 mil toneladas (el 73%), para 1995 la producción bajó a 50 mil toneladas (caída del 28%) y solo exportó 26

mil toneladas (caída del 58% en las exportaciones) lo que indica su situación crítica. (64)

El 54% de la producción de 1996 se canalizó a mercados externos, con la cual se generó una entrada de divisas por casi 47 millones de dólares. En el mercado nacional el consumo fue de 22 mil toneladas, lo que representa un consumo per capita de apenas 200 gramos.

En otro orden, al inicio de la década de los noventa, la ganadería mexicana en términos muy generales manifiesta las siguientes características:

- En cuanto al número de unidades de producción rurales con existencia de ganado bovino, se reportan un total de 1'273,159 en todo el país, con una existencia de 23'588,752 cabezas. (65)
- La producción de ganado porcino también tiene dos modalidades: se produce en forma tradicional, casi siempre de traspatio es decir, que los productores manejan muy pocos animales por unidad de producción, los explotan en forma doméstica y cuando incrementan sus rendimientos lo hacen con una tecnología al alcance de la familia. Y en la forma comercial, se hace con una

explotación muy tecnificada, con el manejo de hatos de más de 26 animales, mediante inversiones de capital, procurando el rendimiento en nacimientos, en lechones y en animales en pié para llegar al mercado con un producto para obtener ganancias.

Se considera que existen 1'346,800 unidades de producción, con 8'682,681 cabezas, de las cuales 376,140 son sementales, 1'858,533 vientres y un promedio de animales en engorda distribuidos de la siguiente manera: 1'019,163 cabezas de 6 meses y 2'514,895 crías. (66)

- La producción de aves de igual manera aparece como complemento de la economía familiar en todo el país y como empresas productoras con altos rendimientos principalmente en los estados del norte, Jalisco y Puebla.
- Los borregos han servido en algunos estados de la república para desarrollar pequeños sistemas de aprovechamiento de pastizales y se establecen las producciones alrededor de las unidades de producción. Muchos de estos pequeños hatos viven de la mesta en las zonas del altiplano central, y es allí en donde se

encuentran con mayor fuerza los sistemas de aprovechamiento de pastos y esquilmos, alcanzando algunos el nivel comercial. (67)

- Las cabras representan una característica muy campesina en las unidades de producción, aunque existen explotaciones comerciales en algunas partes del país, por lo general la existencia de las cabras significa producción campesina y explotación de malas tierras.
- La presencia de ganado equino da una característica campesina a las unidades que lo poseen, sin embargo hay excepciones de productores de caballos pura sangre, pero estas unidades son mínimas, por lo que se puede caracterizar a las unidades por su posesión de animales de transporte, de tiro y carga.
- Los conejos también son parte de la dieta campesina en algunas regiones del país, y son utilizados para el aprovechamiento comercial en algunas unidades de producción; no son dominantes en las estructuras productivas de las familias rurales, pero llegan a estar presentes para el aporte alimenticio de la familia rural.



- Las colmenas con abejas melíferas, también son un apoyo para la economía de las unidades de producción rurales y en algunos estados de la república se encuentran explotaciones comerciales.

## II.5 La idea del desarrollo social, rural, sectorial y de la ganadería.

En cuanto al papel o contribución del sector agropecuario y forestal al proceso de desarrollo, encontramos los siguientes planteamientos hechos por Johnston y Mellor que se han hecho clásicos : durante el proceso de desarrollo, la agricultura (la agricultura, la ganadería y la forestería) debe proveer de alimentos a la población y de materias primas a la agroindustria; debe también proveer de fuerza de trabajo a otros sectores; proveer de divisas y de capital para apoyar el surgimiento del sector industrial y el de servicios; la población agrícola debe, además, tener ingresos suficientes para constituir un mercado interno para los bienes de la industria. (68)

Para las condiciones actuales, José Luis Calva, apunta como una contribución clave del sector agropecuario, alcanzar la soberanía alimentaria, concepto que desarrolla a raíz de la

insuficiencia de alimentos que sufren los países subdesarrollados. (69)

Y el ILPES agrega que el sector agropecuario debe ser la base, y debe organizarse de tal manera que proporcione bienestar a la población del campo, esto es, propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. (70)

Por alguna razón ha sido difícil que el estudiante de medicina veterinaria y zootecnia y el profesionista, comprendan los problemas económicos y sociales que presenta el sector agropecuario, así como las alternativas para resolverlos en lo general y en lo particular, como es el caso de los modelos de desarrollo agropecuario ya sea como estudiosos o como observadores, o bien como participantes directos en este ámbito. Es en este sentido que se requiere de una conceptualización teórica que ayude a comprender, comparar y aplicar en su caso las estrategias de desarrollo agropecuario y en particular de la ganadería.

Es claro que la formación académica se ha preocupado muy poco por la estructuración de un buen plan de estudios, de buenos programas académicos analíticos y de la calidad de

los profesores en este sentido; de las facilidades de la estructura enseñanza aprendizaje, de la calidad de las materias para la enseñanza y de la existencia de textos accesibles que permitan comprender problemas tan complejos, así como la falta de vínculo con las instituciones que participan directamente en el sector y la falta de práctica de campo específica e interdisciplinaria.

La experiencia parte de la conducción y regulación que ha intentado e intenta realizar el Estado Mexicano sobre el sistema económico en general y específicamente sobre el sector agropecuario. Es aquí en donde se insertan los modelos que plantean diferentes opciones o líneas de acción para lograr el desarrollo del sector agropecuario de un país, como una aspiración anhelada por los pueblos subdesarrollados como el nuestro.

En la revisión de los modelos de desarrollo agropecuario que se han aplicado en México y otros países del tercer mundo en las últimas cuatro décadas, se observa que entre los profesionales que participan en el diseño y aplicación de tales modelos, encontramos las más variadas disciplinas como los economistas agrícolas, sociólogos, agrónomos,

especialistas en comunicaciones, ingenieros, pocos médicos veterinarios y zootecnistas y otros profesionistas.

Por ejemplo, en los casos más antiguos de experiencias en desarrollo rural, a veces llamado desarrollo de la comunidad, encontramos ingenieros agrónomos capacitados en el extensionismo; después los economistas y agrónomos Israelíes aplicaron, afinaron y propagaron el concepto de "Desarrollo Rural Integrado" el cual por medio de sus cursos de adiestramiento a profesionales de distintas disciplinas que trabajaron en tareas de desarrollo rural, se ha ensayado en algunos países del tercer mundo (por ejemplo el Sistema de Capacitación y Visitas).

En México, otro caso más lo muestra, el Plan Puebla, diseñado y aplicado por ingenieros agrónomos con adiestramiento en el extranjero en técnicas de difusión y de comunicación de innovaciones agrícolas. Y posteriormente también se realizaron el PIDER, el PRODERITH, y el PLANAT con ingenieros agrónomos y algunos médicos veterinarios zootecnistas capacitados en el país.

Las experiencias más recientes con el SAM, el PRONADRI, el PRONASOL y el PRONAMOCA, indican que nos encontramos en el

ejercicio de una práctica profesional dominante que corresponde esencialmente a la economía agrícola y la planeación agropecuaria.

Debe decirse que esta práctica profesional dominante no corresponde exclusivamente a los economistas agrícolas o planificadores agropecuarios de profesión, porque está demostrado que con ellos participan y deben participar profesionales de las más variadas disciplinas entre las que se encuentra el médico veterinario zootecnista. Lo que hay en común en esta práctica profesional es el objetivo de realizar procesos de desarrollo agrícola, pecuario, forestal y en general rural.

Queda claro que para alcanzar un objetivo tan complejo, se requiere entonces de la participación de variados profesionistas, pero la tarea de ordenar, orientar, conducir, regular a los agentes públicos y privados en torno al logro del objetivo mencionado, corresponde a las disciplinas de las ciencias económico - sociales, de las cuales no debe estar desligado el médico veterinario zootecnista, ya que éste puede y debe jugar un papel de primera importancia en la tarea profesional dominante que es la de promover el desarrollo rural, atendiendo

centralmente su campo de actividad que es la ganadería y con la ayuda de los procesos de planeación, incorporar las actividades agrícolas y forestales relacionadas con la ganadería.

En relación con lo comentado anteriormente, es evidente que existen de parte de los gobiernos, esquemas de acción económica que concebidos a priori, se aplican a la realidad, esperando de dicha aplicación resultados específicos. (71)

Y como dice Roger Bartra: "La construcción de modelos sociales está directamente conectada con la necesidad de transformar la sociedad, pues el modelo es fundamentalmente la determinación de las necesidades de desarrollo sobre la base del conocimiento de conexiones, relaciones, influencias recíprocas, etc., de un conjunto de elementos o factores sociales". (72)

En el mismo sentido se expresa Antonio García, para quién un modelo operacional es: "un método coherente para la acción sobre una realidad específica... un proyecto para la acción, esto es, un modelo sistemático de abordar el problema, de abordar la realidad... un proyecto trazado a

priori, con el objeto de provocar una cierta transformación deliberada de los hechos". (73)

Con la identificación de estos contenidos, se orienta el concepto "Modelo" en su aplicación específica al desarrollo agropecuario. Para esto es necesario indicar que son esquemas de acción económica, política y social de los gobiernos, como esquemas definidos a priori.

Para el sector agropecuario, conllevan un sello normativo o un planteamiento sobre el "deber ser" de dicho sector, de sus relaciones o vinculaciones con el resto de la economía y explícita o implícitamente, un contenido doctrinario o teórico. Además, ese esquema para la acción define la orientación estratégica con que debería aplicarse. De esta manera quedaría completa la armazón o estructura propia de todo "Modelo de Desarrollo Agropecuario", esto es, ser un proyecto para la acción, contener una orientación doctrinaria o teórica, como sistematización de las ideas básicas de las ciencias sociales, para explicar hechos y fenómenos propios del desarrollo rural y definir las líneas de su estrategia.

Se incluye finalmente, el concepto de "Plan de Desarrollo" por su similitud de contenido con el concepto "Modelo de Desarrollo", lo que nos obliga a identificar las semejanzas y diferencias que pudieran existir entre ambos.

Para Ortega, B. "un plan global o nacional es generalmente de desarrollo, debido a que se trata del documento que abarca tanto el crecimiento económico como los cambios graduales en las estructuras políticas, sociales y espaciales". (74)

En opinión de ciertos autores, dice Ortega, el plan se define "como el documento rector, producto del proceso de planeación. Consiste en el conjunto coordinado de objetivos, metas y acciones que relacionadas con las estrategias y programas, jerarquizan una serie de políticas e instrumentos en el tiempo y en el espacio, para alcanzar una imagen objetiva propuesta. Como condición del plan, para iniciar el proceso de planificación éste debe:

- a) Contener un nivel técnico depurado,
- b) Ser lo suficientemente flexible para responder a sus condiciones históricas y coyunturales,



- c) Considerar instrumentos de dirección y control para orientar políticamente su implementación,
- d) Enmarcar estrategias viables para el cambio social y
- e) Contener un grado relativamente alto de descentralización de decisiones, entre otras características". (75)

Con esta explicación del significado del plan y la que ya se ha visto del concepto modelo de desarrollo, se puede concluir que ambos constituyen proyectos para la acción transformadora de la realidad económica y social. Y al igual que Luis Aguirre, adoptaremos para señalar las diferencias, una acepción más específica para el concepto de modelo de desarrollo.

Dado que el plan tiene entre sus elementos a las estrategias, e igualmente el plan puede ser esquematizado en el modelo que contiene, puesto que el modelo atiende a las "conexiones, relaciones, influencias recíprocas.. de un conjunto de elementos o factores sociales" (Bartra) y remite, por tanto, a la teoría del desarrollo implícita en el plan, se constriñe a la propuesta y la estrategia para alcanzar determinados resultados o estados en ciertos elementos o factores sociales como la producción, el

empleo, el ingreso, la inversión, la calidad de vida, la participación ciudadana, etc., de acuerdo con el enfoque teórico correspondiente. En este sentido, el modelo está contenido en el plan como documento y también en la aplicación o ejecución del plan, pero no necesariamente en forma explícita. (76)

Ahora bien, como un ejemplo de todo lo anterior, se cita una definición de desarrollo rural que contiene a la vez: un planteamiento sobre el "deber ser" del sector agropecuario, una imagen objetivo del desarrollo, el esbozo de un proyecto para la acción y la definición de las líneas políticas de su aplicación.

"El desarrollo rural es el resultado de un proceso global de transformaciones revolucionarias en las relaciones de producción y en las condiciones históricas de vida de una sociedad - en sus diversas e interrelacionadas dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas - proceso que es políticamente posible sólo en la medida en que un bloque de nuevas fuerzas sociales gane la posibilidad de identificarse en unos objetivos estratégicos (el proyecto de nueva sociedad), de fracturar o modificar el sistema de poder que bloquea el proceso de cambio, de readecuar el

aparato político y operacional del estado y de promover una enérgica, coherente y planificada movilización del esfuerzo interno". (77)

Por cuanto a la relación entre los conceptos de "modelo de desarrollo" y "desarrollo rural" ya mencionados, vemos que el primero se define como un conjunto de elementos o factores sociales conectados, relacionados o con influencias recíprocas que determinan las posibilidades de desarrollo social y en el segundo, vemos como esos elementos tienen "nombre y apellido" y dibujan o determinan la clase o modelo de desarrollo social a alcanzar.

A continuación, se refiere la síntesis que hace Luis Aguirre respecto de las teorías o doctrinas económicas que pudieran vincularse a los modelos de desarrollo agropecuario recientes, impulsados en México y América Latina. En una selección muy preliminar estarían:

a) La escuela o economía neoclásica, con autores que a la vez que interpretan el funcionamiento del sistema económico, tienen alguna propuesta de desarrollo agrícola (agropecuario). Entre estos autores neoclásicos están A. Smith y D. Ricardo, A. Lewis, Ranis y Fei, Jorgenson,

Kuznets, Owen, Johnston, Mellor y Nichols, Ishikawa, ...Nurkse y Hirschman. De alguna manera, lo aplicado en América Latina en materia de desarrollo rural, condensa las propuestas de esta corriente a partir de la Alianza para el Progreso". (78)

b) Otra escuela con trascendencia en las estrategias de desarrollo rural es la de la CEPAL que a partir de la "teoría centro - periferia" (la internacionalización del capital), avanzó a definir mejor el funcionamiento de nuestras economías, para proponer reformas a la estructura agraria, a la administración pública y a las políticas agrícolas, buscando avanzar ante situaciones de crisis agrarias generalizadas (ILPES). Entre sus autores encontramos a R. Prebisch, A. Pinto, C. Palloix. (79)

c) También la teoría marxista tiene influencia en propuestas de desarrollo rural en países que han establecido gobiernos socialistas como Cuba o de nacionalismo revolucionario: Perú con Alvarado 1968-1975, México con Cárdenas 1934-1940, Bolivia con Paz Estenssoro 1952-1956, Guatemala con J. Arbens en 1954 y Nicaragua con el FSLN 1979-1989.

d) Con un enfoque más específico a la experiencia de México, Volke y Sepúlveda, identifican un modelo de desarrollo rural que alternativamente recibe ingredientes teóricos de ideólogos "psicologistas", o de otros que reducen la complejidad del desarrollo rural solamente a la acción de los precios (o en el mejor de los casos de la economía de mercado), omitiendo (con excepción de Hayami y Ruttan) el entorno general de tipo económico, social y cultural que rodea a los agricultores pequeños que son la gran mayoría. Entre estos ideólogos figuran Rogers y Svenning (modelo de difusión de innovaciones), T. Schultz (modelo de los insumos de alta rentabilidad), y Hayami y Ruttan (Modelo de cambio tecnológico inducido). (80)

e) Otra corriente observada es la de los países desarrollados, también llamada "estrategia de modernización" que promueve la adopción de tecnologías de países desarrollados y estimula a los productores empresariales para que utilicen los recursos naturales y los subsidios y apoyos que el estado y los organismos internacionales ALPRO, USAID, FAO, etc., proporcionan en créditos, financiamiento, asistencia técnica, permisos de importación de maquinaria moderna, precios diferenciales de insumos, energía, etc. proyectos piloto.

## II.6 La planeación general, sectorial y ganadera.

### II.6.1 Características Generales.

Al nivel de los agentes económicos más simples (empresas, productores, personas, etc.), la palabra "plan" encierra un significado preciso: "previsión de un conjunto de acciones a realizar, para alcanzar determinados fines u objetivos preestablecidos". En este sentido, y tomando como base el significado enunciado, es posible afirmar que dichos sujetos hacen y ejecutan planes (formalizados o no), logrando con ello, introducir determinadas normas de racionalidad a su funcionamiento.

De esta manera, a nivel del agente individual se logra, a partir de la determinación de una situación futura deseada, prevenir las acciones necesarias para alcanzarla, utilizando para ello, los distintos elementos o medios que el agente puede disponer.

Ahora bien, si se altera el nivel de análisis, llevándolo del nivel del agente individual al nivel de toda la sociedad en su conjunto, el problema gana en complejidad, al punto de que las expresiones "plan", "planificación",

etc. , se presentan corrientemente con significados alternativos y a veces totalmente diferentes.

Se debe entender a la planificación, como un proceso social, que se verifica en una determinada formación social y mediante el cual, determinados grupos sociales definen un proyecto futuro y realizan las acciones conducentes a su logro. (81)

La idea de la planificación vista como un proceso social, permite descubrir en la misma, elementos derivados de dos fuentes distintas:

- a) Una de tipo "histórico-concreto", y la otra
- b) De tipo "formal-abstracto".

En un proceso real de planificación, ambos tipos de elementos actúan en forma conjunta e inseparable. Su separación solamente se efectúa con fines de análisis del proceso mismo. (82)

Los elementos de tipo "histórico-concreto" son aquellos que surgen de la génesis histórica y del funcionamiento de una formación social concreta y requieren del análisis de las

leyes de funcionamiento de la sociedad desde una perspectiva histórica. Dichos elementos enmarcan y definen el alcance y la dirección de la planificación, dándole a la misma un carácter específico y diferenciado. Ubicada la planificación en este contexto, surgen las posibilidades y limitaciones de su propio desarrollo como instrumento de la intervención humana en el futuro.

Los elementos provenientes de la fuente "formal-abstracto", son de carácter teóricos y metodológicos. Los primeros de ellos brindan por una parte el marco y las categorías de análisis necesarias para lograr una interpretación y explicación del funcionamiento de la sociedad que se plasma en el diagnóstico, y por otra parte, permiten pasar de éste a una "síntesis de tipo creativo" que involucra el futuro - la formulación y construcción de la estrategia.

Los elementos de tipo metodológico, como ya se ha dicho en el capítulo I, permiten definir conceptos básicos de la planificación que se utilizan preferentemente en el proceso de construcción de los planes. Asimismo, las explicaciones que sobre el funcionamiento del sistema, nos entregue el diagnóstico; vendrán condicionadas en su contenido y en su forma, por la aproximación metodológica utilizada.



Las técnicas de planificación que se originan en los elementos de tipo metodológico, determinan junto con los elementos teóricos el área de formalización, en la cual la cuantificación surge como un requerimiento indispensable en términos de proyectar fenómenos a futuro, verificando coherencias y compatibilidades de distinta naturaleza. El instrumental matemático en general, y la modelística en especial, cobran plena vigencia en esta área.

La concepción de la planificación como proceso que se desarrolla en una formación social determinada, como ya se ha señalado, supone elementos provenientes de los planos "histórico-concreto" y del "formal-abstracto". En este sentido se está de acuerdo con Emilio Robles en cuanto a considerar que ambos deben concurrir en forma conjunta para que el proceso se verifique en su totalidad. Adoptar un enfoque parcial, que ignore los elementos de algunas de las fuentes citadas, implica parcializar el proceso, entregando una visión simplista de la planificación. (83)

Ello es lo que ocurre con una corriente de pensamiento que entrega una visión "tecnocrática" de la planificación, lo que otorga a ésta el carácter de una mera metodología que debe ser usada para la toma de decisiones.

## **II.6.2 Etapas o Fases del Proceso**

El proceso de planificación puede ser dividido para fines de comprensión y análisis, en diferentes fases o etapas. Dichas etapas están interrelacionadas de manera tal que resulta imposible concebir la existencia de una, independientemente de las demás; en nuestro caso nos limitaremos a caracterizar en lo general aquellas etapas que se consideran más significativas para interpretar lo mejor posible la esencia del proceso. Las etapas referidas a la ejecución, evaluación y control serán omitidas, no por considerarlas irrelevantes, sino por fines de simplificación para este trabajo.

### **II.6.2.1 El perfil deseado de la sociedad**

El primer paso en el proceso de planificación, consiste en establecer a futuro, el perfil deseado de la sociedad. Dicha definición se apoya en el conocimiento existente de la realidad, conocimiento que puede ser incompleto, intuitivo y parcial pero que cumple la función de servir de sustento a esa imagen primaria de lo deseado.

Este proceso de establecer a priori los grandes rasgos de la realidad deseada a futuro, se origina en la razón humana y no reconoce más límites que los impuestos por esa misma razón. No existen, en el momento de la creación de esa idea, indicios ciertos de su viabilidad, ni indicación concreta de los medios de acción a utilizar para alcanzarla. Es tan sólo una idea, a la que Giordani llama "utopía pura". (84)

Sin embargo esa "utopía pura" es la que inicia el camino y establece la dirección al proceso de la definición del futuro. Es la orientación general, es el punto de ruptura entre el "no hacer nada" y la puesta en marcha de una serie de mecanismos dirigidos a alterar el funcionamiento de una realidad social actual no deseada. Lo importante es confrontar esa utopía pura con la situación actual e introducir elementos de racionalidad técnica y viabilidad política para ver la posibilidad de concretizar esa idea y convertirla en la imagen objetivo que la sociedad, mediante la planificación, se propondrá alcanzar.

### II.6.2.2 El diagnóstico

El diagnóstico es la etapa del proceso que debe proporcionar una explicación de la realidad, es decir, de las causas y fenómenos que a través del devenir histórico han llegado a conformar la estructura y el funcionamiento actual de la sociedad.

El objeto de estudio, por lo tanto, es la realidad misma y en ella deberá penetrar el investigador armado con el método científico, para desentrañar las leyes objetivas que regulan su funcionamiento.

En su realización es posible identificar tres elementos que necesariamente deben concurrir para darle al diagnóstico su carácter de explicación científica. Ellas son:

#### a) Elección del marco teórico

Necesariamente debe existir una clara determinación del marco teórico a utilizar y en el cual se inscribirá la explicación buscada. Dicho marco teórico, conformado por un conjunto de hipótesis teóricas básicas, orientará y condicionará las fases subsiguientes. Este condicionamiento

se produce merced a la definición de las categorías y conceptos a utilizarse en la búsqueda de la explicación y en la orientación que a esa búsqueda le brinda. Las citadas hipótesis son las que en definitiva, van estableciendo la relevancia o no de los diversos elementos y establecen prioridades y énfasis con que deberán ser tratados los diversos aspectos.

Es por ello sin duda, que es posible constatar en muchos casos la existencia de explicaciones divergentes y hasta antagónicas para un mismo fenómeno observado. Sin embargo, al hacer abstracción de eventuales errores de tipo metodológico, la divergencia en las explicaciones provendrá, por lo tanto, de las distintas hipótesis teóricas adoptadas y que han configurado marcos teóricos diferenciados.

#### b) La descripción

La descripción se identifica con la etapa del método de la investigación científica que corresponde a la observación del sujeto de estudio. Este no es otro que la realidad y por lo tanto constituye un objeto de estudio de complejidad extrema. La descripción deberá dirigirse hacia los aspectos

de esa realidad que sean considerados relevantes. Para establecer ese grado de relevancia, la descripción deberá apoyarse en el conocimiento previo de dos elementos:

Uno referido al marco teórico previamente adoptado y el otro a los objetivos que la descripción persigue.

Si bien ésta se efectúa para brindar elementos para el análisis y la explicación, el hecho de estar inmersos en el ámbito de la planificación, obliga a reflexionar de manera distinta que cuando nos movemos en el terreno de la investigación pura.

El hecho de que existe ya, una visión a futuro del perfil estructural deseado para la sociedad, aunque concebido de una forma muy vaga y general ("utopía pura"), marca una dirección al diagnóstico y por lo tanto a la descripción. Esta deberá profundizar entonces, en aquellos aspectos de la realidad actual que sean más relevantes para el logro de la realidad deseada a futuro. De esta forma es en buena medida, esa imagen futura la que fija los objetivos de la descripción.

En otro orden de cosas y pensando siempre en términos de planificación, la descripción también debe de perseguir el objetivo de brindar abundante información cuantificada que pueda ser usada a posteriori, en la etapa de la programación.

Establecidos ya el marco teórico y los objetivos perseguidos por la descripción, es necesario citar los elementos que intervienen en esta última y que son:

- la identificación de los elementos a describir
- la selección y utilización de técnicas de medición
- la selección y utilización de técnicas de registro.

#### c) La diagnosis

El diagnóstico en planificación constituye una actividad o conjunto de actividades de carácter permanente que es preferible llamarlas actividades de diagnosis y se considera que la diagnosis debe apuntar al logro de los siguientes objetivos:

- Explicar la estructura y el funcionamiento del sistema socioeconómico, en el ámbito o escenario constituido por la

formación específica en que el país se encuentra inserto en el sistema de relaciones internacionales

- Precisar los elementos coyunturales favorables o desfavorables, precisando las causas a que los mismos obedecen.

- Pronosticar el funcionamiento futuro del sistema, de mantenerse vigentes las causas detectadas e invariable la planificación aplicada. En esta prognosis se deberán incluir, también los efectos de aquellos hechos que deberán ocurrir en el futuro próximo o que habiendo ocurrido, aun no han hecho sentir totalmente sus efectos sobre el funcionamiento del sistema. La prognosis realizada de esta manera y cotejada con el perfil futuro deseado, permitirá tener una primera idea sobre la magnitud de los cambios a introducir y de los efectos que esos mismos cambios deben producir.

- Brindar una orientación para la adopción de los principales lineamientos estratégicos a los que deberá ceñirse la política futura.

- Creación de conciencia en torno a los obstáculos existentes para el desarrollo socioeconómico, para lo cual la diagnosis deberá cumplir una labor didáctica y formadora de opinión. Dicha labor no sólo deberá estar dirigida a



funcionarios y trabajadores gubernamentales, sino también a la base social misma. Asimismo, esta labor de difusión debe promover en los centros académicos inquietudes de investigación que pueden aportar elementos que contribuyan a mejorar y profundizar el diagnóstico realizado.

Para alcanzar los objetivos señalados, las actividades de diagnosis deberán realizarse desde distintos niveles o perspectivas de análisis. Tendremos por lo tanto, diversos tipos de diagnósticos que articulados secuencial y temáticamente, nos brindarán una clara visión de la situación actual y de las posibilidades de acción futura.

El diagnóstico global, detectará las tendencias y las causas de los fenómenos mas generales que condicionan el funcionamiento del sistema y servirán de apoyo para la formulación de planes globales de mediano y largo plazo.

La profundización del diagnóstico global al nivel de cada uno de los sectores productivos que se hubieran definido, da origen a los diagnósticos sectoriales.

La visualización del proceso productivo desde el punto de vista de la distribución de las actividades económicas en

el espacio, las mutuas relaciones existentes entre dichos elementos (actividades - espacio) y su influencia sobre las estructuras sociales locales, dará origen al diagnóstico regional.

Por último, determinados fenómenos que por su importancia ameriten un tratamiento especial, darán origen a los diagnósticos específicos.

#### **II.6.2.3 La imagen - objetivo**

En este momento del proceso, se cuenta con una situación actual que ya ha sido identificada, analizada y explicada, mediante la formulación del diagnóstico. Esta situación es el resultado del proceso histórico que la ha concretizado bajo la forma de una formación social determinada.

Por otra parte, la idea utópica de la sociedad deseada, sigue estando presente, como orientadora del proceso. Es el momento por tanto, en que mediante la confrontación de ambas (situación actual - utopía), comience el proceso de concretización de la misma, que sea capaz de convertirse de "utopía pura" en "utopía concreta", y que por tener ya elementos de viabilidad, pueda transformarse en la

definitiva imagen futura que la sociedad se propone alcanzar.

Para lograr esa concretización, se presentan dos alternativas. La primera de ellas consistiría en partir de la realidad (situación actual) y avanzar hasta lograr la concretización deseada. Sin embargo esta alternativa puede conducir al diseño de una imagen futura "conservadora", ya que el peso de las tendencias históricas puede impedir la visualización de las posibilidades de cambios existentes.

La segunda alternativa, plantearía el camino inverso, es decir, el paso de la utopía pura a la situación actual. Sin duda, la imagen resultante sería más rica en situaciones futuras que resultarían impensables, si se manejaran exclusivamente elementos de la situación actual. Sin embargo, la imagen resultante, aunque rica y ambiciosa en contenido, podría adolecer de una peligrosa falta de realismo, que eventualmente, podría plasmarse en el diseño de políticas voluntaristas.

Consideramos que el camino correcto consiste en partir simultáneamente de los dos extremos y mediante el método de las aproximaciones sucesivas obtener una primera

aproximación a la imagen objetivo. Mas adelante, mediante la formalización cuantificada, la imagen objetivo será precisada, profundizada y acotada en tiempo y espacio.

#### **II.6.2.4 La estrategia.**

Debe concebirse a la estrategia como un grueso lineamiento de política, formado a su vez por una serie de proyectos que fija el sendero de tránsito de la situación actual, hasta la imagen objetivo. Es un planteo a futuro y como tal, será el orientador de las acciones y decisiones que en forma permanente deberán tomarse en el proceso.

De esta manera toda estrategia se apoya en tres elementos:

- a) El conocimiento de la estructura y el funcionamiento del sistema socio - económico en la actualidad
- b) La imagen prospectiva deseada y,
- c) La determinación de la trayectoria

La trayectoria quedará fijada al plantear las acciones estratégicas viables desde los puntos de vista técnico, económico y político, para cada momento del proceso de

desarrollo y estableciendo la correspondiente secuencia temporal.

Este concepto de estrategia cobra connotaciones distintas según el enfoque con que se visualiza la planificación. En la concepción de la planificación como método para escoger entre alternativas y que tuvo vigencia en Latinoamérica durante muchos años, la estrategia se apoya fuertemente en la velocidad del crecimiento. Ello es así, dado que va dirigida a afirmar un sistema socio-económico que sólo es cuestionado en algunos aspectos parciales, pero no en su esencia misma.

Si se adopta el enfoque que ve en la planificación un instrumento para la transformación de la sociedad, el concepto de estrategia se identifica con la idea de "dirección del desarrollo". Como se comentó en el Capítulo I página 24 de este trabajo, en donde Carlos Matus nos dice que esta "dirección del desarrollo" implica la definición de un proyecto social que a su vez supone una estructura de relaciones de poder, un sistema básico de decisiones, un patrón de relaciones con el exterior, y una definición precisa sobre las relaciones sociales de producción que caracterizan la sociedad que se busca construir o se

pretende alcanzar. Esas definiciones se traducen a su vez, en estructuras de propiedad - distribución, producto - consumo, de tecnologías, físico espaciales del sistema, etc. que guardan coherencia con el proyecto social propuesto". (85)

El objetivo de transformación que el citado autor le da a la planificación, hace que se deba introducir dentro de la estrategia misma, la estrategia política que posibilite el logro del cambio social deseado. De esta manera, el plan contiene también aquellos elementos que le aseguran su viabilidad política.

La formulación de la estrategia reviste importancia clave para el proceso de planificación ya que de la claridad y realismo con que la misma sea formulada, dependerá la forma en que se desarrollen las siguientes etapas. Se coincide con Emilio Robles cuando argumenta que esa importancia radica en los múltiples papeles que la estrategia cumple en el proceso de planificación y que serían los siguientes:

a) Constituye el marco que otorga un principio de coherencia y uniformidad a las acciones a realizar y

decisiones a adoptar en la ejecución de un plan, resultando por lo tanto una guía permanente para la acción.

b) Es la orientación permanente en la programación, dándole por lo tanto, contenido sustantivo a la misma. La fijación de metas y la elección de distintas combinaciones de ellas, deberá efectuarse en forma consistente con los diferentes postulados estratégicos.

c) Proporciona criterios útiles para la evaluación y jerarquización de programas y proyectos de inversión, apartando a la evaluación del enfoque centrado en la relación costo - beneficio a un nivel estrictamente microeconómico.

d) Abre en torno a ella el debate político, mediante el cual los distintos grupos sociales explicitan su posición frente al programa de cambios sociales proyectado, constituyendo por lo tanto una "medición de fuerzas" que contribuye a aclarar el espectro de posiciones que respecto de problemas concretos del desarrollo se sustentan en un momento determinado. En torno a esa dirección del desarrollo planteada por la estrategia, se puede iniciar una política de alianzas con fines tácticos o estratégicos.

### II.6.2.5 La formulación cuantificada.

La formulación cuantificada, o programación propiamente dicho, persigue como objetivo el de presentar debidamente cuantificada la alternativa de acción estratégica escogida. Para ello, es necesario cubrir una serie de pasos que aseguren su consistencia tanto en los aspectos más globales, como aquellos más específicos. Es necesario remarcar, sin embargo, que la formulación no cubre la totalidad de los aspectos a considerar, dado que muchos de ellos resultan difícil o imposible de cuantificar.

Asimismo, y dado de que se trata de cuantificaciones a futuro, hechos aleatorios o no previstos introducirán efectos distorsionadores que obligan a la reformulación periódica, con lo cual, esta etapa debe convertirse en una actividad permanente.

Ubicados en el contexto de un plan de mediano plazo, la formalización deberá comenzar por cuantificar los objetivos ubicándolos en el tiempo, con lo cual, los mismos se convierten en metas y es posible establecer la trayectoria de la variable desde la situación actual hasta la imagen-objetivo en el horizonte de planificación. Pero para lograr



ello será necesario introducir los efectos esperados de los diferentes instrumentos de política de aplicación prevista y que sean consistentes con la estrategia adoptada. Surgirán por lo tanto, metas cuantificadas a lograr por los citados instrumentos y niveles a alcanzar por el resto de las variables y que resultan compatibles con las metas cuantificadas.

La formalización así realizada, deberá ser sometida a una serie de pruebas, antes de ser adoptada como la alternativa escogida.

Bettelheim señala dos tipos de pruebas:

a) Pruebas de coherencia interna que apuntan a verificar si el conjunto de objetivos planteados es coherente y por lo tanto puede preverse su consecución simultánea.

b) Pruebas de coherencia al nivel de los recursos que verificarán la coherencia existente entre los objetivos planteados y los recursos existentes y los que se espera que estarán disponibles en el futuro. Es por lo tanto una prueba de viabilidad económica. (86)

Emilio Robles considera que deben mencionarse dos tipos más de pruebas, ellas son:

a) Pruebas de coherencia entre los resultados que se espera obtener (metas) y la estrategia escogida. Ello deberá ser hecho con minuciosidad extrema para evitar que eventualmente la formulación pueda alterar parcialmente la esencia de la alternativa socio-política sustentada.

b) Pruebas de viabilidad socio-política, para las cuales debería preverse la reacción de los distintos grupos sociales ante las diversas situaciones socioeconómicas que la ejecución del plan irá produciendo a través del tiempo. Para este análisis deberá contarse con una caracterización detallada de las sucesivas situaciones que se irán produciendo. Dicha caracterización se efectuará mediante sucesivos cortes en el tiempo de la trayectoria de todas las variables consideradas y su peso absoluto o relativo podrá ser captado mediante los llamados indicadores de evaluación. (87)

El sometimiento a las citadas pruebas dará origen a un proceso de reformulación de metas e instrumentos, hasta

lograr la alternativa que asegure con un aceptable grado de confiabilidad el logro de la imagen propuesta.

Dado el grado de complejidad de los aspectos a considerar en la formulación y el elevado número de variables y parámetros que es necesario manejar, forzosamente debe recurrirse al uso de modelos matemáticos. El avance experimentado por la modelística unido a las ventajas actuales del cálculo electrónico, facilitan el uso de estos instrumentos para la programación.

#### **II.7 El fomento a la ganadería (la propuesta de categoría)**

Se considera que se puede lograr un incremento sustancial de la producción ganadera, principalmente a través del uso más efectivo de los recursos, físicos, humanos y financieros ya existentes en el subsector pecuario.

Sin embargo la ejecución de un plan racional de desarrollo ganadero no es una tarea sencilla y aunque la experiencia de otros países que han logrado progresos notables en la ganadería, ilumina el tipo de enfoque que puede dar lugar a mejores rendimientos, su experiencia es solo sugestiva. Las variedades de suelo, clima, de recursos humanos y de

sistemas de producción entre otros aspectos del desarrollo ganadero, son características de un país, región o localidad específica y en última instancia de un rancho o granja individual.

Por otro lado, los cambios a través del tiempo, en la disponibilidad y precios relativos de los factores productivos, son también de tal importancia que influyen sobre las decisiones que conciernen a la selección de técnicas de producción y la combinación de empresas ganaderas.

Cuando se habla de políticas de desarrollo ganadero, aquí es donde se acentúa un tipo particular de estrategia para elevar la productividad de una economía en este caso ganadera; ya que la baja productividad de la fuerza de trabajo, tierra y otros recursos del subsector, se debe en gran parte a la falta de ciertos elementos complementarios de naturaleza técnica, educativa e institucional.

En esas circunstancias, un requisito decisivo para elaborar un plan adecuado de desarrollo ganadero es la identificación de esos elementos complementarios, determinar en que proporciones deben combinarse y

establecer prioridades entre los programas encaminados a incrementar su disponibilidad; política que obviamente no es aplicable en todas las condiciones.

En lo general un ejemplo de política de desarrollo ganadero puede ser el incremento de la eficiencia de la ganadería, a través de un fuerte apoyo en las innovaciones técnicas, en asociación con las técnicas intensivas de trabajo y de ahorro de capital y con relación a la etapa de desarrollo prevista o por promover; bajo las siguientes consideraciones.

- a) La ganadería representa una porción del sector agropecuario y forestal y de la economía en su conjunto.
- b) Las características generales y específicas de la demanda de productos ganaderos, así como el incremento necesario de la producción de alimentos para el consumo interno, están determinados por la tasa de crecimiento de la población y de los ingresos por habitante.
- c) La distribución del capital para el subsector agropecuario en relación con el sector industrial y otros sectores relacionados, es particularmente escasa.

Aunque sabemos de antemano que la determinación precisa de un sistema óptimo de producción es imposible, existe un margen amplio para anticipar los rendimientos probables de los programas de investigación, para predecir la efectividad con la que el conocimiento de técnicas mejoradas pudieran ser difundidas y aplicadas por los productores y es aún más difícil, anticipar la importancia de las innovaciones efectuadas en lo individual por los agricultores y ganaderos:

La esencia del problema es identificar aquellos factores que limitan generalmente el crecimiento de la producción y definir la combinación de insumos y apoyos que pueden ofrecer grandes rendimientos en condiciones de producción y productividad ganadera crecientes.

Aunque los supuestos generales pueden ser de algún valor como guía para la investigación y análisis, no hay sustituto de los estudios al nivel de rancho o granja efectuados en zonas representativas de diferentes tipos de situaciones que existen en una localidad o región del país. Tales estudios son necesarios para determinar la naturaleza de las combinaciones presentes de insumos y rendimientos, así como de las formas en que las decisiones y prácticas

eficaces al nivel del rancho o la granja se hallen obstaculizados por falta de insumos y apoyos especiales.

La agricultura y la ganadería se relacionan con la industria y con otros sectores no industriales de la economía nacional, de cuatro maneras principales:

1. La demanda de productos y subproductos agropecuarios se genera en otros sectores.
2. La producción de insumos fundamentales para la agricultura y la ganadería proviene de otros sectores.
3. El sector agropecuario proporciona gran parte de la fuerza de trabajo para la expansión industrial.
4. El sector agropecuario y la industria compiten por los escasos recursos de capital.

Por lo tanto se considera que es necesario guiar el desarrollo económico, agrícola y ganadero por medio de la planeación, en todo caso lo que pudiera estar en discusión son las modalidades y el grado de ésta en relación al modelo económico vigente.

El doctor R. Schikele, quién fue director de la División de Desarrollo de Tierras y Aguas de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), señaló claramente la necesidad de la planeación al declarar:

"Creo que todos estamos plenamente convencidos de que en la mayor parte del mundo subdesarrollado, en la mayoría de los estados de reciente independencia, no funcionará el dejar el progreso social y político enteramente en manos de lo que pomposamente se llama la "libre empresa". Y agregó: "Existen muchas pruebas históricas de que la empresa privada ha generado un exceso relativo de inversión en la industria, el comercio y las áreas urbanas y una inversión deficiente en la agricultura y en las áreas rurales." (88)

Así se ha visto como México no ha escapado a lo anterior y por estas y otras razones, es conveniente que quienes elaboran las políticas deban decidir sobre la política de desarrollo futuro, según los consejos de los economistas. Por lo tanto, la planeación es indispensable en una economía en desarrollo.

En cuanto a la selección de prioridades, la etapa más difícil de la planeación agropecuaria es la selección de la



mejor alternativa para el desarrollo. Esta etapa es aún más difícil en los países subdesarrollados o en desarrollo que carecen de datos.

Y si bien la tendencia recomendable es que "el plan debe ser físicamente factible, económicamente eficiente y culturalmente aceptable" resulta complejo encontrar una alternativa que reúna estas condiciones. Así unos piensan que el planificador debe escoger la alternativa que sea más fácil de ejecutar; otros sugieren que la selección debe basarse principalmente en sus ventajas comparativas; y algunos más mencionan que se debe aumentar la producción de alimentos para la población local.

El doctor P. Zusman (Facultad de Agricultura, Universidad Hebrea de Israel), recomendó en sus principios y técnicas de la planeación agrícola, tomar en cuenta cinco criterios para orientar este tipo de decisiones:

1. El valor total de la producción y su tasa de crecimiento.
2. El ingreso de los productores.
3. El costo de la canasta de alimentos para el consumidor.

4. El balance de divisas entre los alimentos y los productos industriales.

5. La estabilidad de precios e ingresos.

Asimismo propuso que aún cuando pueden presentarse conflictos entre estos criterios, el planificador debe tratar de escoger la alternativa que dañe menos al proceso de desarrollo. (89)

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y a partir de haber elaborado en el Capítulo I, una definición de FOMENTO como concepto metodológico de planeación, en este apartado se establece y de acuerdo a lo arriba mencionado, la propuesta de elevarlo al rango de categoría en el mismo campo del conocimiento, es decir en la planeación.

Esta propuesta se basa en que el FOMENTO es un concepto general porque engloba contenidos relacionados o que interactúan en un solo sentido o se suman como conocimientos lógicos para un mismo fin.

Su utilidad teórico-práctica, radica en la posibilidad de universalizarlo a través de las discusiones, investigaciones y aplicaciones pertinentes en los medios

profesionales especializados en la planeación de la ganadería en los que debe actuar el Médico Veterinario Zootecnista, con la finalidad de hablar un solo lenguaje, con un contenido preciso, de tal manera que al aplicar el concepto, éste permita establecer las bases concretas y objetivas para el crecimiento de este sector productivo, como parte integrante de la planeación para el desarrollo.

En la planeación económica se busca adaptar la producción a las necesidades de la sociedad toda vez que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas.

Por eso en nuestra visión, promovemos la idea de imprimir al proceso productivo una dirección precisa, para que mediante el establecimiento de prioridades, se satisfagan las necesidades sociales básicas de toda la población del país; asimismo elevar la productividad en las áreas atrasadas para que se pueda adoptar una planeación integral del desarrollo agrícola, ganadero y forestal que esté relacionada con el desarrollo industrial y con el resto de la economía, lo que implicaría la adopción de una política

de redistribución del producto nacional, para la consecución de metas de interés nacional, por ejemplo:

- ◆ La modernización de la ganadería
- ◆ La reducción de la dependencia.
- ◆ El desarrollo potencial económico de una región, sector poblacional o grupo social.
- ◆ La nutrición general del pueblo mexicano, que dista mucho de ser adecuada, a causa de una producción insuficiente de algunos productos como la carne, la leche y las hortalizas entre otros.

A diferencia de lo anterior, la racionalización de la actividad económica dentro de una empresa capitalista se reduce a la realización de un fin privado, es decir, a elevar al máximo las ganancias. En esas condiciones existen tantas aplicaciones del principio como empresas haya en un país, cuyo interés a fin de aumentar sus utilidades, reside en desplazar del mercado al competidor. En el caso de la ganadería como actividad económico-social, el fomento no es a la persona como tal, tampoco a la producción ya que ésta es una consecuencia.

Es precisamente al medio y al sistema de producción que es en donde se realiza una actividad humana productiva, caracterizada por lo marginal, para llevarla a un nivel predeterminado de crecimiento y como parte integrante de un proceso de desarrollo.

Este trabajo se opone a los diagnósticos sobre valoraciones de coyuntura en la economía nacional y por supuesto en contra de las políticas y medidas de coyuntura aplicadas en el subsector pecuario y como alternativa, sostiene la necesidad de realizar la planeación como un proceso social en donde determinados grupos sociales definen un proyecto futuro y realizan las acciones conducentes para su logro.

Al respecto se retoman las características de la definición social de fomento:

Multidimensional.- Porque está en relación a los diferentes contextos sociales, culturales y otras características de los individuos que conforman a la población, como el nivel socioeconómico y su proximidad e influencia con el gobierno.

Relativo.- Porque está en función de los medios, los instrumentos, los insumos, es decir los recursos que son de la población y para la población.

Multifactorial.- Porque considera los factores que determinan al mismo fomento y que son de tipo biológico, ligados al entorno, a la forma y estilo de vida y al sistema de producción.

Por lo tanto se propone que el FOMENTO sea adoptado como concepto metodológico de la planeación de acuerdo a las siguientes consideraciones:

1. Se aplica en el terreno económico-social, es decir en el conjunto de actividades que realiza una sociedad nacional para la satisfacción de sus necesidades de bienes y servicios.

2. El fomento guarda correspondencia con una política específica que puede guiar a una planeación comprensiva hacia los objetivos y las metas predeterminadas ya que conlleva la preparación de una etapa de ejecución que a su vez incluye: instrumentos de organización; formulación de

reglas bajo las que trabajará la autoridad de desarrollo y el control de la ejecución misma.

3. Siendo la planificación un instrumento teórico y metodológico para la transformación de la sociedad, en donde la estrategia como un grueso lineamiento de política fija el sendero de tránsito de la situación actual hasta la imagen objetivo, el concepto de estrategia, en este caso el fomento, se identifica con la idea de dirección del desarrollo.

4. El fomento establece la liga entre la organización y ejecución de la actividad ganadera tomando en cuenta sus características económicas, la organización productiva y social de los núcleos participantes, los procesos productivos y sobre todo, las relaciones entre los participantes.

5. Se asume que el fomento en la planificación del desarrollo sirve como instrumento para encarar principalmente los desequilibrios y problemas inmediatos. Proceso que va de una síntesis abstracta a definiciones más precisas en la perspectiva de la evolución a largo plazo, de tal manera que cuando se hable de prioridades, de

necesidades, debe dar respuesta a preguntas tales como ¿de quién?, ¿por qué? y ¿para qué?.

6. El fomento es una orientación para la ejecución práctica y concreta en un campo de actividad definido como la ganadería. Por lo tanto es un tipo especial de estrategia de desarrollo que precisa de objetivos y que asume su expresión cuantitativa en términos de metas.

7. Involucra la puesta en práctica de programas con supervisión y evaluación constantes. Considera medios y acciones específicos para alcanzar los objetivos propuestos para que sea totalmente operativo ya que identifica funciones y responsables de manera organizada para la práctica planificada.

8. El fomento es una estrategia alternativa, que da respuesta a las condiciones del subdesarrollo, es decir, a las de lo poco, lo pobre, el atraso, en síntesis lo marginal, por lo que es una trayectoria continuamente creciente hacia una condición de desarrollo.

9. El fomento como estrategia, es un proceso continuo y dinámico, que permite la obtención de datos necesarios para



evaluar los diversos factores de desarrollo, particularmente de los que no se pueden garantizar de antemano.

10. El fomento consolida la aceptación del productor de aquellos cambios sociales, agrotécnicos y de organización, propuestos por la planeación.

11. En la planeación del futuro de la ganadería, el fomento modifica el equilibrio de subdesarrollo en esta actividad, privilegiando el desarrollo.

12. El fomento, como programa de acción considera los aspectos constructivos y los destructivos de la planeación.

Adicionalmente y desde el punto de vista de la planeación, también es un concepto estructural, porque obedece a una etapa o fase del proceso de planeación y porque es una estrategia de naturaleza específica, debido a que puede influir en la estructura social para controlarla y enfocarla de acuerdo a políticas específicas para sector agropecuario, porque toda estrategia se apoya en el conocimiento de la estructura y funcionamiento del sistema

socioeconómico en la actualidad, en la imagen prospectiva deseada y en la determinación de la trayectoria.

Al identificar el fomento con la idea del desarrollo, se implica la idea de un proyecto social, que a su vez supone una estructura de relaciones de poder, un sistema básico de decisiones, un patrón de relaciones con el exterior y una definición precisa sobre las relaciones sociales de producción que caracterizan a la sociedad que se busca construir y que son entre otras: de propiedad-distribución, de producto-consumo, físico-espaciales y tecnológicas

En este mismo sentido, pone en práctica la dirección económica, al decidir entre opciones de este tipo, organiza la realización de tales decisiones y da lugar al control de su cumplimiento mediante la evaluación de los medios y los resultados. Por ejemplo: qué producir; para quién se produce; qué ritmos ha de asumir la producción del sistema productivo, etc.

El fomento como estrategia, establece la ponderación relativa que ha de atribuirse respectivamente a la expansión de las fuerzas productivas y a las relaciones

sociales de producción, así como la de los distintos destinatarios del esfuerzo productivo.

Determina bajo qué términos ha de darse la articulación económica externa; es decir, de mayor autonomía o de profundización de la dependencia externa.

Finalmente, la estrategia de fomento está considerada en la planeación de corto plazo, es decir a la que señala una política y una estrategia actualizada, práctica y ejecutable.

Con base en las reflexiones metodológicas y estructurales anteriores, este trabajo considera que esta propuesta es factible de universalizarse al equiparar al Fomento a la Ganadería como una estrategia especial de desarrollo en el rango de las categorías usadas en la planeación ya que por su forma y contenido posibilitan el diseño, operación y ejecución de un procedimiento alternativo para el desarrollo de la ganadería, toda vez que se ha considerado para ello la demostración de la existencia objetiva de un fenómeno económico social en una rama productiva.

Este propósito tiene como finalidad sustituir el manejo tradicional del término para evitar confusiones e incongruencias en el ejercicio de las políticas públicas destinadas a la ganadería y en este sentido, coadyuvar en el ejercicio profesional de los Médicos Veterinarios Zootecnistas involucrados en los problemas del desarrollo a contar una herramienta metodológica para la elaboración de los denominados programas de Fomento a la Ganadería.

### III. EL FOMENTO COMO PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACION EN LA GANADERIA

#### III.1 La Ganadería en el PND, en el Plan Agropecuario y Subsectorial.

La idea de planificar la economía en México, surge durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, cuando se publica en el Diario Oficial del 12 de julio de 1930 la Ley General de Planeación, en la que se habla de la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional, a pesar de lo cual no se hace nada para llevarla a los hechos. (90)

Sin duda el primer intento serio de programar las actividades de los gobiernos posrevolucionarios se da en 1934, al elaborarse el primer Plan Sexenal, precisamente cuando la situación del país es extremadamente difícil ya que se viven los efectos de la depresión de 1929-33 y el PIB desciende en un 5.6%. Y por otro lado se vive un clima de frustración en el pueblo que siente que los problemas por los que se lanzó a la lucha armada no han sido resueltos. (91)

El plan abarca únicamente las actividades del sector público y está dividido en once capítulos relativos a diferentes aspectos de la administración pública. Destacan por la importancia que se les da, la cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de recursos en manos extranjeras. (92)

Para contribuir a resolver el problema agropecuario se propone continuar y acelerar la distribución de las tierras, mediante los tradicionales métodos de dotación y restitución. Sin embargo, se advierte que esos medios no son por sí mismos suficientes para resolver el problema de la distribución de la tierra. Como complemento necesario y base del reparto debe tenerse en cuenta el fraccionamiento de latifundios. Aunque el reparto, se dice, satisfará la necesidad urgente de mejorar la condición de los campesinos, se reconoce que la "redención económica y social de los campesinos no se logrará con sólo proveerlos de tierra y aguas para que trabajen...sobre todo una vez que el reparto se haya efectuado en toda su extensión, sino que es indispensable organizar en todos sus aspectos el sector campesino y capacitarlo económicamente para asegurar la mayor producción agrícola". (93)

Para alcanzar este objetivo se proponen varias medidas como son:

- el incremento del crédito agrícola
- la introducción de maquinaria.
- el uso de fertilizantes.
- la construcción de obras de riego.
- la construcción de vías de comunicación.

Además se considera que debe alentarse la formación de cooperativas, con lo que se conseguirá, por un lado, elevar la productividad, y por el otro que los campesinos puedan contar con la fuerza organizativa necesaria para influir en la formación de los precios de sus productos.

Y un rasgo que llama la atención en la cuestión educativa es la preferencia que se le da a la educación rural, ya que menciona que debe intensificarse la formación de maestros rurales que conozcan, además de las materias inherentes a la educación primaria, principios generales de técnicas agrícolas que les permita orientar a los campesinos en sus problemas de trabajo.

En relación con nuestro tema, Arturo Guillén Romo nos dice que si nos ajustamos a lo que en la actualidad se entiende por un plan de desarrollo, es obvio que el Plan Sexenal no puede considerarse como tal, ya que por ejemplo, no establece el ritmo a que debe crecer el producto nacional, además de que se entrelazan una estrategia económica general, con las metas en algunos renglones y declaraciones propias de un programa de partido.

Por otro lado, se observa que no se creó un organismo público que regulara su cumplimiento; sin embargo se debe reconocer que el presidente Cárdenas estableció como norma de conducta el llevarlo adelante y hacer que los funcionarios públicos actuaran de acuerdo con sus lineamientos y objetivos generales así:

- ◆ Se repartieron 17'890,000 hectáreas, de las más ricas de la República y para su expropiación hubo que enfrentarse a latifundistas poderosos, primordialmente extranjeros.
- ◆ Las tierras se entregaron a los campesinos en forma de ejidos, incluidos los primeros ejidos colectivos establecidos en México, destacando los de Mexicali, el Yaqui y el Mayo, Culiacán, La Laguna, Lombardía y Nueva Italia.



- ◆ De 1930 a 1940, según datos del Censo Agrícola y Ganadero, los predios ejidales pasaron de 8 millones de ha. a cerca de 29 millones, representando esto último el 23% de la superficie total censada. A pesar del esfuerzo, el resto correspondía a propietarios privados que, en su gran mayoría tenían predios de cinco hectáreas o más, con toda la posibilidad de que los latifundistas se ocultaran en esa simple clasificación de "5 hectáreas o más".
- ◆ Se realizaron obras de riego, pasando de 149,000 ha. a 267,000 ha. al finalizar el sexenio.
- ◆ Para la concesión de créditos a los ejidatarios se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal y al Banco de Crédito Agrícola, fundado años antes se le reserva la tarea de satisfacer las necesidades de crédito de los propietarios privados.

En 1939 Lázaro Cárdenas ordena a la Secretaría de Gobernación que prepare un segundo Plan Sexenal y su estructura es casi igual a la del primero, con la diferencia de que contiene además, un capítulo introductorio sustancioso en el que se marcan los objetivos del plan y lo que éste, como síntesis del

proceso revolucionario, representa como medio para elevar el nivel de vida del pueblo y revalorizar históricamente al mexicano.

En el rubro agropecuario, reitera como una necesidad primordial continuar con el reparto agrario al mismo ritmo y nuevamente señala que la distribución de tierras resulta estéril si no es acompañada de crédito barato, riego y buenas vías de comunicación; considera además que el Estado debe fortalecer el ejido, e inclusive se habla de intensificar su colectivización. (94)

El segundo Plan Sexenal, al igual que el primero, no contiene una planificación de la economía nacional, sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social. Básicamente los redactores del plan circunscriben la acción del Estado y por lo tanto la de su programa de gobierno a dos renglones: reforma agraria e inversión en infraestructura. (95)

No obstante las limitaciones del plan, mucho se hubiera avanzado si el nuevo presidente, general Manuel Ávila

Camacho, lo hubiera respetado, así el segundo Plan Sexenal no pasó de ser un mero documento, ya que en sus informes de gobierno no se encuentran referencias concretas al plan. Como dice don Jesús Silva Herzog. "el lenguaje revolucionario se atenuó y fue sustituido por una nueva terminología. Muy a menudo ya no se habló de revolucionarios contra reaccionarios, sino de la unión de todos los mexicanos". (96)

Otro factor que influye en el abandono del plan, son los ajustes de la economía nacional provocados por la segunda guerra mundial, debido a la relativa participación de México en ésta y a que la guerra significó para la economía de los Estados Unidos el tener que destinar buena parte de su planta industrial a la producción bélica, por lo que este país se vió obligado a conseguir vía importaciones, los productos que el conflicto les impedía producir.

En el caso de nuestro país, la segunda guerra representa la cara opuesta: La producción industrial que había sido insignificante hasta 1940, adquiere un vigor inusitado. Ante el crecimiento de la demanda externa, las exportaciones pasan de 177 millones en 1940 a 394 millones

en 1946. Las importaciones por su parte, suman 123 millones en 1940 y 543 millones en 1946. (97)

"Los productos textiles, que representaron menos del 1% de las exportaciones de México en 1939, subieron a 20% en 1945. Las exportaciones de alimentos manufacturados, bebidas, tabacos y sustancias químicas, también insignificantes en 1939, formaron otro 8% en 1945". (98).

La industrialización durante la segunda guerra mundial provoca en toda Latinoamérica la intensificación del proceso de sustitución de importaciones. El PBI a precios constantes crece en el sexenio a una tasa anual de 6.9%. (99)

En cuanto al sector agropecuario se refiere, los índices de producción comienzan a tener aumentos paulatinos y sostenidos.

Entonces si el crecimiento económico se logra satisfactoriamente de manera espontánea por el estímulo recibido por la segunda guerra mundial, es natural que se abandone el segundo Plan Sexenal y con el también se

abandonan las reformas a la estructura económica iniciadas en el sexenio anterior.

Un ejemplo de ello, es que se olvida la recuperación de recursos en manos extranjeras, los grandes latifundistas vuelven a estar tranquilos, pues desde su toma de protesta Ávila Camacho afirmó: "extremaremos la protección a la pequeña propiedad, no solo para defender la que ya existe, sino para que de las vastas extensiones incultas se formen nuevas pequeñas explotaciones agrícolas". (100)

Otro ejemplo, es que en todo el período el reparto agrario se reduce notablemente, 5.5 millones de ha. aproximadamente y se frena la formación de ejidos. (101)

Durante la campaña presidencial de Miguel Alemán se elabora un programa de gobierno que resume los temas tratados en las conferencias y mesas redondas organizadas por el naciente PRI que sustituye al PRM, sin embargo, nada nos dice el citado programa respecto de los verdaderos problemas del país, ni de los medios e instrumentos que se usarían para resolverlos, en síntesis no se le puede considerar como un programa de trabajo.

En la política del régimen de Alemán, prevalece la idea de que el desarrollo económico habrá de producirse con solo dar facilidades a la inversión privada, nacional y extranjera. Para esto se utilizan todas las formas posibles: rebajas y exenciones de impuestos, subsidios, eliminación de restricciones del crédito privado, promoción y otorgamiento de préstamos oficiales, aumento de aranceles, etc.

En materia agraria el enfoque ya no es repartir tierras, fortalecer el ejido e intentar avanzar en su colectivización, sino fortalecer la pequeña propiedad, en lugar de resolver los problemas de los ejidos y de proponer medidas que mejoren la baja productividad, se alienta a los empresarios privados a que inviertan en la producción agropecuaria.

Y para eliminar el temor de la expropiación a los empresarios, se reforma el artículo 27 constitucional, la reforma consiste en incorporar a la constitución los límites de tierra que se consideran inafectables y las extensiones que antes marcaba el código agrario se ven aumentadas, además se introduce el derecho de amparo como

medida de defensa de los propietarios a los que se declare afectable una propiedad.

Otra medida es la de acelerar la construcción de obras de riego. El área regada crece en el periodo de 816,000 ha. a 1'442,000 concentrándose el grueso de las obras en la zona norte en la que predomina la explotación privada.

Las cuentas nacionales sufren una severa crisis durante el sexenio. La reserva monetaria acumulada durante la guerra fue agotada en dos años escasos (1946 - 1947). El gobierno de Alemán en vez de establecer medidas para la protección de esa reserva y su utilización racional, permite y alienta su despilfarro. Mientras las exportaciones se mantienen relativamente estancadas, las importaciones tienen un aumento impresionante. En 1945 las importaciones totales del país fueron de 372.3 millones de dólares, en 1946 y 1947 llegaron a 600 y 719.2 millones respectivamente. En términos relativos, las exportaciones aumentaron en un 55% y las importaciones se incrementaron en un 93%. Otro factor adicional que contribuyó al desequilibrio de la balanza de pagos es la salida del capital "golondrina" que al restablecerse la actividad

económica en Europa no encuentra interés alguno de mantener sus recursos en el país.

Esta ruinoso furia importadora conduce inevitablemente a la devaluación de la moneda mexicana. A mediados de 1948 se decreta la devaluación, pero, a diferencia de lo sucedido en otras devaluaciones, no se establece un tipo de cambio fijo. Un año completo los tipos de cambio estuvieron variando constantemente, hasta que en junio de 1949 el tipo de cambio en relación con el dólar se estableció en 8.65. (102)

Otro aspecto importante es que la inversión pública crece sustancialmente ( y en muchos de los casos inútilmente para el pueblo) durante el periodo. La inversión de 1952 es tres veces mayor que la de 1946; para su financiamiento se recurre en buena medida, al crédito externo, instaurando, de hecho, una tendencia que el gobierno mexicano ha seguido en los últimos años consistente en financiar sus inversiones con recursos contratados en el exterior y evadir así, los problemas que entraña el obtener esos recursos de los grupos de altos ingresos.



Precisamente como consecuencia de la necesidad de conseguir préstamos en el extranjero, el Banco de México elabora un programa de inversiones que a veces es citado entre los antecedentes de la planeación económica en México. En realidad más que un programa es una serie de cálculos sobre las necesidades de inversión, globales y sectoriales, considerando una relación capital - producto dada, y bajo el supuesto de que se mantuviera la misma tasa de crecimiento del producto nacional.

Dicho programa se elabora debido a la solicitud de un préstamo (que finalmente no fue concedido) al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (llamado también Banco Mundial). Es decir, no surge por iniciativa del gobierno mexicano, sino que el BIRF exige como una de las condiciones para otorgar el crédito que se le presente un programa de los proyectos que se piensa realizar. En otras palabras, si el BIRF no lo hubiera exigido, la idea de elaborar un programa, éste no hubiera existido por iniciativa de nuestros gobernantes.

Pocos años después, en 1952, al solicitar otros préstamos al BIRF, una comisión mixta integrada por dos miembros del banco (Waterson y Harals) y dos representantes del

gobierno mexicano (Víctor L. Urquidí y Raúl Ortiz Mena) prepara un trabajo acerca del desarrollo alcanzado por la economía mexicana y su capacidad para absorber capital del exterior. Este trabajo no es un programa, pero tiene el mérito de que se presenta en él, por primera vez en la historia del país, series históricas sobre la inversión pública.

Adolfo Ruiz Cortines inicia enfrentando la recesión que se presenta en los Estados Unidos una vez terminada la guerra de Corea y el déficit dejado por el periodo de Alemán, ante esta situación, se decide devaluar la moneda, dejándola en 12.50 pesos por dólar.

En 1953 crea un Comité de Inversiones, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y de la entonces Secretaría de Economía, encargado de controlar la inversión pública. Por algunas fricciones internas Ruiz Cortines decide sustituirlo por la Comisión de Inversiones. Su función principal era evaluar los proyectos del gobierno federal y preparar un programa general de inversiones. Su mecanismo de trabajo consistía en lo siguiente:

a) Las dependencias del gobierno federal, incluidas las empresas descentralizadas y las de participación estatal, presentaban sus proyectos particulares de inversión.

b) La Secretaría de Hacienda les proporcionaban información acerca del volumen de fondos disponibles para inversión. Por su parte, las empresas descentralizadas y de participación estatal tenían la obligación de entregar sus estados financieros.

c) Considerando estos elementos, el primer paso era distribuir los recursos disponibles para la inversión entre los proyectos ya iniciados que se consideraba indispensable concluir.

d) Después se evaluaban uno a uno los proyectos nuevos, considerando como criterio fundamental el grado de autoliquidación del proyecto.

e) Posteriormente se elaboraba un programa consolidado de inversiones que era presentado al presidente de la República, quién después de discutirlo con sus subordinados y de introducir los cambios que creía pertinentes se encargaba de aprobarlo.

f) Autorizado el programa, la Secretaría de Hacienda tenía instrucciones de proporcionar fondos, sólo para aquellos proyectos incluidos en dicho programa,

Con este método se aseguraba que el proyecto de inversiones se ejecutara de acuerdo con lo previsto.

El trabajo de la Comisión de Inversiones mantuvo cierta efectividad durante el régimen de Ruiz Cortines y se considera que fue un instrumento adecuado para imponer cierto orden en las inversiones publicas, para lograr la coordinación de dependencias acostumbradas a hacer sus inversiones de manera autónoma, con base en criterios diferentes y en muchas ocasiones opuestos.

Pero vista en otra perspectiva, la comisión no trascendió los límites de un órgano de control. Por ejemplo, el programa de inversiones nunca se realizó de acuerdo con objetivos predeterminados y su impacto en el desarrollo económico y social fue imperceptible.

En la cuestión agropecuaria, el reparto agrario se reduce a su nivel más bajo. El ejido sigue padeciendo el olvido del gobierno, no obstante que era de esperarse que el

régimen "revolucionario" se ocupara de reorganizarlo, sobre todo ante los crecientes clamores "contrarrevolucionarios" acerca de la ineficacia del sistema ejidal. La realización de obras de infraestructura en el campo sigue enfocada a las zonas de producción privada. En estos años se obtienen aumentos significativos en la producción de maíz, frijol y trigo, que a partir de entonces dejan de importarse. (103)

El financiamiento de la inversión pública se realiza sin ninguna modificación profunda en el sistema fiscal. Como consecuencia, la tendencia a recurrir al empréstito externo se extiende durante este régimen. El pago de la deuda externa en 1958 es ya 4.6 veces superior al de 1952, y 140 veces más en relación con 1942. (104)

En la política de industrialización no se introduce cambio alguno. En este aspecto la actitud del gobierno ha sido una: "en el sistema económico mexicano - se dice en un informe gubernamental - son los inversionistas privados quienes tienen la responsabilidad de promover la actividad industrial. El estado sólo por excepción interviene en aquellos sectores o ramas que por considerarse básicos para el desarrollo industrial y por no ser atendidos por

la iniciativa privada en razón del monto de la inversión y el nivel y plazo de recuperación, no son atractivos para el inversionista privado". (105)

Según las estadísticas oficiales, mientras que en los años cuarenta el ingreso del capital por inversiones extranjeras directas fue en promedio 26 millones de dólares al año, en los cincuenta el promedio anual fue de 102 millones de dólares. (106)

En esos años ya es evidente que el desequilibrio de la balanza comercial no se debe a factores circunstanciales, sino a males que aquejan a la misma estructura económica. Pero el régimen, en vez de enfocar sus baterías hacia la realización de reformas que la estructura económica exige, encuentra la fórmula maravillosa para mantener equilibradas las cuentas internacionales. La cuestión estriba en mantener al país sin movilidad política, cumplida esta condición, el equilibrio es automático. En este sentido se observa que:

- La inversión extranjera fluye a raudales.
- Los organismos internacionales de crédito tienen la garantía que más estiman.

- El turismo puede visitar el país y admirar el folklore del subdesarrollo.

En los tres primeros años del gobierno de López Mateos, el producto nacional bruto sólo crece en un 5.6% ( durante Ruiz Cortines había crecido en un 7.2% anual), y en el año crítico de 1961 el crecimiento es apenas de 4.4%, cifra ligeramente superior a la del crecimiento de la población.

(107)

Además de los problemas estructurales y la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas, el lento ritmo de crecimiento se debió principalmente a la drástica disminución del nivel de la inversión privada. Los capitalistas mexicanos, asustados por la revolución Cubana y su posible expansión, se abstienen de invertir y refugian sus capitales en el extranjero. Esta situación se ve agravada por unas declaraciones extrañas de López Mateos a quién después de ser el encargado de reprimir los incipientes intentos de independencia sindical, se le ocurre definir su régimen como de "extrema izquierda dentro de la Constitución". (108)

En 1961, el canciller mexicano Manuel Tello asiste a la conferencia de Punta del Este, Uruguay, para formalizar junto con sus colegas panamericanos, la Alianza para el Progreso, programa mediante el cual los Estados Unidos ofrecen a América Latina una "revolución pacífica" en contraposición a la revolución Cubana.

El gobierno de Kennedy ofrece entregar en la década de los sesenta ayuda por una cantidad que no sería menor de veinte mil millones de dólares. La ayuda a cada país estaría condicionada a la realización de las reformas propuestas en la Carta de Punta del Este y a la preparación de Planes de desarrollo de Acción Inmediata.

En agosto de 1961, apenas unas semanas después de promulgada la Alianza, se publica en el Diario Oficial un "Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País". Meses mas tarde se crea la Comisión Intersecretarial, grupo integrado por funcionarios de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acto seguido se ordena a esta Comisión Intersecretarial que prepare un Plan de Acción Inmediata para el periodo 1962-1964, como



último obstáculo para recibir de los Estados Unidos los dólares ofrecidos. (109)

Aunque la Alianza para el Progreso exigía para el otorgamiento de los créditos prometidos la realización de ciertas reformas en la estructura económica, el gobierno de México da por satisfecho ese requisito, pues considera que la reforma agraria está más que cumplida con 40 largos y tortuosos años de experiencia en el reparto de tierras y en el terreno fiscal supone haber llegado al clímax de las reformas al fundir en dos cédulas el impuesto sobre la renta.

La preparación del Plan de Acción Inmediata se da con una extraordinaria discreción. Además por absurdo que parezca, el tiempo que transcurre desde su preparación hasta su aprobación por el comité de los nueve de la ALPRO es tan amplio como el periodo que debería abarcar la ejecución del plan. En efecto, la Comisión Intersecretarial termina su preparación en junio de 1962; el 12 de septiembre se entrega al comité y éste, después de varias visitas al país para ampliar los datos y de una interminable revisión entrega en agosto de 1964 un voluminoso informe con los resultados de la evaluación.

El plan marca como objetivo principal reanimar la actividad económica. Para tal fin se establece una tasa de crecimiento del producto nacional de 5.4%. Dicha tasa de crecimiento es del todo insatisfactoria, pues como decía en aquel entonces el economista Horacio Flores de la Peña "sería el primer caso de un país que planeara para hacer más lento el crecimiento". (110)

Y según Alfredo Navarrete, otro economista gubernamental, dice que, con ese ritmo de crecimiento, "en el supuesto de que nuestra población continuara creciendo al 3.1% anual, México tardaría unos 63 años en alcanzar el nivel de ingreso por habitante que tenía Inglaterra en 1962". (111)

Ahora bien, la elección de una meta de crecimiento tan modesta obedece básicamente al hecho de que el plan está trazado dentro de los moldes de una estrategia económica inadecuada para resolver los problemas reales que enfrenta el país. No se pretende en ningún momento realizar un esfuerzo serio tendiente a movilizar el excedente económico que en forma lamentable despilfarran los grupos de altos ingresos o que sale del país para incrementar los recursos de los monopolios de la metrópoli norteamericana.

Para alcanzar ese raquítico incremento de 5.4%, los formuladores del plan consideran indispensable que la tasa de inversión bruta pase del 15.5% al 18.4%. Para lograr ese aumento en la inversión se apoyan básicamente en dos elementos:

1. La esperanza de que los capitalistas mexicanos incrementen el nivel de su inversión.
2. Un aumento de la inversión pública.

Para aumentar la inversión pública no se propone siquiera realizar algún cambio en la política fiscal que permita incrementar la "carga tributaria". (112)

Como en opinión de los redactores del plan, los recursos internos no pueden crecer a corto plazo, la inversión pública a la que se le concede la responsabilidad de cubrir el 50% de la inversión total, debe obtener la mitad de sus recursos por medio de créditos externos. Es decir, el crédito externo representa el 25% de la inversión total, es decir, más del doble de los recursos fiscales.

En resumen, al plan se le sitúa en un terreno estático que no altera en nada la manera como venía funcionando la economía mexicana. Proponer un incremento de la inversión mediante un endeudamiento creciente es un expediente al que se puede recurrir (y de hecho se sigue recurriendo) sin necesidad de quebrarse la cabeza elaborando planes de desarrollo.

Agregaremos que aunque la política económica de López Mateos se desenvuelve en términos generales, de acuerdo con la estrategia marcada en el plan, el gobierno, reconociendo su inutilidad nunca se interesó en llevarlo a la práctica, además de que la Carta de Punta del Este exige que se incluya un capítulo sobre los mecanismos administrativos que se utilizarán para ejecutar el plan. En este Plan de acción Inmediata, no existe ya no digamos un capítulo, ni siquiera un renglón en que se mencione la manera como se logrará el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos. (113)

En el gobierno de Díaz Ordaz, la comisión Intersecretarial, preparó otro plan, sus proyecciones se realizaron con base en la matriz de insumo - producto elaborada en 1960 por diversos organismos públicos.

El Plan de Desarrollo Económico Social (PDES), cubre el periodo 1966 -70 y en el marco de la ALPRO representa la continuación de los esfuerzos de planificación iniciados con el Plan de Acción Inmediata. En el se afirma que "del examen reciente de la economía mexicana se desprende que la estructura productiva tiende a generar (no dice como), en promedio, un crecimiento del producto real del 6.0% al año, llegando a fijar en 6.5% el crecimiento planificado. Los aumentos que se prevén en la tasa de inversión son, en consecuencia, igualmente insignificantes. "La inversión bruta, dice el plan, absorbería en 1970 casi el 20% del PIB en comparación con 19% en 1965". (114)

Se espera este sustancial incremento de la inversión porque se confía en que la inversión privada incremente espontáneamente su participación y en caso de que esta no lo hiciera, el sector público haría frente a los requerimientos del desarrollo mediante medidas compensatorias adecuadas. (115)

El sexenio transcurrió sin que se conociera el plan que rigió la vida económica del país; sin embargo, se informaba por la prensa que se venían cumpliendo las metas del plan de desarrollo gubernamental.

Alonso Aguilar nos dice que: "A menudo se habla de que el Plan Nacional de Desarrollo 1966-70 puede ser un factor favorable a un cambio importante", pero como está concebido, no es posible que tal cambio pueda lograrse.

Y agrega: "Si dicho plan correspondiera a una nueva estrategia económica, si se concibiera como un instrumento destinado a elevar la tasa de crecimiento económico mediante inversiones públicas y privadas ascendentes, sostenidas en la movilización y mejor aprovechamiento de un potencial de ahorro que hoy se desperdicia lamentablemente; si el plan fuera una palanca para remover los obstáculos que impiden o frenan el desarrollo industrial para romper la dependencia asfixiante que hasta ahora hemos padecido respecto de Estados Unidos, dicho plan sería sin duda un factor de primer orden en la lucha por hacer de México una nación moderna y próspera..."

"... pero el plan de desarrollo no plantea la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales importantes, sino que más bien parece ser un instrumento para fortalecer el statu quo". (116)

En realidad, pocos gobiernos han sido tan celosos defensores del *statu quo* como el presidido por Gustavo Díaz Ordaz. En la mente de todos los mexicanos permanecen como huella imborrable las decisiones que en nombre de la "estabilidad y el desarrollo" tomó este régimen para "solucionar" el movimiento estudiantil - popular de 1968.

La estrategia económica del régimen siguió siendo la de proporcionar los mayores incentivos a la inversión privada, nacional y extranjera. Además de los incentivos tradicionales (protección arancelaria, exenciones de impuestos, subsidios, etc.), la virtual anulación del derecho de huelga, debida al control oficial sobre las organizaciones sindicales y la consiguiente congelación de los salarios, fueron piezas claves en la política de alimentar el apetito de los inversionistas. (117)

A lo largo del sexenio no se realizó ningún cambio de política fiscal que permitiera trasladar a la inversión los crecientes recursos en manos de los grupos de altos ingresos. Por ejemplo, en ningún momento se utilizaron instrumentos eficaces para movilizar los recursos sobrantes de las instituciones bancarias privadas. Desde años atrás los recursos captados por el sistema bancario

habían crecido extraordinariamente y su nivel rebasaba las necesidades de crédito de los inversionistas privados. Pero el gobierno, en vez de gravar los recursos ociosos, se convierte en un deudor más de los grandes grupos financieros del país.

Por medio de préstamos solicitados a la banca privada, el Estado financia una parte importante de su programa de inversiones. Aunque los gobiernos anteriores ya habían empleado el crédito interno como fuente de financiamiento de la inversión pública, nunca se había llegado a los niveles alcanzados en el gobierno de Díaz Ordaz.

En efecto, mientras en 1950 sólo el 8% de la inversión pública se financió con crédito interno, en 1970, de acuerdo con los datos del Plan de Desarrollo Económico y Social, estaba previsto financiar con éste, el 23%, equivalente a siete mil sesenta millones de pesos. Jamás la banca privada había tenido un cliente tan importante.

(118)

Además de la creciente supeditación económica del gobierno al gran capital financiero del país, que explica en gran medida el papel que ésta desempeña en el marco político de



México, el gobierno de Díaz Ordaz recurrió en forma alarmante al crédito externo.

El promedio anual de créditos contratados en el extranjero es de 642.7 millones de dólares. En relación, por ejemplo, con el periodo presidencial de Ruiz Cortines, en el cual la vía del endeudamiento estaba ya plenamente enraizada, dicho volumen es cuatro veces más alto. Por su parte el llamado servicio de la deuda (pago de intereses y amortizaciones por créditos del exterior) es siete veces mayor.

El periódico norteamericano The New York Times, al hacer un balance de la situación de América Latina en 1970, afirmó que "México mantuvo su tasa de crecimiento gracias a costosos préstamos". (119).

El reforzamiento del carácter dependiente de nuestro país es la pesada herencia que deja al pueblo mexicano el sexenio del "Milagro Mexicano".

En la década de los setenta se presentan planes de más amplia cobertura, apoyados por una mejor base estadística,

gracias al desarrollo y sistematización de las cuentas nacionales.

El Plan Básico de Gobierno 1976-82, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue el antecedente inmediato del ambicioso Plan Global de Desarrollo 1980-82, alrededor del cual giraban otros numerosos e importantes planes parciales como el industrial y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El plan Global fue ampliamente difundido y su vigencia fue corta y desafortunada porque se basaba en ideas demasiado optimistas sobre el papel que debía jugar el petróleo en las proyecciones de la economía mexicana. (120)

En medio de una crisis económica como no había experimentado el país en el presente siglo, durante el gobierno de Miguel de la Madrid se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, que incluyó el Plan de Emergencia conocido como Plan Inmediato de Recuperación Económica (PIRE). Los aspectos financieros se volvieron tan importantes (por el enorme crecimiento de la deuda pública externa y la casi quiebra de las finanzas públicas) que se realizó una elaboración especial, el

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-88, como complementario del general. También se presentó otro más dedicado a la industrialización y al comercio exterior, el PRONAFICE.

Merece especial atención, la expedición de la ley de Planeación del 29 de diciembre de 1982, que sustituyó a la antigua de julio de 1930, y que es la vigente. Entre otras cosas esta ley establece la obligación del ejecutivo de informar sobre el cumplimiento del Plan en el Informe Presidencial, en la Cuenta Pública y en un Informe Especial que debe rendirse en Marzo de cada año.

La Ley de Planeación requiere que todas las secretarías de Estado ajusten sus planes particulares a los lineamientos del plan general; acepta como órganos de consulta a sindicatos obreros y agrarios, instituciones académicas, profesionales y de investigación; a organismos empresariales, otras agrupaciones sociales, diputados y servidores públicos y distingue los siguientes niveles de planificación: general, sectorial, institucional, regional y especial.

Nota: fue evidente que el sector agropecuario perdió importancia en favor de la industria, los servicios y el comercio.

### III.2 Planeación de la ganadería.

#### III.2.1 La política ganadera

La política ganadera se identifica como un modelo de crecimiento de la actividad productiva agropecuaria y sus acciones se refieren a la adecuación de los factores productivos y su eficacia en el proceso de producción.

Este tipo de políticas busca sobre todo el crecimiento medido por índices, tales como eficiencia, productividad, rentabilidad, tasas de crecimiento de la producción, variaciones en costos versus precios de los productos y aumento en el ingreso de los productores.

Sin embargo, la mayoría de las veces se desatienden los problemas del desarrollo económico y social en el campo. Esto se produce debido a que se refiere a dos problemas originados en última instancia a la contraposición de intereses de las distintas clases sociales y fracciones de

clase, o en la contradicción entre clases nacionales y los intereses de otros países.

Lo importante sería que las políticas gubernamentales consolidaran ambas situaciones y se propusiera romper las estructuras que impiden el desarrollo y que las políticas sectoriales se complementaran con políticas coherentes de otros sectores de la economía en un contexto histórico - social determinado.

México debe definir su política agropecuaria de manera vinculada con la cuestión agraria, en función de objetivos claros de desarrollo sectorial y económico - social y teniendo en cuenta los intereses y las luchas por el poder entre las agrupaciones sociales.

El Estado trata de postular formalmente enunciados de política que interpreten los intereses de las clases o grupos que participan en el proceso de la producción y distribución de los bienes y de los sectores con menor poder o menos favorecidos en el proceso de desarrollo.

Machado y Torres nos dicen que "los objetivos de la política son múltiples y obedecen a cada situación

concreta de los países y a la necesidad que cada uno de ellos tiene de promover cambios en sus estructuras de producción y distribución o de mantener la situación existente, tratando solo de lograr una estabilidad en el crecimiento. (121)

No obstante, continúan diciendo: "pueden enunciarse objetivos generales que normalmente son los que buscan todos los gobiernos, en el marco de una concepción no estructural y con una óptica de funcionamiento de una economía capitalista. estos objetivos tradicionales han sido:

- 1) Aumentar la producción y la productividad del sector agropecuario.
- 2) Incrementar el ingreso de los productores.
- 3) Crear condiciones para mejorar el ingreso de los productores.
- 4) Generar excedentes exportables para obtener divisas y apoyar el proceso general de desarrollo del país.

- 5) Sustituir las importaciones de aquellos productos que el país está en capacidad de producir.
- 6) Lograr estabilidad en los precios agrícolas y de la ganadería a fin de que no se perjudique el productor ni el consumidor y mantener existencias regulatorias para evitar escasez.
- 7) Disponer de suficientes recursos financieros para atender las necesidades de la producción.
- 8) Mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Cada uno de los objetivos señalados se cumplen en la medida que:

- 1) Obedezcan a la expresión de los intereses de clase y el Estado las interprete cabalmente.
- 2) Exista una situación económica y social especialmente política que permita lograr los fines propuestos.
- 3) Usen instrumentos apropiados a los objetivos buscados.

4) Exista compatibilidad y coherencia entre los objetivos y los instrumentos.

5) Se de una coordinación y coherencia con los objetivos buscados en otros sectores de la economía.

En las épocas más recientes estos objetivos generales se han ido cualificando, con lo cual se han establecido objetivos específicos para el sector de la ganadería comercial y otros para la denominada ganadería tradicional o economía campesina. Esta distinción obedece básicamente al reconocimiento que hacen algunos países sobre la importancia de los campesinos como productores de alimentos y suministradores de mano de obra para el desarrollo del capitalismo.

En cuanto a los tipos de políticas agropecuarias o agrarias Machado y Torres nos dicen que existen muchas maneras de clasificarlas. Pueden usarse clasificaciones generales con un amplio sentido político, como el reformismo agrario y el desarrollismo agrícola o con un enfoque específico como políticas de crédito, reforma agraria y de precios entre otras. De igual modo pueden clasificarse de acuerdo con el tiempo, a corto, mediano y



largo plazos; así como en políticas coyunturales y de tipo estructural.

Aquí se describirá una clasificación que permita ver la actividad agrícola y ganadera como parte de un sistema de producción y distribución de alimentos, relacionado con todo el sistema económico.

En el cuadro 3 se presenta la clasificación adoptada para las políticas agrícolas y ganaderas siguiendo el enfoque de sistemas de alimentos. (122)

### III.2.2 El gasto público en la agricultura y en la ganadería

Una manera de visualizar la atención que El Estado le otorga al sector agropecuario y a la ganadería en particular, consiste en analizar como se distribuye el gasto público en el sector y el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a la agricultura y a la ganadería en relación con otros sectores.

El gasto que hace el gobierno en el sector agropecuario revela la orientación de las políticas y al mismo tiempo,

los intereses que tiene el Estado reflejado en los aparatos legislativo y ejecutivo. Si dicho gasto se analiza por regiones, cultivos o productos pecuarios, se puede apreciar el poder que dentro del Estado tienen los gremios de la producción y de la comercialización, así como los grupos locales de poder.

Las relaciones de mayor interés para analizar el gasto público en la agricultura y en la ganadería son los siguientes, mismos que se presentan como una relación simple de dos elementos generales.:

1) Gasto público en la agricultura y en la ganadería

Gasto público total nacional

Esta relación indica el grado de atención que cada gobierno da a la agricultura y a la ganadería y es útil, además, para hacer comparaciones entre sectores; en general, indica la importancia y la prioridad que se le brinda a estas actividades en el proceso de desarrollo.

2) Gasto público en la agricultura y en la ganadería

Producto interno bruto total

Señala el porcentaje que del producto interno bruto total de la economía se dedica al sector agropecuario a través del gasto gubernamental; este indicador sirve para hacer comparaciones internacionales y para compararlo con el grado de tributación de la economía y la forma como el Estado reparte esa tributación entre todos los sectores.

3) Gasto público en la agricultura y en la ganadería

Producto interno bruto agrícola y ganadero

Muestra el porcentaje del producto del sector agropecuario que se transfiere al mismo a través de los gastos gubernamentales; en otros términos, indica que parte del valor producido en el sector se destina en forma de gastos o inversión pública a la misma actividad. Dicha transferencia puede estar relacionada o no con el monto de tributación que hace el sector; si a ella se le suma el gasto del sector tributario, indica que proporción del producto del sector regresa a él en forma de programas, inversiones o transferencia de ingresos.

4) Gasto público en la agricultura y en la ganadería

Valor agregado agrícola y ganadero

Esta relación también es indicativa del esfuerzo gubernamental respecto a la agricultura y la ganadería y da a conocer la parte del valor agregado en el sector que se transfiere a él a través del gasto público. Asimismo, se puede usar en comparaciones sectoriales y entre países.

Las relaciones anteriores nos permiten encontrar como practicar una política de gasto público en la actividad agropecuaria cuando su tributación es baja, si es que se busca fomentar la actividad para la producción y que a su vez permita una acumulación dinámica en este sector. Esto supone en consecuencia una política distributiva que grave más a la industria o al sector financiero o al comercial para trasladar ingresos a través del Estado, al sector agropecuario.

En el cuadro 4 se esquematiza la conformación del gasto total en el sector agropecuario y sus componentes. Y en el cuadro 5 se ilustra la distribución del gasto en el sector agropecuario

### III.2.3 Los instrumentos de política agropecuaria

Para lograr un fin es necesario utilizar un medio o un instrumento, es decir, una estrategia (como en el caso que nos ocupa, El Fomento. En política económica, se habla de medidas que toman los gobiernos para llegar a cumplir ciertos objetivos previamente definidos, por lo tanto, el éxito de una política depende en buena medida de saber elegir una estrategia y emplear apropiadamente un instrumento.

Los instrumentos de las políticas agrícola y ganadera, son múltiples y su elección depende de factores tales como su viabilidad política y económica, sus efectos sobre otras medidas políticas, su flexibilidad en la administración y su compatibilidad con los objetivos. Un plan de desarrollo agropecuario por bien elaborado que esté, puede echarse a perder en un momento dado si se usan instrumentos inapropiados, o apropiados pero mal empleados.

En las políticas agrícolas y ganaderas se pueden identificar, a manera de ejemplo, los principales medios o instrumentos utilizados por el gobierno: el crédito, la investigación, la transferencia de tecnología, la

asistencia técnica, los precios, los aranceles, la capacitación, la construcción de infraestructura, las instituciones públicas y privadas, el almacenamiento, la distribución, el control de la erosión, los subsidios, las cuotas de importación y exportación, el tipo de cambio y la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra.

La determinación y aplicación de las políticas implica un buen grado de control sobre los medios y una coordinación entre ellos dentro del sector y con otros instrumentos de carácter sectorial y macroeconómicos.

Existe comúnmente una confusión entre las políticas y los instrumentos (en nuestro caso políticas e instrumentos de fomento). Cada uno de estos últimos puede llegar a configurarse como una política específica; es así como se puede hablar de política crediticia, política de precios, arancelaria, etc. La solución a esta confusión radica en la forma como se les mida a uno u otro y en relación con qué. Para dilucidar este problema, utilicemos un ejemplo:

Un objetivo de la política ganadera consiste en fomentar la producción (política) y ello puede hacerse, por ejemplo, mediante un manejo adecuado del crédito

(instrumento). Las instituciones financieras reclaman una política crediticia que les permita disponer de recursos suficientes para prestar a los ganaderos y que dicha operación les dé además un margen de rentabilidad. Aquí, el instrumento indicado puede ser una tasa de interés que permita a los bancos captar recursos mediante el ahorro, así como el establecimiento de una diferencia apropiada entre las tasas de interés a las que presta el banco y el margen de redescuento para los bancos comerciales o de desarrollo.

En este ejemplo puede observarse como el crédito es un instrumento para lograr un objetivo más general como el de fomentar la producción, pero éste puede ser un objetivo, de una política, dentro de un sistema de acción más específico.

Por ello, la identificación o definición de una política o de un instrumento dependerá entonces, del sitio en el que se le coloque, en una jerarquía que va de lo más específico a lo más general. Así es como lo más general se convierte en objetivo o fin y lo más específico constituye siempre un instrumento para un fin superior más general.

Por último, conviene tener presente que así como las políticas son específicas para cada país, lo mismo sucede con los instrumentos mencionados. Como en las políticas no puede haber recetas, de igual manera el diseño, prioridad y organización de los instrumentos, así como su puesta en marcha, variará de país en país de acuerdo con sus problemas, sus características y las decisiones políticas que quieran implementarse en cada momento dentro de una perspectiva de largo plazo.

La adecuación de los instrumentos o del aparato del Estado es fundamental a fin de poner en marcha una política. En la mayoría de los casos, el éxito de las políticas radica en la eficiencia de las instituciones que deben ejecutarla, Por ello las instituciones tanto públicas como privadas (entidades gubernamentales, gremios, asociaciones, entidades privadas), deben estar estructuradas y concebidas para permitir el desarrollo y no para trabarlo.

#### **III.2.4 Política agropecuaria internacional**

Las políticas que se aplican en los países del tercer mundo, es decir los subdesarrollados, para resolver la



problemática referente a la agricultura y la ganadería, no son ajenas a las políticas de los países industrializados, ya que:

1) Obedecen al acomodo que van haciendo los países menos desarrollados a los nuevos esquemas de la división internacional del trabajo.

2) Están relacionadas con las decisiones adoptadas por los países desarrollados en los mercados mundiales.

3) Las políticas agrícolas y ganaderas están en muchas ocasiones orientadas por organismos internacionales que financian programas para los países subdesarrollados y son condicionadas por los países desarrollados con el propósito de mantener su autoabastecimiento interno y proteger los ingresos de sus agricultores y ganaderos.

Mientras mayor y más intenso sea el grado de internacionalización y transnacionalización de las economías del tercer mundo, más aguda será la interdependencia de las políticas agrícolas y ganaderas entre los países y por lo tanto, más cuidadosa y compleja

la toma de decisiones para participar en el comercio internacional de productos alimenticios. (124)

En los últimos años, lo que más ha afectado al comercio y las exportaciones de los países subdesarrollados han sido las políticas agrícolas y ganaderas de EUA y de la Unión Económica Europea y la creciente consolidación de grandes empresas transnacionales que dominan el comercio mundial de productos agropecuarios.

Tanto los EUA como la UEE y en general los países industrializados buscan el autoabastecimiento en alimentos aumentando la producción interna y poniendo restricciones arancelarias y no arancelarias a la importación de dichos bienes, medidas que se acentúan en las épocas de depresión. Con el aumento de la producción se crean grandes excedentes que luego se exportan con altos subsidios, en perjuicio de los países en desarrollo, tradicionales exportadores hacia aquellas naciones.

La política agrícola y ganadera de los EUA es decisiva para el comportamiento de la producción y los precios en el mercado internacional, ya que la agricultura de este país es la más eficiente del mundo. Su política se ajusta

a los ciclos de acumulación mundial de capital y contiene en esencia un subsidio a los productores para mantener su ingreso y su poder de compra en relación con el que existe en los demás sectores de la economía (son los llamados precios de paridad).

El mecanismo mas usado por el gobierno estadounidense ha sido el de pagarles a los agricultores y ganaderos, en moneda o especie, para que no produzcan cuando los precios se deprimen por excesos de producción. (125)

### **III.2.5 Perspectiva de la ganadería nacional**

Diversos diagnósticos se han realizado en México sobre las causas fundamentales que explican el estancamiento en el que está sumida su ganadería. Organismos oficiales, instituciones de enseñanza e investigación y aún la iniciativa privada, han expuesto diversos planteamientos sobre el origen de la crisis.

Algunas fuentes oficiales niegan la existencia de una crisis de la ganadería, argumentando que se viene cumpliendo con la creciente demanda interna y con las cuotas de exportación de becerros en el caso de los

bovinos, sin que tomen en cuenta la escasez de productos en el mercado, la disponibilidad de consumo por la población y que los precios que recibe el productor (por la venta de leche y ganado rendido en pie, por ejemplo) resultan insuficientes para la atención de sus costos de producción y la obtención de utilidades razonables, entre otros elementos.

Otra posición señala que la ganadería está sumida en una evidente crisis como efecto de un notorio estancamiento productivo, lo cual se refleja en el escaso crecimiento del subsector debido fundamentalmente a la baja eficiencia productiva que registran los hatos, las piaras y parvadas que conforman la ganadería mexicana (ver índices de productividad).

Los planteamientos que tratan de explicar el origen de la crisis mencionan:

- 1) Planificación parcializada y discontinua.
- 2) Inseguridad en la tenencia de la tierra.
- 3) Crédito insuficiente e inoportuno.

- 4) Escasez de infraestructura básica.
- 5) Decremento de las explotaciones de cría.
- 6) Fallas en la elaboración, difusión y adopción de tecnologías.
- 7) Altos costos de producción.
- 8) Baja eficiencia productiva.
- 9) Bajos precios en el mercado de productos y subproductos de origen animal que desestimulan la producción.
- 10) Deficiencias en la comercialización.
- 11) Erróneas políticas nacionales.
- 12) Especulación de intermediarios y grandes productores.
- 13) Limitada potencialidad de la demanda por el escaso ingreso de la población.

Coincidiendo con que cada uno de los aspectos señalados conforma realmente un factor determinante en la crisis que se advierte en el desarrollo de la ganadería nacional, debemos sin embargo comprender que no podemos interpretar la realidad mediante el análisis parcializado del "peso" o "influencia" que tenga cada factor sino en las articulaciones e interrelaciones que se establecen entre las diferentes variables que intervienen en todo el proceso productivo.

Definir la problemática ganadera involucra conocer todos los elementos que la integran así como sus interrelaciones e interdependencias. Al respecto, resulta evidente la ausencia de estudios que cualifiquen y cuantifiquen con rigurosidad científica la problemática integral.

Las causas y efectos del estancamiento de la ganadería las han tratado de explicar tradicionalmente con estudios descriptivos y parcializados que incluso difieren en su magnitud unos de otros de acuerdo a las fuentes estadísticas utilizadas. Como ejemplo se puede citar que son notorias las diferencias existentes en los inventarios, en los índices de producción y productividad,

en el potencial de oferta y demanda y otros indicadores, reportados por las distintas dependencias del gobierno.

La importancia que tiene la ganadería dentro de la estructura socioeconómica mexicana, contrasta con la falta de estudios sobre la materia que trasciendan la fase descriptiva y aporten un conocimiento integral cuantificado y actualizado, de los factores que determinan el escaso crecimiento del sector.

Carecemos inclusive de diagnósticos regionales que califiquen el uso de los recursos y optimicen su utilización bajo una óptica integradora que contemple no sólo la producción animal y el mercadeo, sino además las necesidades, aspiraciones y expectativas del productor, generalmente tratado como un medio más de producción y un "objeto de desarrollo".

El reconocimiento cualitativo de la situación que guarda actualmente la ganadería mexicana y su peso, dentro del contexto tecnoproductivo y socioeconómico nacional, otorga elementos de juicio imprescindibles en la ponderación o definición de políticas de desarrollo que sin el marco referencial de la investigación científica continuarán

careciendo de las bases necesarias de fundamentación y sustentación.

Las políticas de desarrollo ganaderas deben prever además de la creación adopción y difusión de tecnologías que contemplen la explotación racional de los ecosistemas o las necesidades del mercado nacional y extranjero, una valorización de las posibilidades concretas que implican la realidad socioeconómica y cultural imperante, tanto en las principales zonas productoras como en las más importantes ciudades consumidoras del país.

Descartada y fuera de toda discusión la necesidad de aumentar la producción y productividad tanto agrícola como ganadera y forestal surgen; sin embargo, interrogantes para la reflexión que debemos analizar dentro de un marco de referencia, más amplio que el tecnológico.

¿ Debemos incentivar la "ganaderización" del campo mexicano expandiendo sus fronteras productivas?. En caso afirmativo, ¿Hasta qué límites?. A la vez, ¿ No requiere la agricultura un espacio agrícola mayor como forma concreta de elevar la producción y fuentes de trabajo, satisfacer el autoconsumo de la familia campesina y abatir



la dependencia del extranjero por la creciente importación de granos básicos?.

El hecho de que la ganadería sea una de las actividades del sector primario con menor capacidad de generación de empleos y utilización de mano de obra, debe motivar el análisis de los límites de su expansión. El crecimiento de la ganadería no debe basarse en el aumento de la superficie ocupada sino en el incremento de su eficiencia productiva con una rentabilidad adecuada por ejemplo la obtención de un becerro por vaca al año, más kilos de leche y carne por hectárea que deben ser algunos de los objetivos a contemplar.

El aumento de la producción no significa necesariamente una mejoría en la ingestión de proteínas por parte de toda la población, aunque se satisfaga la demanda de las capas de altos ingresos y se den incrementos poco significativos en los consumos per cápita de proteína de origen animal por parte de la población de menores recursos económicos.

Resalta entonces, la importancia de evaluar bajo bases científicas la problemática integral de la ganadería nacional, su impacto actual, su peso real en el contexto

socioeconómico, así como los factores estructurales que limitan su desarrollo.

Es indudable la importancia socioeconómica de la ganadería al constituir una de las actividades relevantes en la estructura productiva del país, por lo que debemos valorarla en términos generales de acuerdo a su influencia en el ámbito de la formación del PIB, en la generación de empleos, en su contribución para la adecuada alimentación de la población, en el aprovechamiento de superficies que no tienen utilidad para otras actividades, en su significación tributaria para el gobierno y aún en su influencia en la balanza comercial, así como por su impacto en la ecología.

El territorio mexicano, con una extensión cercana a los dos millones de kilómetros cuadrados, ofrece una gran diversidad de condiciones ecológicas y bióticas que permiten la explotación racional y diversificada de diferentes líneas de producción agropecuaria.

Las características ecológicas de las principales regiones ganaderas del país y los patrones generales que definen la estructura productiva de cada una de ellas ha sido tratada

en inicio y con diferente amplitud y profundidad en diversos trabajos. (126, 127, 128, 129, 130 y 131)

Considerando el V Censo Agrícola Ganadero y Ejidal de 1970 y el Diagnóstico de 9 Especies Producto de 1989, tenemos que del total de la superficie censada por el primero, las tierras aptas o susceptibles de explotación ganadera comprendían algo más de 78 millones de ha. y en el segundo, de acuerdo con datos de la Comisión Técnico Consultiva para la Determinación de Coeficientes de Agostadero -COTECOCA- se reportaron 124.6 millones de ha. de agostado en que se desarrolla la ganadería.

Por lo tanto es evidente que se requiere a fin del milenio caracterizar y precisar la superficie dedicada a esta actividad, desde el punto de vista socioeconómico.

En cuanto a la participación de la ganadería en la economía nacional, si bien es cierto que el límite de su aportación al PIB siempre estará condicionado a los propios límites de su crecimiento, es indispensable pensar que debe aumentar a una tasa real o por lo menos igualar al de la población, para garantizar una mayor disponibilidad.

Dicha perspectiva de crecimiento tendrá que ser modificada o de lo contrario, el país se enfrentará a mediano plazo, a graves problemas en la disponibilidad de alimentos y materias primas de origen pecuario.

Es indudable que el sector primario en su conjunto se ha venido deteriorando, pues sus tasas anuales de crecimiento real han sido menores que las de la población

En relación con la estructura del empleo, la PEA que se dedica a las actividades primarias ha venido disminuyendo año con año. Esta tendencia muestra, en cierta forma, el proceso que viene siguiendo el país en su crecimiento económico, en el cual destaca el fortalecimiento de las actividades industriales, comerciales y un mayor dinamismo en los servicios, aunado al empobrecimiento de la vida rural, lo que ha promovido la emigración de la población del campo hacia las ciudades del país y del extranjero.

La ganadería a diferencia de la agricultura, genera escasa mano de obra, es innegable que se viene dando un desplazamiento rural de la fuerza de trabajo. En este contexto, la innovación tecnológica, intentada muchas veces sin la modificación previa de estructuras

productivas deficientes, incide como un factor substitutivo de la fuerza de trabajo.

Por lo tanto es evidente, que la actividad ganadera, ante la falta de perspectivas reales de una transformación radical en su dependencia productiva y mercantil al exterior y menos aún de una modificación interna drástica y determinante en la desigual distribución de medios de producción, deberá guiarse por cauces que intenten incrementar la ocupación y nivel de empleo en el campo. Sobre todo, a partir de los elementos más flexibles que permite y propicia el sistema, es decir, incidiendo en la modificación de los modelos tecnológicos y con el mejoramiento de los cuadros productivos (organización de productores), se logre una relación mas adecuada de empleo - productividad.

Lo anterior, es necesario observarlo en la composición nacional de la Unidades de Producción Rural (UPR) con actividades agropecuarias o forestales, ya que el campo es un todo integrado en donde se interrelacionan un sinnúmero de actividades y relaciones económicas y sociales. (132)

En el caso de México se observa que la extensividad de la explotación ganadera tiene su base de sustentación y multiplicación en la propia estructura agraria donde al minifundio pecuario con características de subsistencia se antepone la poderosa clase terrateniente que a través de la propiedad privada y el mecanismo de utilización de certificados de inafectabilidad, dispone de las mayores superficies del territorio nacional.

La escasa disponibilidad de superficies ejidales para la explotación ganadera, se agrava ante la exigua cantidad y calidad de los recursos disponibles, ante la cuestionable aptitud pecuaria de muchas dotaciones con superficies de pastizales extenuados por sus anteriores propietarios, por su enclave en ecosistemas muy frágiles o muy fracturados por sus antiguos detentadores. (133)

De acuerdo con Cruz, la conclusión que se adelanta aquí es que la ganadería en México, en términos generales se viene consolidando nuevamente, como una actividad de los empresarios privados bajo la protección del Estado. (134)

Acerca de la tipología de los productores pecuarios, es limitada la información confiable y actualizada sobre su

total en México en cuanto a su número por tipo de tenencia y tamaño de explotación, líneas de producción, volumen de producción, sistemas de producción, nivel tecnológico y su distribución en las zonas ganaderas del país.

Esta situación dificulta el estudio de las particularidades que definen los diferentes estratos de productores y desde luego su caracterización socioeconómica y técnico - productiva.

No nos hemos preocupado tampoco de sus expectativas, de su grado de participación en la toma de decisiones que definen los "Programas de Desarrollo"; es limitado además, el conocimiento sobre la capacidad y significación de la generación y absorción de mano de obra de cada tipología de productor pecuario.

Tampoco se conoce el acceso, distribución y concentración de los recursos productivos, sobre el grado de eficiencia de su utilización; sobre los niveles tecnológicos y de producción; sobre la capacidad de generación de excedentes por encima de las necesidades de reproducción simple; sobre el grado de organización prevaleciente para la comercialización o de inserción en los canales

tradicionales; sobre los procesos de transferencia de valor a través de los diferentes mecanismos (sector bancario, subsidios, vía precios, mano de obra, prestamistas particulares, etc.), sobre el asalariado pecuario, sobre la expresión y dimensión del neolatifundismo ganadero, etc.

Pocos estudios al respecto se han realizado en México, uno de ellos fue elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quién propuso una tipología de productores, en un intento por caracterizar su composición, magnitud y características en los sectores campesino y empresarial a nivel nacional, regional y estatal. (135)

Precisamente aquí es donde se abren todas las posibilidades de investigación necesaria para considerar, una vez obtenidos, los elementos necesarios para la planificación racional de la ganadería mexicana, en cuanto a la situación socioeconómica y técnico - productiva se refiere.

Adicionalmente se considera que el censo agropecuario debe ampliarse en su cobertura y precisarse en cuanto a su



contenido; para obtener una mayor riqueza informativa por productores, tipo de tenencia, líneas y niveles de producción, sistemas de producción, recursos disponibles, volumen y composición de la producción, indicadores tecnológicos y de productividad y socioeconómicos básicos, entre otros aspectos, como el ingreso, la estructura de costos de producción, cargas fiscales, composición de mano de obra, etc.

**Producción.** Las estadísticas oficiales que hacen referencia a los inventarios ganaderos (bovinos, cerdos, ovinos, caprinos, aves y otras especies) son tan variables como las fuentes existentes. Inclusive se observan diferencias en el número de animales reportados dentro de la misma SAGAR para el mismo año.

Esto refleja la ausencia de metodologías confiables en muchos reportes oficiales, elaborados con premura ante la presión de dar a conocer datos; otras veces, ante la premura del "impacto político" mediante la primicia de cifras impide que éstas se sustenten en técnicas de investigación documentales o de campo que permitan niveles mínimos de confiabilidad que solamente se pueden lograr con el rigor de la aplicación del método científico.

Por otro lado, los censos agropecuarios también tienen limitaciones que reducen la cobertura analítica ya que:

1. No abarcan la totalidad del territorio nacional.
2. Se realizan cada diez años y su publicación demora algunos años.
3. La estructura interna de recopilación y publicación de la información ganadera en lo general y zootécnica en lo particular resulta inadecuada e incompleta para la obtención de parámetros que sean representativos y que permitan evaluar y calificar técnica y económicamente los sistemas de producción y la composición de hatos, piaras y parvadas de acuerdo a la función zootécnica existente.

Resulta también indispensable estudiar los recursos reales y potenciales de suelo, agua, alimentos y mano de obra y capital para la ganadería; por lo que los criterios acerca de las zonas agropecuarias de México, considerando lo geológico y lo económico es una de las tareas del presente periodo. (136, 137, 138 y 139)

### III.2.6 Procesos de producción

Las explotaciones ganaderas existentes en México, se diferencian perfectamente unas de otras por el desarrollo desigual que las caracteriza, por las diversidades ecológicas en que se desarrollan, el manejo que de ellas se hace y la finalidad económica a que están dedicadas.

Para llegar a profundizar este conocimiento general de nuestra ganadería, se requiere del conocimiento de factores o componentes particulares de la producción, de sus valores relativos, de sus relaciones internas y externas, de las estructuras socioeconómicas y tecnoproductivas que definen y caracterizan los procesos productivos, así como de todos los elementos que influyen para la producción animal dentro de límites definidos.

El enfoque de sistemas, por otra parte, que considera el proceso de producción en relación con sistemas definidos, suele manejarse con bastante frecuencia bajo una concepción tecnocrática valoradora de la "eficiencia de los sistemas agrícolas" al margen de las condiciones sociales concretas. (140)

En este contexto, la aplicación de las técnicas del análisis de sistemas debe ubicarse en términos de una metodología de trabajo válida, siempre y cuando considere el análisis de todos los componentes y procesos que involucra la producción y su valorización dentro de la dinámica del espacio y el tiempo.

La producción animal, puede ser considerada como el resultado de la interacción de diversos procesos; Paladines señala que es el efecto de la interacción de sistemas los que a su vez son complejos dinámicos donde se integran, interrelacionan e interactúan insumos, productos y procesos. (141)

Agrega Paladines que la investigación pecuaria debe realizarse dentro del contenido de un sistema de producción, más aún, los objetivos de la investigación deben formar parte de algún sistema de producción ya en operación y de la práctica diaria. (142). Por ejemplo, acorde a esta posición, es que De Alba, atendiendo las diferentes regiones ecológicas, distingue lo que conceptualiza como los cinco grandes sistemas bovinos productores de carne y leche:

1. El sistema de venta de becerros al destete

2. El sistema de cría y engorda en el trópico
3. El sistema de producción de leche con alfalfa
4. El sistema de doble propósito en el trópico
5. El sistema de subsistencia.

Por otra parte, la importancia de los procesos de producción de bovinos, productores de carne para el abasto, su clasificación y descripción ha sido mencionado por González Aguirre, quién atendiendo a la similitud del medio ambiente en que se desarrolla, el tipo de ganado que explotan, el manejo a que se someten y la finalidad económica a que están dedicadas, distingue(143):

a) Sistemas de engorda

- En zonas templadas-húmedas - - - - -
- En corral

b) Sistemas de cría

- Dedicadas a exportación
- Rústicas
- De deshecho de otras explotaciones.

La CEPAL por su parte, hace referencia a ciertas características sobre el manejo de pastizales y ganado:

- a) En el norte - árido, identificando "sistemas de cría de ganado para exportación, de ceba de becerro recién destetados y de cría de vacunos de bajo rendimiento"
- b) Para la zona del Golfo, indica la preponderancia de "sistemas de engorda y doble propósito"
- c) Sobre la ganadería de regiones templadas mexicanas, expresa que "se vuelve difícil el estudio de sistemas ganaderos en razón de su heterogeneidad climática, ecológica y productiva lo que requeriría de tantas subdivisiones como peculiaridades le caracterizan"

También en medios oficiales como la SAGAR, se mencionan los sistemas:

- a) Intensivo y extensivo
- b) Tecnificado, semitecnificado y de traspatio
- c) Producto carne, leche, huevo y otros.

Esto ratifica - aunque no justifica - que el nivel de conocimiento sobre los procesos de producción ganaderos existentes en México es pobre. Poco sabemos en términos cualitativos sobre los fenómenos socioeconómicos y tecnoproductivos ocurrientes en los procesos regionales y

de sus interrelaciones estructurales con el territorio nacional y el extranjero.

Al respecto Carlos N. Schiavo valida las palabras de Paladines cuando éste señala: "Yo invito a que iniciemos una era de investigación más integral y consiente de los sistemas de explotación que practica el ganadero en cada región. Sin duda, parte importante de nuestra investigación debe ser cómo investigar, describir y valorar los componentes económicos del sistema encontrado y de los propuestos".

Araujo a su vez señala "La necesidad de un enfoque nuevo, global y humanista, en el cual al hablar de sistemas de producción, involucremos no sólo a los factores técnicos y económicos, sino también al hombre como actor principal de su propio desarrollo y destino". (144)

Y agrega que "La producción animal debe considerarse como un sistema integrado a la agricultura y destinado a convertir la energía y nitrógeno de los productos vegetales en energía y proteína animal, elementos vitales para el equilibrio nutricional adecuado de la población. La investigación indica, que se debe partir de la realidad

socioeconómica del productor. Es importante que tratemos de modelar sistemas de producción alejados de enfoques fundamentalmente productivistas, donde la optimización del sistema logre producción eficiente a costos socioeconómicos difíciles de aceptar y cubrir por el productor a partir de sus reservas económicas o culturales".

Finaliza Araujo mencionando: "La eficiencia de los sistemas de producción, en la agricultura del futuro, no solo debe medirse por el incremento de la productividad sino que también por la "Eficiencia social" reflejada en el aumento del nivel de vida del sector rural mayoritario y en su creciente participación en un real proceso de desarrollo rural integral". (145)

### **III. 3 El fomento en la ganadería**

La idea general de la ganadería, es un reflejo de la situación económica y social de lo que sucede en el país en las últimas décadas; a esto debemos agregar que su conformación y crecimiento no es igual para todas las formas de producción que integran al subsector ya que las distintas actividades pecuarias muestran peculiaridades



que requieren un estudio mas detallado para comprender mejor su evolución.

A continuación se mencionan aspectos generales de lo que ocurre en cada una de ellas, considerando en particular algunos rasgos en el plano productivo y socioeconómico, elementos que nos pueden ayudar a comprender la aplicabilidad de nuestra propuesta de categoría de FOMENTO A LA GANADERÍA.

### **III.3.1 La Ganadería Bovina de Carne:**

En materia de recursos naturales y uso del suelo, así como en otros aspectos, la producción de bovinos de carne es decisiva en la ampliación de la frontera ganadera en el norte, pero principalmente en el sureste del país.

Esta expansión en lo general no se da a costa de la disminución de la frontera agrícola (excepto en lo relativo a cultivos destinados al consumo animal), lo cierto es que la superficie ganadera crece en áreas áridas y semiáridas nortefías, de difícil empleo para la agricultura y sobre todo a costa de bosques y selvas en

regiones tropicales, lo cual es un problema de otra naturaleza.

Asimismo, dado que la mayor parte de las unidades productivas son de carácter extensivo, emplean una tecnología rudimentaria y tienen un mal manejo de hato y del suelo ya que el sobrepastoreo acrecienta los problemas de erosión que cada vez son más graves y que evidentemente están relacionados con la expansión de la frontera ganadera.

En materia de inversiones, el sistema bovino de carne ha ocupado la mayor parte del gasto estatal en infraestructura, principalmente desmontes, comunicaciones, sanidad animal e instalaciones para la matanza, conservación y distribución.

Por lo que toca al financiamiento, este sistema también ocupa el primer plano dentro del subsector, rubro en donde parece ser que los recursos obtenidos se destinan principalmente al crecimiento del hato (buscando probablemente ganancias inmediatas) y en mucho menor medida a la modernización de la estructura productiva, lo cual se refleja en bajos niveles de productividad y eficiencia.

En cuestión de mano de obra ocupada por el sistema, se observa que éste es el que más jornales absorbe dentro del subsector (poco menos del total pecuario), aunque su crecimiento ha sido muy lento, como puede deducirse del hecho de que pese al auge del sistema bovino de carne que se dio entre 1960 y 1980, la participación porcentual de jornadas registradas disminuye de 40.1 a 40.2% entre 1964 y 1978.

Esta ganadería está orientada y dirigida por los grandes productores privados que concentran tierra, capital e infraestructura. Su especialización productiva se ha centrado en los últimos años en la etapa de engorda y comercialización del producto, proceso de alta rentabilidad y menor riesgo. Este grupo es quién realmente dirige a la Confederación Nacional Ganadera y el que mayores beneficios obtiene de las negociaciones con el gobierno; decidiendo en buena medida la distribución de los créditos, subsidios, cuotas y permisos de exportación entre los productores de la rama y presionando en la dirección de las políticas financieras, de abasto y comercialización oficiales.

En cambio, la mayor parte de los pequeños propietarios y de los productores ejidales, se han visto cada vez más marginados de las ventajas que se logran en el crecimiento ganadero del periodo y al disponer de menores recursos y manifestar problemas en la etapa de la comercialización, este grupo es orillado a especializarse en las etapas de más riesgo y de menor rentabilidad, como en la producción de becerros al destete.

En suma, lo que puede apreciarse en esta visión de conjunto del sistema bovino de carne, es que la actividad implica un enorme desperdicio de los recursos naturales del país y que se requiere de cuantiosas inversiones indirectas, prácticamente subsidios a los ganaderos, por parte del Estado. Además esta transferencia de recursos solamente garantiza una ganancia fácil y elevada para un reducido grupo de productores y pocos beneficios para el país, toda vez que el crecimiento acentúa las desigualdades, no se sustenta en una ampliación de la base productiva, no redundo en una mayor ocupación de la mano de obra, ni procura una modernización y eficiencia de la rama en su conjunto.

Por otra parte, tal y como está planteado el sistema bovino de carne hoy en día, dificulta las posibilidades de atenuar los graves conflictos originados por la concentración de la tenencia de la tierra y contribuye a agravar el deterioro ecológico de diversas regiones del país.

Tantas desventajas parecen no tener justificación alguna. Lo que podría hacerlo, es que el gobierno contribuye a elevar la demanda de este producto cárnico y el nivel nutricional de la población que en general padece de graves deficiencias alimentarias. Sin embargo, este argumento en una época de crisis económica y financiera como la presente, cae por su propio peso toda vez que el consumo de este producto se aleja cada vez más de las capas medias y no aparece ya en la canasta básica de consumo popular.

Otra posible ventaja sería la de que la exportación de ganado vacuno atrae importantes remesas de divisas para el país. Puede ser, sin embargo, es claro que estas divisas no se reinvierten en la modernización de la actividad ni en otra rama de la economía en lo general, si se observa

el comportamiento deprimido de la inversión en el patrón económico actual.

Por tanto, el crecimiento del sistema bovino de carne se muestra cada vez mas en contradicción con los requerimientos y necesidades técnicoproductivas y económico-sociales que la salida a la crisis impone al país. (146)

### **III.3.2 La ganadería bovina de leche**

El sistema bovino de leche es parte importante de la ganadería nacional no sólo por su peso en el desarrollo económico de la rama, sino también por su papel en el abasto de uno de los principales alimentos de origen animal de consumo popular.

Su crecimiento y modernización han sido importantes, pero se enfrenta en la actualidad a obstáculos económicos y tecnológicos difíciles de superar que le impiden volver a alcanzar la dinámica de los decenios pasados y lograr la autosuficiencia en la materia.

En lo que toca a su participación en el uso de los recursos naturales, hay un debate en el que algunos autores opinan que este sistema juega un papel negativo en la estructura de la producción agrícola al demandar el cambio en el patrón de cultivos, promoviendo la siembra de forrajes en detrimento de la producción de granos básicos y al impulsar el crecimiento de la frontera ganadera en contra de la superficie agrícola y forestal.

Si atendemos a la situación que guardan los distintos estratos de la ganadería lechera, encontraremos que toca a las llamadas "cuencas", a las más tecnificadas, influir en la expansión de la superficie forrajera, lo que en parte es cierto, toda vez que la alfalfa constituye uno de los principales alimentos para el ganado estabulado.

Sin embargo, aún sin estudios detectados sobre este tema es posible advertir que en la mayoría de los estados donde se ubican este tipo de cuencas no hay un descenso drástico en la producción de granos, o en todo caso, este no se debe a la producción de alfalfa y en otros casos, el lugar que vinieron a ocupar las cuencas lecheras estabuladas, estaban destinadas a productos de exportación como el algodón, emporio en los años cincuenta en la Comarca

Lagunera y en Chihuahua. Lo que es cierto, es que los cultivos forrajeros frecuentemente ocupan las mejores tierras agrícolas y cuentan con una infraestructura más desarrollada.

En lo que se refiere a las cuencas lecheras especializadas con menor nivel de tecnificación como sucede en los Altos de Jalisco, no hay motivos para pensar que la producción de granos básicos haya sufrido una merma considerable; más aún, el estado de Jalisco es en la actualidad uno de los principales productores de maíz a nivel nacional. Lo que habría que determinar por los investigadores, es el destino de la producción maicera a fin de precisar los volúmenes reales que se canalizan al consumo animal y que las estadísticas oficiales no consignan.

Por otro lado, no habría que olvidar que en este caso la ganadería lechera concentra las tierras de mejor calidad en la zona.

En las cuencas lecheras donde predomina el ganado de doble propósito, su expansión se ha producido a costa de superficies ocupadas principalmente por bosques y selvas, alterando radicalmente el sistema ecológico de la región y



en menor medida afectando tierras abiertas a la agricultura.

En la producción lechera estacional o de libre pastoreo, sus mismas características de complementareidad con las actividades agrícolas y su escasa relevancia dentro del total nacional señala su incapacidad para influir en el sentido indicado.

En suma, salvo en casos realmente excepcionales, no puede afirmarse que la demanda de forrajes de la ganadería bovina de leche, ha perjudicado la producción de otros alimentos básicos. Sin embargo, es claro que la formación de algunas cuencas lecheras ha sido en menoscabo de los recursos forestales y ha concentrado las mejores tierras para dedicarlas al cultivo de forrajes y pastoreo de los animales.

Este sistema tiene una especial importancia socioeconómica y política para el país. Su rápido crecimiento no podría explicarse sin la intervención directa del Estado en su promoción. Es el único sistema ganadero donde la inversión pública y privada convergen y su vinculación es evidente.

En términos generales, hay una preocupación por modernizar y hacer más eficiente la producción, lo que se refleja en los incrementos de la productividad y si bien hay una serie de obstáculos que impiden extender dicho proceso a todos los campos, aún en algunas unidades semiestabilizadas, hay interés por emular a las regiones más desarrolladas.

Pero hay algo que objetar en el desarrollo del sistema bovino de leche, y es el destino de la producción láctea. Como se ha visto ésta no alcanza para satisfacer la demanda de la población, en particular la de recursos limitados. Tampoco es suficiente para abastecer la industria procesadora de derivados lácteos, algunos de los cuales no son ni con mucho, artículos de primera necesidad y más bien se destinan a promover hábitos consumistas.

Se establece así una disyuntiva en la que la intervención del Estado debe ser decisiva en la regulación del mercado y fijación de precios y si bien hasta hoy se procura no descuidar el abasto popular, de otro lado, la rama de derivados lácteos ha incrementado su participación en el consumo industrial de la leche, subsidiada por el Estado.

La crisis hace más delicada esta situación, sobre todo cuando a partir de finales de los años setenta hay un estancamiento productivo de la rama y una disminución del hato lechero, lo que obliga a cuantiosas y onerosas importaciones de leche en polvo al grado de que estas ocupan uno de los primeros lugares en el renglón de compras ganaderas al exterior.

En este contexto, se ha suscitado una polémica en torno a cuáles serían las explotaciones ganaderas, especializadas o de doble propósito, que debieran ser "estimuladas" para hacer frente al déficit de leche en el país y que algunos autores la circunscriben a un problema regional.

De un lado en el Manual sobre Ganado Productor de Leche se afirma que "el potencial de la ganadería lechera especializada que se localiza en las zonas templadas, áridas y semiáridas de México, es reconfortantemente promisorio; se cuenta con población genéticamente especializada, con infraestructura social necesaria, con estructura para la producción, realización, procesamiento y comercialización de leche". (147)

De otro lado, especialistas en la materia opinan que "no obstante su nivel tecnológico elevado y su importancia actual en el abastecimiento de leche, el aprovechamiento de las regiones productoras tradicionales está alcanzando su límite dado su elevado costo de los insumos y alimento para el ganado, la escasez cada vez mayor de agua para irrigar y producir forraje, además de la competencia que éstos tienen con otro tipo de cultivos más redituables"... , "la insuficiencia de leche así como su elevado costo, difícilmente podrán ser resueltos en el corto y mediano plazo".. , "se hace patente la gran importancia que reviste la búsqueda de nuevos espacios que permitan incrementar la disponibilidad de leche a precios más accesibles para la población de bajos ingresos"... , "se debe priorizar la producción de leche basada en el aprovechamiento de las praderas tropicales en virtud del enorme potencial que ofrecen". (148)

Lo cierto es que en la actualidad se perfila una mayor concentración de la producción en los ganaderos especializados de las regiones norte y centro del país, acentuándose la desigualdad entre los productores de la rama, sin que se logre a la fecha satisfacer las necesidades lácteas de la población.

Por su parte, el aumento del ganado de doble propósito en las regiones tropicales no deriva en un aumento consecuente de la producción de leche, toda vez que las condiciones del mercado inducen a los ganaderos a producir preferentemente bovinos productores de carne.

Los intentos por desarrollar la ganadería de leche en el trópico han sido poco exitosos al no haberse generado una tecnología propia para las condiciones naturales de la zona, además de que se requiere de una fuerte inversión para la recolección, conservación y transporte de la leche que libere a los productores de los intermediarios.

La compañía Nestlé es de las pocas empresas que han penetrado en el trópico húmedo. Se establece en Tabasco en 1960 para captar la producción lechera de las zonas más alejadas de los centros de consumo.

Más adelante, en 1972 esta compañía y los ejidos colectivos de La Chontalpa firman un convenio para desarrollar la producción intensiva de leche con ganado especializado, cuestión que no prospera porque se trata de trasplantar los métodos productivos de las zonas templadas, áridas y semiáridas al trópico húmedo, además

de que el control vertical de la Nestlé sobre los productores impide un desarrollo más autónomo de éstos.

(149)

Por otro lado, se sabe que el interés primordial de la transnacional es conseguir el subsidio oficial que consiste en rehidratar dos litros de leche por cada litro de leche bronca recolectada, con lo que se recupera con creces la inversión considerada de alto riesgo en el trópico húmedo. (150 y 151)

### **III.3.3 La ganadería porcina**

La etapa de expansión de la porcicultura nacional toca a su fin a mediados de los ochenta, cuando la actividad presenta una caída en sus ritmos de crecimiento y una reducción en su aporte al producto ganadero. La situación contrasta con la evolución de los restantes sistemas de producción de carne, que durante el período mantienen un comportamiento ascendente, al amparo de los cambios en la demanda externa e interna de dichos productos.

Sin duda la problemática a la que hoy se enfrenta la porcicultura es compleja y en ella intervienen factores de

muy diversa índole. Sin pretender ofrecer una solución al respecto, a continuación se señalan algunas de las ventajas y limitaciones que supone la producción porcina, en la perspectiva de una planeación nacional del subsector ganadero.

En términos de inversión, comparado con lo que sucede en bovinos de carne y de leche, la porcicultura es un renglón sumamente económico. Aún en su etapa de mayor desarrollo, el sistema apenas alcanza a captar cerca de la mitad del financiamiento otorgado a las especies menores.

Por otra parte, los créditos no se refieren al total de los productores sino básicamente al estrato más tecnificado y en segundo lugar a la producción semi intensiva, lo que quiere decir, que al dedicar mas recursos a este sistema se podría cubrir la demanda que en ocasiones no logra abastecer otro tipo de carne.

Por sus mismas características de producción, el sistema porcino no ocupa grandes extensiones territoriales: en las unidades de producción intensiva y semi intensiva, los animales están en confinamiento y en las empresas familiares, la piara es muy reducida. Por ello, en este

caso, no puede hablarse de desplazamiento de superficies dedicadas al cultivo.

Si bien el crecimiento de la rama propició en décadas pasadas un cambio en el patrón de cultivos, favoreciendo la producción de granos para consumo animal (sorgo, oleaginosas), en detrimento de los granos para el consumo humano, y analizamos el destino de la producción de los alimentos balanceados, veremos que del total de los mismos, la porcicultura absorbe el 18.6%, en tanto que la avicultura consume el 70.2%.

Desde luego, es en las zonas más tecnificadas, donde el patrón de cultivos ha favorecido mas claramente la demanda ganadera. Así, mientras que a nivel nacional para fines de los setenta, los forrajes ocupan el 9% de la superficie cosechada, en Jalisco absorben el 20.7% de las áreas agrícolas lo que incluye garbanzo, maíz forrajero y en menor medida alfalfa. Tendencias similares se observan en Michoacán y Guanajuato. Más aún, hay indicios de que en algunos años, parte de la demanda regional se satisface con granos básicos, como el maíz; fenómeno que es ocultado por las estadísticas oficiales y privadas. (152)



Finalmente la porcicultura es uno de los pocos sistemas comerciales en que las formas tradicionales y semi intensivas de producción, tienen una participación importante en la generación del producto de la rama. El apoyo oficial a este tipo de productores cobra especial significación, no sólo desde el punto de vista del abasto alimentario, sino también, del desarrollo y del beneficio de los propietarios pequeños y medianos que enfrentan hoy en día un fuerte proceso de monopolización económica de la actividad. (153)

#### **III.3.4 La avicultura:**

A partir de la reestructuración tecnológica del sistema y de los estímulos estatales, la avicultura se convierte en una de las actividades ganaderas más dinámicas, no sin presentar ligeros altibajos en algunos años. Este desarrollo se ha sustentado en un fuerte proceso de monopolización y trasnacionalización de la rama, lo que ha significado el continuo desplazamiento de los pequeños y medianos productores, así como una fuerte dependencia externa en lo tecnológico y en los insumos clave, líneas genéticas y pollitos de un día.

Por otro lado, tanto la carne de ave como el huevo se revelan como componentes importantes de la dieta de buena parte de la población de ingresos bajos y medios. El huevo es uno de los pocos alimentos de origen animal cuyo consumo se encuentra más difundido entre la población rural del país, por lo que la avicultura de traspatio constituye un elemento importante en la reproducción de la unidad campesina.

Sin embargo, existe el inconveniente de que la avicultura a gran escala se basa principalmente en el uso de alimentos balanceados, lo que ha provocado una expansión de los cultivos empleados como insumos para esta agroindustria y una constante importación de granos como sorgo, maíz y oleaginosas a fin de satisfacer la demanda industrial. Tal proceso ha derivado en una competencia entre la agricultura y la ganadería por el uso del suelo, la tierra y en general de los recursos.

En este sentido, adquiere importancia la búsqueda de alternativas alimentarias en la avicultura, en la perspectiva de lograr una mayor complementariedad entre las distintas actividades del sector y una mejor utilización de los productos y subproductos agrícolas que

podrían formar parte de las dietas de los diferentes sistemas de alimentación.

Finalmente, en lo que hace a la avicultura de traspatio, se requiere un mayor apoyo y atención de parte de las instancias, especialistas y médicos veterinarios zootecnistas abocados al fomento ganadero y al desarrollo rural integral. (154)

### III.3.5 La ganadería caprina

El periodo de auge ganadero impuso el crecimiento de algunos sistemas a costa del rezago de otros, como son los ovinos, caprinos y animales de trabajo. En el caso de la caprinocultura es evidente que este proceso: no representa mas que una mínima parte de la ganadería nacional; el inventario y la producción sólo registra periodos de crecimiento muy cortos; los niveles de productividad son mínimos por un inadecuado manejo del hato; la inversión en el sistema es prácticamente nula aunque el estado canaliza recursos a la actividad y la demanda nacional se limita al consumo de cabritos y de algunos derivados lácteos como queso y dulces.

Sin embargo la importancia del sistema radica en el apoyo que se puede proporcionar al desarrollo de las unidades de producción campesina. Si atendemos al hecho de que su hábitat natural son las zonas áridas y semiáridas que abundan en el país, precisamente donde la población campesina de escasos recursos practica el pastoreo como un complemento económico, veremos la importancia de apoyar esta actividad que puede constituirse en un polo de atracción de mano de obra, sobre todo, si se considera que en 1980 la producción de carne caprina constituía el 1.6% del total de la producción de carne y absorbía el 11.6% de las jornadas de la ganadería en su conjunto, proporción que ningún otro sistema tiene.

A diferencia de las otras especies pecuarias, el caprino no puede ser visto en una perspectiva empresarial, sino a la luz de la búsqueda de un desarrollo rural para las regiones más marginadas y con menores recursos naturales del país. (155)

### **III.3.6 Los problemas generales de los ganaderos**

En México los pequeños y medianos productores pecuarios, viven una realidad productiva similar. Ellos representan

la mayoría del total de las UPR ganaderas del país. Estos ganaderos enfrentan múltiples problemas y dificultades, los que podemos identificar a grosso modo en dos órdenes:

Una.- Problemas derivados de factores externos, es decir, aquellos problemas que se generan fuera de los ranchos, granjas y comunidades rurales, o cuya solución no depende o está fuera del control de los ganaderos.

Dos.- Problemas derivados de factores internos, es decir, aquellos que se generan al interior de los ranchos, granjas y comunidades, y cuya solución está (o podría estar) al alcance de los productores.

#### Problemas externos

Los principales problemas externos ya se han comentado anteriormente (ver cap. II) sin embargo podemos mencionar los siguientes a modo de ejemplo:

a) Políticas ganaderas formuladas en forma centralizada y verticalizada, que no responden a las necesidades de los pequeños y medianos productores ni a sus posibilidades de llevarlas a la práctica.

b) Formulación de políticas globales de desarrollo nacional, a través de las cuales el estado discrimina en contra del sector agropecuario y de la ganadería en particular y formulación de políticas ganaderas, en las cuales se discrimina en contra de los pequeños y medianos productores. En consecuencia, el Estado no asigna recursos suficientes para el desarrollo del medio rural y mucho menos de los campesinos y pequeños ganaderos.

c) Tierra insuficiente, de mala calidad, ubicada en áreas marginales y de la cual muchas veces los productores tienen problemas de tenencia.

d) Recursos de capital de trabajo, tales como maquinaria, infraestructura y otros, a los cuales muchos productores acceden en forma muy limitada.

d) Servicios de apoyo a la ganadería insuficientes en su cobertura e ineficientes en su funcionamiento.

e) Crédito rural oficial escaso, inoportuno y burocratizado.

f) Tecnologías ganaderas que en gran parte son inadecuadas para las circunstancias específicas de pequeños y medianos productores. Agravándose esta situación, por las debilidades del servicio de extensión rural para la innovación y transferencia de tecnología.

g) Insumos industrializados caros, precios de venta de la producción bajos y comercialización inestable, lo que da por resultado una relación insumo - producto desfavorable.

h) Poder adquisitivo bajo, por parte de la mayoría de los consumidores urbanos. Este hecho limita la expansión del mercado interno y reduce los precios de venta de la producción ganadera.

i) Restricciones, subsidios y proteccionismos impuestos por los países desarrollados que dificultan las exportaciones y estimulan las importaciones a precios subsidiados.

j) Pagos correspondientes al servicio de la deuda externa y otras formas de salida de capitales que limitan las posibilidades de los gobiernos de asignar recursos adicionales al desarrollo nacional - en general y al desarrollo del sector agropecuario en particular.

k) Permanente transferencia de recursos del sector rural agropecuario al sector urbano - industrial.

Como se puede constatar, los problemas externos arriba mencionados son reales e inciden negativamente en el desarrollo agropecuario. No obstante sus soluciones dependen de factores que están fuera del control de los

pequeños y medianos ganaderos y algunos de ellos hasta del propio Gobierno Estatal o Federal.

Es improbable que los productores consigan solucionarlos, a menos que a través del proceso de organización logren canalizar sus demandas y obtener el poder político para reivindicarlas.

A continuación, a manera de reflexión veremos la importancia de los factores internos.

Si los ganaderos...

... compran insumos y equipos a precios muy altos ( a veces en cantidades excesivas).

... adquieren productos prescindibles o sobredimensionados.

... adoptan tecnologías inadecuadas.

... desperdician insumos.

... subutilizan equipos caros.

... desaprovechan los recursos mas abundantes que poseen en sus ranchos o granjas.

... obtienen bajos rendimientos por superficie y por animal.



... producen con altos costos unitarios.

... sufren pérdidas antes, durante y después de la producción.

... no incorporan valor a sus productos.

... venden su producción al primer eslabón de la cadena de intermediación y en consecuencia a precios bajos.

Si esto constituye su realidad, entonces, es evidente que no pueden tener ganancias suficientes, porque estas dependen de la producción, la productividad, de los costos de producción y de los precios de venta.

Por lo tanto, si el ganadero pierde o deja de ganar en lo anterior, desde luego que sus ingresos no mejorarán y será muy difícil que alcance su progreso material y el bienestar de su familia y de su comunidad.

Si persisten las distorsiones internas antes, durante o después del proceso productivo y las restricciones externas son reducidas o eliminadas, aún así será muy difícil mejorar los ingresos de los ganaderos y hacer viable su desarrollo económico y social.

Aunque los productores obtuvieran más tierra, más crédito, más insumos, más subsidios, etc., su desarrollo sería poco probable, porque:

- 1) Continuarían teniendo grandes pérdidas antes, durante y después del proceso productivo por el uso de prácticas agropecuarias y de administración inadecuadas.
- 2) Debido a su relación de dependencia, continuarían compartiendo parte importante de los beneficios con los fabricantes y proveedores de insumos, los agentes de crédito y los intermediarios y agroindustriales que adquieren sus productos.
- 3) Continuarían desperdiciando posibilidades de usar mejor sus recursos productivos por fallas de la organización y administración rural.

La existencia de los problemas externos antes mencionados, cuya solución está fuera del alcance inmediato de los agricultores y ganaderos, no puede y no debe ser motivo para que ellos no solucionen los problemas internos cuando esto esté dentro de sus posibilidades inmediatas, especialmente una vez comprobado que la solución de muchos

de estos últimos no necesariamente depende de la solución de los primeros.

En este apartado podemos ver con claridad como la propuesta de FOMENTO A LA GANADERÍA como categoría de planeación es aplicable tanto para atender los problemas externos, como los problemas internos de este subsector.

## **CAPITULO IV. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL FOMENTO A LA GANADERÍA**

En este apartado se analizarán algunas de las acciones más importantes del estado para la ganadería nacional y sus repercusiones, con la intención de identificar en términos propositivos, cual debe ser su función en el actual periodo, para impulsar el desarrollo de esta actividad mediante la formulación y operación de los programas de fomento.

Para estudiar el comportamiento del Estado en la ganadería y sus repercusiones, dividiremos la historia reciente en cuatro etapas, tomando como base la visión integral de la actividad pecuaria en México realizada por Juan de la Fuente y colaboradores. (156)

### **IV.1 1a. Periodo Postrevolucionario. De la Revolución al Cardenismo**

Las concesiones otorgadas por el gobierno de Porfirio Díaz favorecen las grandes concentraciones de tierras y ganado en unas cuantas manos, un reducido grupo de hacendados poseen mas de 50 millones de ha., lo que representa cerca

del 27% de la superficie nacional y prácticamente el total de las áreas laborables, mientras que el 95% de los jefes de familia campesina no tienen tierras.

Por ejemplo, en Chihuahua se entregan 13 millones de ha. de tierras nacionales a sólo siete concesionarios; en Durango se otorgan a dos personas, tierras por cerca de 1 millón de ha. a cada una y en Oaxaca, 8 millones de ha. a cuatro personas. Así tenemos que los latifundios de los Terrazas tienen más de 2.5 millones de ha., con 300 mil bovinos, 125 mil lanares, 25 mil caballos, 15 mil asnos, o sea 12 animales por km. cuadrado. (157)

Durante el movimiento armado "los ganaderos se convirtieron en la proveeduría de los bandos combatientes. Alzados y federales se apoderaban de los animales tanto para alimentar a sus tropas como para sufragar los gastos de guerra exportando con destino a los Estados Unidos ganado bovino en pié, cueros y sebo.

"Si nos basamos en las estadísticas de 1910, habría que admitir que la revolución acabó con mas del 50% del inventario ganadero del país, liquidando prácticamente el de la zona norte." (158)

El primer código agrario permite destruir el latifundio ganadero, pero en el agrarismo, la ganadería no tiene un peso específico ya que se le considera como una actividad marginal en el ámbito rural, además de que la infraestructura de esta actividad ha sido destruida y no existen recursos para regenerarla, lo que provoca que la ganadería ejidal no se lleve a la práctica.

A partir del gobierno del General Alvaro Obregón, se crean nuevas condiciones que aprovechan básicamente las jerarquías militares nortefías en el poder y los sectores burgueses regionales que les habían apoyado durante la lucha armada.

"Renacida la paz, se volvió a introducir ganado bovino de raza Hereford procedente de Estados Unidos, el que pronto se estableció en Sonora, Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En 1923 un ganadero brasileño promovió la que se dice fue primera compra sistemática de ganado Cebú; alrededor de 1925 entró a territorio mexicano ganado Aberdeen Angus, en 1929 y 1930 se importaron los primeros ejemplares de ganado Charoláis. El propio Plutarco Elías Calles dio impulso a la renaciente actividad ganadera y en su rancho Santa Barbara, en el

estado de México, inició la ganadería manejada con un criterio plenamente industrial". (159)

Para 1930 puede advertirse un incipiente desarrollo ganadero con una autonomía relativa correlacionada con el proceso de desarrollo urbano - industrial.

Con la llegada del General Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República, en el campo se suprimen los últimos latifundios, se acelera el reparto de tierras; la organización campesina y el apoyo al ejido sientan las nuevas bases para el desarrollo rural.

Cárdenas desarticula al grupo en el poder, al Callismo; lo que provoca animadversión de quienes en ese momento detentan las mayores explotaciones ganaderas, principalmente en el norte del país, que con la aparición de la Ley de Asociaciones Ganaderas en 1936 empiezan a organizarse gremialmente.

Las presiones de esta nueva fuerza política y el empeño gubernamental de corporativizar y atender sectorialmente todos los reclamos sociales, conducen a que en 1937, se expida la Ley de Fomento a la Ganadería, modificándose el

Código Agrario en el sentido de otorgar a los ganaderos concesiones de inafectabilidad por un periodo de 25 años, con base en el siguiente argumento:

"La política agraria se ha enfocado hasta ahora principalmente hacia las tierras laborables; concretamente hacia las zonas agrícolas del país. Razones económicas explican y justifican que la acción agraria haya colocado en segundo término la resolución del problema de la tierra en las zonas ganaderas...(sin embargo)...la fundación de ejidos en las regiones ganaderas, para que tenga éxito, requiere que vaya acompañada precisamente de los elementos económicos necesarios para establecer la industria ganadera. La cuantía de estos créditos y el número reducido de campesinos que requiere la explotación ganadera, justifica que este problema aún no se haya enfocado con intensidad por el Estado y que, para permitir el desarrollo y fomento de la ganadería, mientras no se puede impulsar como es necesario en el ejido, se hayan otorgado concesiones a las empresas para que, mediante la garantía de inafectabilidad a los terrenos de agostadero, por un tiempo determinado, puedan establecer e incrementar la industria ganadera." (160)



#### IV.1.2 El periodo de contra reforma agraria

En el segundo Plan Sexenal, expedido en 1939, la situación de privilegio de la ganadería privada respecto a la ejidal, que anteriormente se concibe como provisional, se sanciona como definitiva, al establecerse que "tres son los campos actuales de producción pecuaria:

El primero, el de todos aquellos terrenos de propiedad privada destinados exclusivamente a la cría de ganado;

El segundo, la producción pecuaria diluida en el ejido, entre pequeños propietarios y ejidatarios, sin un plan conjunto ni un interés común de relación de especies y tipos; y,

El tercero, la producción pecuaria que se desarrolla en las grandes ciudades, especialmente de ganado lechero.

"En el primero se obedece a un fin de cría extensiva, aún cuando en muchos casos se tiende al mejoramiento de calidad; en el segundo, los esfuerzos son aislados, puesto que, básicamente la producción animal es simplemente un complemento de la economía del hogar, sin una modalidad sistematizada de progreso; y el último, que sólo se

relaciona con el abastecimiento de leche y subproductos en los grandes centros de población urbana.

"Para resolver la situación del primer sector, el gobierno promulgó el decreto de inafectabilidad de los terrenos dedicados a la ganadería, reglamentado mediante el artículo 52 - bis. del Código Agrario.

"Para resolver los problemas del segundo sector se establecen las postas zootécnicas y las estaciones de cría y propagación.

"En lo que se refiere a los problemas relacionados con el tercer sector, la Secretaría de Agricultura y Fomento promueve el vínculo entre las actividades del Departamento de Salud Pública y las que ella necesita atender, a fin de que, en beneficio público una y otra concurren en la determinación de los medios que permitan el mejor abastecimiento de las necesidades de los núcleos urbanos en leche y productos derivados." (161)

El primer Censo Agrícola Ganadero que se levantó en 1930, consignó en todas las especies de ganado cifras muy superiores a las estimadas en 1902.

El Censo de 1940 se verificó con mayor cuidado y registró fuertes incrementos en ciertas especies, principalmente de la porcina, que mostraba un aumento del 38%, y de la caballar, con mas del 32%; el número de aves aumentaba en 66%, y únicamente se observaba disminución en las colmenas.

No es fácil discriminar dentro de los aumentos expresados por los datos censales, la parte que correspondía a incrementos reales en las existencias de ganado y la que se derivaba de la mayor perfección en las operaciones estadísticas.

Pero lo que sí expresaban las cifras comparativas es que el tránsito de 1930 a 1940, o sea el período coincidente con la mayor actividad en los repartos de tierra, no reflejaba el supuesto fenómeno de una grave crisis ganadera de alcance nacional - como proclamaban sectores interesados -, por el fraccionamiento de latifundios, sino por el contrario, una situación más halagüeña que nunca antes en toda la historia de México. (162)

Con Manuel Ávila Camacho en la Presidencia de la República y a partir de la coyuntura de la segunda guerra, se

modifican los vínculos del agro con el resto de la economía y el mercado mundial.

En el nuevo proyecto de desarrollo rural y nacional, los ejes dominantes son la industrialización del país en estrecha dependencia con el capital extranjero y el impulso a la mayor privatización de la economía.

De acuerdo con este proyecto modernizador se verifica una reorganización jurídica cuya idea central es otorgar la requerida protección a la pequeña propiedad agrícola y ganadera; cercar la producción ejidal e impulsar el fraccionamiento del ejido en parcelas individuales en detrimento de las formas colectivas.

Con la parcela patrimonial (decreto aprobado a los 10 días de haber tomado posesión el Presidente Ávila Camacho) se intenta cerrar puertas a la propagación de doctrinas exóticas y al ejercicio de hegemonías indebidas, que representan un obstáculo para la política nacional de conciliación." (163)

Para impulsar el desarrollo empresarial del campo, en 1941 se expiden los Certificados de Derechos Agrarios y se

crean mecanismos compensatorios para los propietarios privados que habían sido afectados por el reparto agrario efectuado en años anteriores. Generalmente se les entregan superficies recién abiertas en los sistemas de riego que construye el gobierno.

En 1942 se decreta el Reglamento de Inafectabilidad Ganadera y en el Código Agrario de 1943 se ratifican estas medidas, estableciéndose el Certificado de Inafectabilidad a la pequeña propiedad.

Entre 1940 y 1946 se entregan 350 certificados de inafectabilidad ganadera amparando una superficie de 3 millones 500 mil ha. principalmente en el norte del país.

(164)

Así, en el artículo 182 del Código Agrario se establece una nueva barrera para la creación de explotaciones ganaderas de carácter social: "Los ejidos ganaderos se constituirán únicamente cuando los núcleos solicitantes tengan, por lo menos, el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que debe corresponderles, o cuando el Estado esté en posibilidades de ayudarlos a satisfacer esa condición." (165)

En lo que se refiere a las relaciones con el mercado exterior las ventas de bovinos en pié constituyen el rubro más importante de la ganadería. En los años de guerra, este ganado se sitúa dentro de los cinco principales productos de exportación del sector agropecuario; junto con el henequén, café, chicle y algodón. Esta realidad se mantiene en auge hasta 1946 y se suspende por el cierre de la frontera de los Estados Unidos, por la aparición de la epidemia de Fiebre Aftosa.

Por lo que toca a las importaciones, destaca la lana, producto que encabeza la lista de las compras pecuarias y que se incluye en la lista de las mercancías de valía más cuantiosas en el conjunto del comercio nacional de importación; le sigue en importancia la compra de manteca de cerdo.

"Es preciso llamar la atención hacia la fuerte importación de leche y sus derivados, lana lavada y peinada, aves de corral y sus productos. Debe señalarse especialmente la manteca de cerdo en el grupo de los productos por cuyo aumento deben pugnar conjuntamente el gobierno y la iniciativa privada." (166)

Vista de conjunto, la balanza comercial pecuaria muestra un crecimiento acelerado de las importaciones y por lo mismo un déficit constante. Durante el periodo 1936 - 1940 el saldo negativo es de 1.89 millones.

Hasta 1946 el gasto público oficial destinado a la ganadería es insignificante, privilegiándose la creación de la incipiente estructura hidráulica y el apoyo a la expansión agrícola.

Por otro lado, a finales del periodo de Ávila Camacho, se reorganiza el aparato gubernamental de apoyo al campo. El 7 de diciembre de 1946 se crea la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en sustitución de la Secretaría de Agricultura y Fomento; y días mas tarde, la Dirección General de Ganadería cambia de rango al constituirse la Subsecretaría de Ganadería.

En el período presidencial de Miguel Alemán, se establece la política de sustitución de importaciones, según la cual se aprovecharían los beneficios de la exportación de materias primas para importar bienes de capital y tecnología, lo cual se pensaba daría pie a lo que se denomino "desarrollo estabilizador"; situación que agravó

la contradicción campo - ciudad, al subordinar al primero a la dinámica de la segunda.

En este momento histórico se apoya el crecimiento de la agricultura empresarial mediante la ampliación de la infraestructura hidráulica y la llamada revolución verde y como contraparte las nuevas tendencias conducen a la depauperación del estrato campesino que marginado y desposeído inicia migraciones masivas a las ciudades y a los estados unidos.

Este proceso se sustenta en la "contrarreforma agraria", esto es, en la modificación del marco constitucional de las actividades agropecuarias en beneficio de los pequeños y grandes empresarios agrícolas y sus socios extranjeros.

En 1947 se reforma el artículo 27 constitucional, señalando que "los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hayan expedido o en lo futuro se expidan certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria de sus tierras o aguas", especificando que, "se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie



necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos". (167)

Más adelante, en el reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera, publicado en 1948, se amplía en los siguientes términos el concepto de pequeña propiedad inafectable; se trata de las superficies que no excedan de:

- a) 400 ha. de agostadero de buena calidad;
- b) 800 ha. de monte o de agostadero en terrenos áridos, y
- c) las necesidades para el sostenimiento de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos." (13)

Así, la política presidencial es discriminativa en el reparto de tierras, en la protección al neolatifundio, en el beneficio de los Programas Hidráulicos y el otorgamiento de tierras según su calidad, entre otros aspectos.

Esta readecuación jurídica en el marco de la política de sustitución de importaciones hubiera desplegado tal vez

sus potencialidades en manos de los "empresarios del campo" y para su beneficio, de no haberse presentado de manera significativa epidemias y catástrofes naturales.

A finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, la ganadería sufre un fuerte golpe con la presencia de la fiebre aftosa; el newcastle y el colera aviar así como fuertes sequías y heladas.

A raíz de este brote epidémico parte significativa de los fondos públicos se destinan a la ganadería. Entre 1947 y 1949 el gasto oficial en esta actividad aumenta de 240 a 1748 millones de pesos y en este último año la ganadería absorbe el 42.4% del presupuesto global destinado al sector agropecuario. Después de 1949 los montos de la inversión pública ganadera vuelven a decrecer. (168)

Es la Comisión México Americana para la erradicación de la fiebre aftosa, el organismo descentralizado encargado de enfrentar la epizootia, el cual opera con recursos hasta en un 80% provenientes del financiamiento exterior. Esta comisión declara concluidos sus trabajos en 1952.

Ante esta situación de crisis, la inversión privada disminuye entre 1947 y 1950 al 14%; sin embargo en estos

años el gobierno apoya a una importante industria empacadora, enlatadora y frigorífica en los estados del norte del país, lo que ofrece una buena opción a los exportadores tradicionales de ganado de Chihuahua, Coahuila y Sonora entre otros.

Así, ante el cierre de la frontera norte para vender ganado en pie, se abre la posibilidad de exportar carne enlatada a Estados Unidos y congelada a Europa. En 1949 se expide la Ley de Industrialización Sanitaria de la Carne, "que autoriza la instalación y funcionamiento de las Plantas Tipo Inspección Federal ( TIF ) cuyo objetivo básico es el procesamiento y conservación de carne con destino a la exportación...En su origen las Plantas TIF estaban autorizadas para operar con ganado magro, animales de deshecho o de bajo rendimiento (vacas secas, toros, bueyes), para preparar carne deshuesada y refrigerada".

(169)

"Normalmente se exportaban unas pocas toneladas anuales de carnes refrigeradas con valores de uno a dos centenares de miles de pesos, cuando en 1942 surgió la inusitada demanda de guerra que no se sostuvo en los años siguientes y fue decayendo hasta desaparecer en 1947, recuperándose con

creces en 1949 y alcanzar cifras de monta en 1950, 1951 y en 1952 como operaciones de compra a través del Plan Marshall de ayuda a países mal abastecidos de carne. La exportación se reduce en años siguientes. (170)

Respecto a las importaciones, a las ya tradicionales de lana y manteca de cerdo se añaden las de grasas y aceites animales para uso industrial, huevo fresco, congelado y en polvo; leche fresca, evaporada, en polvo o en pastillas. Por lo que resulta claro el incremento del déficit de la balanza comercial. Aún con todo lo anterior el subsector ganadero es uno de los de menor crecimiento en la economía nacional, su progreso es lento, inferior al registrado por la agricultura, de igual modo que esta marcha a ritmo mas lento que la industria.

#### **IV.2 2°. ETAPA. El pasado inmediato: reorganización y modernización pecuaria**

##### **IV.2.1 Las condiciones para el despegue ganadero**

La presidencia de Adolfo Ruiz Cortines no implica cambios de fondo en la vida política y económica del país, se

retoma el proyecto de "Desarrollo Estabilizador". La modernización del país ya es un hecho:

- se consolida la infraestructura de comunicaciones e hidráulica.
- se incrementan los niveles de inversión por la creación de un sistema financiero y crediticio de apoyo al sector.
- la seguridad en la tenencia de la tierra para los grupos rurales mas poderosos, es una realidad.
- la revolución verde tiene éxito en algunas regiones del país.

Lo anterior, aunado a un marco internacional favorable a los principales productos de exportación, explican la expansión de la agricultura y permiten prever un crecimiento importante en la ganadería. (171)

En cuanto a la distribución de la superficie ganadera de acuerdo al tipo de tenencia de la tierra, puede advertirse que según los censos:

- En 1940, los predios ganaderos ejidales ascienden a 1,634 con una superficie de 4°203,581 ha. de pastizales.
- Para 1950, este mismo tipo de predio suman 2,765 con una superficie de 8°464,882 ha.
- En 1940 la pequeña propiedad estaba conformada por 332,380 predios con una superficie de 29°440,747 ha.
- Para 1950, estas unidades alcanzan 91,094 predios con una superficie de 39°409,772 ha. de pastizales.

Lo anterior quiere decir que mientras que la propiedad ejidal difícilmente se duplicó en predios y superficie, a lo largo de esta década, la propiedad privada se amplió en un tercio y a la vez se concentró en números redondos, en una tercera parte. Además los datos de 1950 respecto a la posesión de pastizales nos dice que para este año los ejidatarios tenían el 18% del recurso y los particulares el 82%. (172)

Los factores que permiten prever un crecimiento importante de la ganadería y que producen un viraje en la política

oficial respecto al campo, que beneficia a los ganaderos son:

- a) A nivel internacional, en estos años los E.U.A. se convierten en la potencia hegemónica dentro del mercado ganadero mundial, lo que motiva un cambio en el mercado internacional de la carne, el cual asigna a países como el nuestro la función de proveer parte de la oferta de becerros en pie, carne deshuesada y enlatada.
  
- b) La importación de otros productos pecuarios que habían dejado de abastecerse internamente por las epizootias y sequías de los años cuarenta, aparejados a la devaluación del peso frente al dólar en 1954, se constituyen en una importante salida de divisas, lo que conduce al régimen a implantar diferentes programas de "fomento ganadero".
  
- c) La estabilidad económica de las políticas desarrollistas se finca en buena medida en mantener un régimen de salarios bajos, lo cual está condicionado por el abasto suficiente y barato de alimentos agropecuarios a las capas populares.

- d) La caída de los precios de productos agrícolas de exportación (algodón, café, jitomate, etc.), alienta la búsqueda de nuevas opciones productivas y la ganadería es una de ellas.
- e) El desarrollo industrial, poblacional y urbano expanden la demanda alimentaria y se propicia un cambio en los hábitos de consumo; privilegiando entre otros, a los productos de origen animal.

Así se explica que la ganadería se convierta en una de las ramas en que se fincan mayores esperanzas de modernización y rentabilidad en el futuro inmediato.

Como lo señala Ruiz Cortines en su primer informe de gobierno, "se está programando la industria pecuaria para lograr su mejoramiento y reducir su dependencia de los mercados del exterior. El gobierno estimulará por medio de créditos apropiados la creación de empacadoras y frigoríficos que permitan al ganadero un mayor aprovechamiento del producto, la creación de praderas artificiales, la selección y aprovechamiento de las crías y la reafirmación de un clima de seguridad y tranquilidad



en el campo, nos permitirá colocar a la ganadería en uno de los primeros pilares de la economía nacional". (173)

#### IV.2.2 Reorganización y modernización de la infraestructura ganadera 1955-1964

Al iniciarse la década de los cincuenta, la agricultura empresarial no produce lo suficiente, por destinar sus mejores esfuerzos a los cultivos de exportación y los campesinos dotados con tierras improductivas optan por engancharse como braceros o jornaleros en vez de cultivar sus parcelas.

Además Ruiz Cortines enfrenta el desabasto alimentario en virtud de que los comerciantes de la rama que esperan que la guerra de Corea se convierta en una tercera guerra mundial se dedican al acaparamiento y la especulación de productos.

Tal situación motiva una enérgica respuesta oficial:

- Por un lado se determina una baja en el precio de algunos productos como el maíz y el frijol y se sostiene esta medida a partir de la distribución masiva de dichos

alimentos a través de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) y

- Por otro lado la Secretaría de Agricultura y Ganadería implementa un plan de emergencia agrícola cuyo objetivo fundamental es el de aumentar la producción de alimentos.

Cada vez resulta más claro el hecho de que el estado no podía delegar totalmente en otras manos la producción y distribución de los productos básicos para sustento de la mayor parte de la población. Ello no obsta para que al tiempo que el estado se compromete a regular el mercado de productos básicos, adquiera la responsabilidad de promover el desarrollo, de garantizar la rentabilidad de quienes hacen posible la producción de alimentos: los productores agropecuarios.

También es importante considerar que las capas medias de la población urbana, modifican los patrones alimentarios por lo que se amplía el mercado de consumo de productos de origen animal, lo que aunado a la demanda de becerros en pie y carne deshuesada, convierten a la ganadería en una actividad atractiva para la inversión privada.

A lo anterior, hay que añadir que en ese momento la agricultura de exportación, sobre todo en lo referente a cultivos como el algodón y el henequén comienzan a declinar, por lo que en algunas regiones, hay un desplazamiento del capital hacia las actividades pecuarias, como sucede en Chihuahua y la Región Lagunera, donde se forman dos de las más importantes cuencas lecheras del país; al tiempo que se empieza a favorecer el cultivo de granos y forrajes para la alimentación animal, lo que progresivamente va a modificar la rigidez productiva de grandes extensiones llamadas de temporal.

Así el Estado interviene en el sector de una manera más directa e integral. Lo hace en el crédito y financiamiento; estímulos a la producción de alimentos; desarrollo de la investigación y la tecnología; aseguramiento; ampliación de la red carretera, hidráulica y de almacenamiento; importación y exportación de alimentos; e injerencia cada vez más amplia en la producción y distribución de algunos artículos básicos.

#### **IV.2.3 La participación del Estado.**

En primer lugar la propia administración pública sufre una transformación importante, que demuestra el interés en el

subsector. Así en 1955 un acuerdo del ejecutivo, ordena la reestructuración de la Subsecretaría de Ganadería, creándose las siguientes Direcciones Generales: (174)

De Producción e Industria de la Leche;

De Producción e Industrias de la Carne;

De Sanidad Animal y Servicios Veterinarios Foráneos y

De Especies Equinas y Menores.

Además de crearse el Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias.

En los años siguientes algunas de estas áreas se amplían en sus funciones y cambian de nombre apareciendo así las Direcciones Generales:

De Avicultura,

De Inseminación Artificial y

De Organización Ganadera.

Los Institutos Nacionales de la Leche y de la Lana se crean en 1960.

Es difícil precisar la magnitud de la inversión pública directa destinada a la ganadería, dado que en la información disponible suelen presentarse mezcladas estas cifras con las que aportan los empresarios y los recursos proporcionados por la banca Nacional e Internacional; o fundirse lo agrícola con lo ganadero, entre otras cuentas nacionales de gastos administrativos correspondientes al manejo de los recursos.

De acuerdo con un estudio sobre el tema, a partir de 1956 se reinicia la inversión pública federal destinada a la ganadería, y si bien de ese año a 1967 permanece prácticamente estancado, oscilando entre el 0.1% y el 0.2% del presupuesto autorizado para el sector, fundamentalmente se destina para las áreas en que el Estado tiene interés de crear una base productiva a partir de implantar el uso de nuevas tecnologías, en los distintos sistemas ganaderos. (175)

Tal es el caso del Programa de Recuperación Avícola, puesto en marcha a mediados de los años cincuenta para

alentar ese tipo de explotación. Sin embargo, es difícil creer que ésta fuera la única inversión directa que hiciera el Estado en la ganadería durante el período, sino que a través de otras partidas y gastos no clasificados dentro del renglón pecuario, contribuye decisivamente en el apoyo a la actividad. Es el caso de los desmontes, la construcción de caminos y carreteras y en la multiplicación de rastros.

Por lo que hace a la inversión pública indirecta, el Banco Nacional de Crédito Agrícola inicia sus operaciones relacionadas con la ganadería a partir de 1953 y por conducto de sus agencias regionales ejerce entre ese año y 1959, 149 millones de pesos, cifra que en los siguientes seis años permanece relativamente estable. Durante ese período Bangrícola canaliza el 17.5% de sus recursos a las explotaciones ganaderas.

El apoyo a la ganadería es más evidente si observamos el desarrollo de los créditos blandos al subsector otorgados por el Banco Nacional de Comercio Exterior y especialmente, a partir de la creación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura ( FIRA ), en

1956, que en el período 1957-1964 incrementa su respaldo al sector agropecuario de 5 a 361 millones de pesos.

Como una prueba más del interés Estatal en la ganadería, debe anotarse que en esa época se inicia un servicio de aseguramiento ganadero. En 1954 se integra un consorcio de Seguro Agrícola, formado por 11 compañías privadas y la Aseguradora Mexicana (institución estatal), que garantiza el otorgamiento de créditos y la recuperación de las inversiones hechas en explotaciones pecuarias, cuando los ganados perecen, enferman o pierden su función productiva.

En 1961 se publica la Ley de Seguro Agrícola Integral y Ganadero, complementándose su reglamento en 1963 y mediante su artículo 5°. se crea la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., ( ANAGSA ). No obstante, el antiguo sistema de seguros sigue operando hasta 1964, cuando desaparece el consorcio de seguros. (176)

Así, son comunes los subsidios otorgados a la rama, lo que frecuentemente se traduce en importantes estímulos fiscales, barreras arancelarias a productos pecuarios de importación, reducciones a las tarifas de transporte y créditos blandos.

Los apoyos estatales en el plano de la investigación y la tecnología en medicina veterinaria y zootecnia se redoblan. Y si bien entre 1953 y 1954 aparece un nuevo brote de fiebre aftosa en el estado de Veracruz, lo que obliga a cerrar el mercado externo del ganado vacuno, la epizootia es rápidamente controlada y en enero de 1955 la frontera norte es abierta al comercio del producto.

En 1953 Ruiz Cortines dice que "Merced a los procedimientos empleados con aprobación de la Comisión México - Americana, se ha contenido el brote de fiebre aftosa registrado en mayo último en Gutiérrez Zamora, Veracruz.... El derriengue o rabia paralítica que ha invadido 14 estados, está siendo objeto de una campaña nacional para combatirlo, al igual que la garrapata. ...El brote de fiebre aftosa afectó a tres municipios, una extensión de 56 mil ha. y un núcleo de ganado vacuno de 13 mil cabezas. El 12 de abril de 1954 la Comisión México - Americana declaró la erradicación del brote, anunciando que al finalizar este año se abrirá la frontera del norte para el libre tráfico de nuestro ganado". (177)

En términos generales se puede advertir que de una actividad ejercida casi exclusivamente en materia de



supervisión sanitaria, el Estado pasa a intervenir también en aspectos de la producción animal propiamente dicha.

"La orientación fundamental que tenía el Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias al ubicarse en Palo Alto, en 1949, era indiscutiblemente atender el problema de la fiebre aftosa y otras enfermedades que estaban afectando a la ganadería nacional. La investigación en materia de producción animal era incipiente en aquella época. No fue sino hasta la década de 1960 cuando empezó la investigación en producción avícola, en producción de cerdos y en nutrición animal, que hasta entonces se habían desarrollado en forma incipiente. (178)

Así en el Centro Regional de Paso del Toro, Veracruz, se realizan experimentos en aves, cerdos y ganado lechero y se investigan diversas variedades de pastos. En la granja Los Belenes, Jalisco, se trabaja principalmente en porcinos.

En Palo Alto se expanden las labores de inseminación artificial en ganado bovino y en el Instituto Nacional de la Leche creado en 1960 en Ajuchitlán, Querétaro, cobra importancia el Centro para la Reproducción de Ganado

Lechero. En la Campana, Chihuahua, se prueban pastos nativos y varios métodos de explotación ganadera.

Para 1957 se habla ya de 39 centros de inseminación artificial, 17 centros de fomento porcino, 8 estaciones de cría para bovinos y más de 20 plantas avícolas piloto.

(179)

"Una de las prácticas que consideramos actualmente común, la engorda en corral, se vino a formalizar en nuestro país también a partir de 1962. Esta técnica... se fue dando a conocer a los ganaderos mediante experimentaciones que se hicieron en el campo de Cotaxtla y en la parte de Paso del Toro, Veracruz. Se puede decir que esa fue la iniciación tanto del uso de nuevos pastos como de las nuevas prácticas de engorda. Así surgió el ahora muy extendido zacate pangola". (180)

Habría que mencionar que por aquellos años el gobierno importa mas de 40 mil borregos y 2500 sementales Rambouillet mismos que fueron distribuidos en ejidos del norte del país a crédito por el Banco de Crédito Ejidal.

Se apoya decisivamente a los sistemas que podían mejorar la alimentación popular como el lechero y el avícola.

En los años cincuenta el Estado inicia su intervención en la regulación del mercado de la leche ya que se dice que "los estableros e introductores no están en aptitud de poner a la venta la cantidad que necesita la población, aparte de que, sin escrúpulos de ninguna especie, envenenan al público con peligrosísimas mixtificaciones".

(181)

Así se crea la Compañía Nacional Rehidratadora de leche, institución dedicada a proveer el producto a la población de menores recursos. Su funcionamiento se basa en la elaboración y distribución de leche reconstituida, misma que se vende a un menor precio que la leche comercial. Para ello se crean plantas rehidratadoras en Tlalnepantla, Méx., Coapa, D.F. (1953) y Jiquilpan, Mich. (1956).

Paralelamente, el Gobierno Federal brinda las facilidades necesarias para la importación de ganado, maquinaria y equipo y en general la tecnología necesaria en la conformación de las grandes cuencas lecheras estabuladas que son constituidas en La Laguna, Chihuahua, México,

Querétaro e Hidalgo y se apoya el desarrollo de otras cuencas en los estados de Jalisco y Veracruz.

Considérese que para el año de 1956 "el Gobierno otorgó un crédito de 20 millones para importar 4,000 vaquillas Holstein de alta producción lechera...y los ganaderos, con su propio peculio, importaron 12,000 vacas lecheras". Y en 1957 "el Banco Agrícola concedió créditos a los ganaderos para adquirir 4,000 vaquillas en Canadá y 7,000 en los E.U.A. Los particulares con sus propios recursos, importaron 12,250 cabezas." (182)

Para mediados de 1958, la CEIMSA produce 275,000 litros de leche por día. En el año de 1963, la rehidratadora de leche CEIMSA, cambia su razón social por la de Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S. A. (183)

Paralelamente, en 1954 se pone en marcha la Campaña Nacional de Recuperación Avícola, con el fin de cubrir el abasto interno de huevo en la que el Estado es determinante, ya que con el apoyo de tecnología y medidas económico - jurídicas, se amplía la infraestructura avícola del país.

En ese mismo año Ruiz Cortines informa que " la acción oficial está estableciendo en Tlaxcala una unidad avícola, cuyo importe será de 5 millones de pesos. El Banco de Comercio Exterior concedió créditos por 4 millones a la avicultura de Sonora. Tal acción se extenderá a las regiones adecuadas del país, y a partir de hoy la SAG distribuirá cuando menos, 2 millones de pollas cada año, seleccionados para cría, al precio de 50 centavos. (184)

Para finalizar su mandato el Presidente menciona que... "la campaña de fomento avícola ha prosperado en forma extraordinaria. Cuenta México ya con 80 millones de gallinas y otras aves y hemos dejado de importar huevo por 120 millones de pesos anuales. 27 plantas fabrican alimentos de aves, con producción diaria de 150 ton., que regularán el mercado, pues con el progreso de la avicultura, los precios de los alimentos fueron elevados exageradamente". (185)

Así, con todo lo anterior se puede observar la estructura de un nuevo perfil de la ganadería en México, en el que destacan los siguientes elementos:

- La reactivación de la ganadería de carne bovina en el norte del país, se amplía la superficie ocupada entre 1950 y 1960, de 39.6 a 43.8 miles de ha., las exportaciones de ganado en pie incrementan su valor de 16.1 a 33,2 millones de dólares y pasan de representar de 12.9 a 24.1% en el total de la producción de carne de res entre 1955 y 1960.

(186)

- La expansión de las explotaciones ganaderas en las Huastecas (el llamado "trópico viejo"), que aumenta la superficie de 623 a 1,018 miles de ha., entre 1950 y 1960 y el hato de 1,541 a 1,746 miles de cabezas de bovinos entre 1955 y 1960. Destinándose el producto a la demanda interna. (187)

- La construcción de varias cuencas lecheras estabuladas y semiestabuladas, a finales de los años cincuenta.

- La creación de cuencas porcinas, sobre todo en el centro del país. La zona del Bajío se transforma de explotaciones de traspatio, cuyo insumo principal son granos y desperdicios producidos localmente; en centros de engorda comerciales, orientados hacia la ciudad de México y en

menor medida al sureste, teniendo como punto de partida la alimentación a base de sorgo.

- La construcción de las primeras granjas avícolas con alto índice de concentración y empleo de sofisticada tecnología.

Por lo tanto la diversificación resultante propicia la organización gremial de las distintas ramas de la producción y la problemática específica de cada una de ellas. Ejemplo de ello es que en 1960 se celebra la Convención Nacional de la Industria Lechera y entre 1956 y 1960 se realizan cinco Congresos Nacionales de Avicultura.

Con Adolfo López Mateos en la presidencia, se derogan 46 concesiones de inafectabilidad ganadera, no se otorgan nuevas y al caducar dichos certificados las superficies que rebasan lo necesario para mantener 500 cabezas de ganado bovino se transfieren al Estado para que este efectúe repartos agrarios.

Además, la caída de los precios de las exportaciones agrícolas; las crecientes dificultades para incrementar la superficie irrigada; el aumento en el costo de la

maquinaria e insumos; la insurgencia campesina (Jacinto López y Rubén Jaramillo entre otros) y las tomas de tierras; las afectaciones a latifundios principalmente en el norte del país y el reparto de excedentes ganaderos; la indefinición oficial respecto a los índices de agostadero y la falta de conceptualización sobre la "pequeña propiedad ganadera", crean una delicada situación en el campo, que motiva inseguridad y desconfianza en el sector empresarial ganadero hacia el gobierno.

Los problemas de la coyuntura se reflejan en una contracción de las inversiones a mediano y largo plazo, en la abstención de los ganaderos a adoptar prácticas más racionales para la conservación de los suelos o a utilizar sistemas más productivos en el manejo de los pastizales, como la resiembra de pastos, la eliminación de la vegetación nociva, la rotación adecuada de los potreros, etc.

El 27 de abril de 1962 se expide el decreto que adiciona el Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas, publicada el 14 de febrero de 1958; por lo cual se modifica la estructura de la asociación de los ganaderos,



al institucionalizarse las organizaciones especializadas en avicultura.

Por otro lado, "en mayo de 1962 el señor Octavio Ochoa se hizo cargo de la CNG, quién decide colaborar de manera estrecha con la Subsecretaria de Ganadería en materia de producción animal" y además, en el marco de la Alianza Para el Progreso se logra restablecer la inversión y el sistema crediticio mediante el ingreso del capital extranjero. (188)

#### **IV.2.4 La inversión extranjera**

Antes de 1950 es difícil encontrar evidencia de la presencia de capitales extranjeros invertidos directamente en la ganadería; si acaso funcionan pequeñas filiales de las compañías productoras de leche industrializada Nestlé y Carnation; pero los espacios destinados a la fabricación de medicinas veterinarias, alimentos balanceados y pies de cría animal son prácticamente inexistentes.

A partir de esa década aparecen en escena Hoechst de México, Laboratorios Serva, Abbott, Cynamid y Vineland; Purina y Anderson Clayton y firmas dedicadas a la crianza

de líneas puras de progenitoras avícolas como De Witt, Rodhe Island Lusane y Kimber Chick, por ejemplo; y también se incrementa la inversión extranjera indirecta a través de fideicomisos del Eximbank para la importación de bovinos de Estados Unidos. (189)

La situación cambia radicalmente en la década de los sesenta sobre todo al instituirse la "Alianza para el Progreso" en Punta del Este, Uruguay que establece sus objetivos y métodos, señalando que el crecimiento mínimo previsto es de 2.5 % anual en el ingreso por habitantes a lograrse por Programas de Desarrollo, integración económica, precios estables de las exportaciones básicas y reformas institucionales en el campo agrario, fiscal, educativo y de administración pública.

Por este motivo, en 1962, a partir de la visita que el Presidente Kennedy hiciera a México, el FIRA empieza a recibir fondos externos, a través de un programa de préstamos instituidos por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) dependiente del gobierno de los Estados Unidos, lo que da lugar a la creación del programa ALPRO dentro de la institución; programa que empieza a funcionar a toda su capacidad hasta 1964. (190)

Además del otorgamiento de créditos directos a los productores, la ALPRO canaliza a través de diversas instituciones, fondos para la investigación y asistencia agropecuaria. A mediados de 1962 inician la cooperación formal en aspectos de producción animal el Instituto de Investigaciones Pecuarias, la Escuela de Medicina Veterinaria de la UNAM y la Fundación Rockefeller. Simultáneamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) empieza a financiar el Plan Lerma Chapala, el cual utilizando fondos de preinversión determina los sectores más convenientes para invertir en el desarrollo ganadero.

(191)

A mediados de los años sesenta la situación de bonanza de la ganadería se consolida de esta manera:

- Se reabre el mercado norteamericano a los productos pecuarios.
- El capital extranjero tiene una influencia directa e indirecta en la rama.
- Se amplía el mercado interno, gracias a la modificación de los patrones de consumo alimentario de las capas medias y altas urbanas.

- Se dan una serie de ajustes contrastantes en la política agraria.
- Se conforma un estrato empresarial en la ganadería.
- Surge el neolatifundista, el arrendatario y el aparcerero.
- Se conforman las explotaciones intensivas y semi-intensivas.
- Se diversifican las inversiones y se busca la integración de los procesos productivos.
- Quién tiene influencia política y económica es una figura clave en la fijación de los precios, el abasto urbano, la política de importación de insumos y la exportación de productos y en lo que se refiere a financiamiento, cargas fiscales y estímulos al subsector pecuario.
- Queda rezagado de todo lo anterior la gran mayoría de los ejidatarios y los pequeños propietarios ganaderos.

#### **IV.3 Desarrollo reciente de la ganadería**

"México es un país plenamente integrado a la economía internacional desde hace muchos años; sin embargo no es sino a partir de los años sesenta que la economía mexicana muestra, con notable puntualidad y sincronía los ritmos de

crecimiento con estabilidad primero (1960 - 1970) y las tendencias al estancamiento con inflación, que después de esa fecha y hasta el presente, ha vivido el capitalismo internacional".(192).

#### **IV.3.1 Díaz Ordaz: Ventajas comparativas y la ALPRO**

En el régimen de Díaz Ordaz, se promueve la industrialización de los productos agrícolas, se apoya abiertamente el crecimiento de las actividades ganaderas y se da preferencia a la política de ventajas comparativas frente a la propuesta de producir internamente los productos básicos que demanda el país.

El resultado inicial de esta política es la sustitución de algunas zonas de maíz, por sorgo y otras de trigo por oleaginosas, principalmente soya. El cambio en el patrón de cultivos se relaciona con la expansión de la agroindustria y el auge ganadero del período. Es en esta administración cuando la agricultura nacional advierte un marcado descenso en su evolución económica, al crecer en 1.2% entre 1965 - 1970, lo que expresa la incapacidad del sector para continuar apoyando el desarrollo del país.

En lo referente a la inversión pública sectorial, a partir de 1967 se observa un leve repunte, a diferencia de la inversión privada que por esos años tiende a estancarse.

En materia crediticia la banca oficial aumenta su respaldo a los productores rurales, mientras que por el contrario, las instituciones privadas retraen ligeramente sus aportaciones al sector, al tiempo que su financiamiento se vuelve más selectivo en apoyo a las actividades en crecimiento.

Por su parte en el marco de la ALPRO, entre 1965 y 1969 México recibe del Banco Mundial (BM) y del BID, préstamos por un total de 110 millones de dólares en apoyo al desarrollo de las actividades agropecuarias y agroindustriales. Según datos de FIRA, es la ganadería el renglón que absorbe el mayor volumen de fondos. (193)

Los precios de garantía continúan estancados en la segunda mitad de los sesenta, perdiendo cada vez mas valor en términos reales. Con Díaz Ordaz se prosigue con la política de estímulos compensatorios, vía subsidios a los costos de producción. "Se proclama que la forma mas adecuada de mejorar el ingreso de los productores

agrícolas era no aumentando el precio, sino ofrecerles desde el momento en que realizan sus siembras, la seguridad de un mercado estable para sus cosechas, con la promesa de que los precios de garantía permanecieran estables. Incorporando a los ejidatarios en un sistema de comercialización sin precedentes en México." (194)

A raíz de la caída de la producción de granos básicos y de los problemas sociales surgidos entre los pequeños productores minifundistas, a partir de 1967 el gobierno federal destina mayores recursos para las zonas de temporal; surgiendo de esta manera el Plan Puebla, como parte del Programa ALPRO. Para finales de la década la situación económica ha empeorado, poniéndose en marcha el Plan Agrícola Nacional, mediante el cual se intentan contrarrestar los efectos de la crisis a partir de una mayor tecnificación del agro. (195)

#### **IV.3.2 El sexenio ganadero**

Reconociendo a la ganadería como eje del proceso productivo de alimentos básicos para consumo humano, de productos insustituibles para la industria y elementos de apoyo para la economía nacional, al iniciarse el mandato

de Díaz Ordaz, "se aprobó la iniciativa de designar, a este período de gobierno, sexenio ganadero" (196)

Los lineamientos principales de esta etapa los expresó el entonces Secretario de la SAG, Gil Preciado, en la 31 Asamblea General Ordinaria de la CNG (mayo de 1966 en Monterrey, Nuevo León), de esta manera:

- 1° : Auspiciar el aumento de la producción ganadera.
- 2° : Preparar profesionistas de alto nivel técnico en los campos de la investigación, de la extensión y de la producción pecuaria.
- 3° : Conocer a que ramas de la producción pecuaria y en que zonas de nuestro territorio, debemos llevar un mayor estímulo para promover, nuestros programas regionales de fomento ganadero.
- 4° : Incorporar en todas las áreas de terrenos propios para la ganadería, las prácticas de conservación de suelo y agua.
- 5° : Mejorar, mediante cruas con sementales seleccionados, el más alto porcentaje de ganado corriente.
- 6° : Evitar que sean exportados aquellos productos y subproductos agrícolas que sea necesario retener para el



consumo del ganado, y procurar que los fabricantes de productos alimenticios para animales, vendan sus artículos a los ganaderos a los precios más bajos.

7° : Estimular a los criadores de razas seleccionadas para que puedan incrementar su producción de pies de cría.

8° : Impulsar en el Instituto de Palo Alto, la producción de medicamentos de uso veterinario.

9° : Convertir en tareas de interés nacional las campañas contra la garrapata, la brucelosis y la tuberculosis, al igual que las medidas de prevención contra el derriengue y el combate contra el gusano barrenador.

10° : Promover ante el Banco Nacional Agropecuario y demás instituciones de crédito la preferente aprobación de préstamos a largo plazo y módicos intereses, que el ejidatario y el pequeño ganadero requieren..." (197)

Con estos propósitos, en ese año se aprueba el Programa Nacional de Ganadería y se crean el Consejo Nacional de Ganadería y los Comités Estatales de Fomento Ganadero. De acuerdo con el Decreto Presidencial expedido para el efecto, el Consejo Nacional ...actuará como órgano de consulta del Gobierno Federal en las tareas de planeación y programación, de investigación científica, de enseñanza,

capacitación y adiestramiento, de estudios analíticos para animales, respecto al aprovechamiento de los productos y subproductos destinados a satisfacer las necesidades alimentarias de la población, como medio de colaboración y asesoría de la SAG en la ejecución y desarrollo del programa Nacional Ganadero". (198)

Una de las primeras tareas del programa fue levantar el inventario zootécnico y la cartografía pecuaria, especificándose las regiones económico - ganaderas del país, la orientación es aumentar la productividad subsectorial. Quedan atrás los tiempos de tensión y conflicto entre los diversos grupos ganaderos y el Estado; el proyecto oficial ganadero se promueve en un clima de confianza y seguridad para el empresario del campo.

Así el presidente declara en su primer informe que "La SAG fijará el índice de agostadero de las diversas zonas del país. Una vez señalada la extensión de la pequeña propiedad ganadera, y amparada por certificado de inafectabilidad, si debido a obras de riego, drenaje, mejoramiento de pastos, etc. ejecutadas por el dueño poseedor, se mejora la calidad de sus tierras, tanto para la explotación agrícola como para la ganadera, dicha

pequeña propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias." (199)

En ese año se crea la Comisión Técnico - Consultiva para la Determinación Regional de los Coeficientes de Agostadero (COTECOCA).

En lo que se refiere a la producción y abasto de leche, se decía en 1964 que "hasta en las unidades más modernizadas es frecuente observar un atraso en los sistemas de alimentación balanceada y funcional de los animales y deficiencias muy marcadas en cuanto se refiere a los registros genealógicos y de producción. Esto se debe prácticamente a que no hay control oficial". (200)

Y en efecto la actividad lechera es apoyada por el Estado, en la conformación de establos y cuencas con tecnología moderna para la producción especializada, otorgando las facilidades y estímulos para la creación de regiones productoras de doble propósito.

Durante el sexenio se mantiene la preocupación del Estado para abastecer en forma barata una parte de la demanda urbana de leche y es así como se moderniza la Planta

Rehidratadora de leche, así como los sistemas de distribución y venta; también son frecuentes las importaciones para cubrir el déficit de la demanda nacional de los sectores populares provenientes principalmente de las ciudades (16 800 ton. En 1967).  
(201)

Como parte de la política modernizadora del sexenio, se promueve la adopción de nuevos paquetes tecnológicos entre los productores y se respalda, mediante diversas acciones, el desarrollo técnico de la rama. Se hace énfasis, por ejemplo, en el mejoramiento genético del ganado, constituyéndose en 1969 el Centro Nacional de Inseminación Artificial y Reproducción Animal en Ajuchitlan, Querétaro, con una inversión de 13 millones de pesos.

Paralelamente se efectúan distintas campañas nacionales de sanidad animal a fin de erradicar la garrapata, el murciélago hematófago, el gusano barrenador y controlar la brucelosis; integrándose la Red Nacional de Laboratorios de Diagnóstico de Patología Animal.

En el plano de la alimentación, destaca la promoción que tiene el uso de "concentrados", estableciéndose en 1969 la

empresa Alimentos Balanceados de México, que inicia operaciones con una planta en Tecamachalco, Edo. De México. En el período 1965 - 1970, este sistema de alimentación se hizo práctica general en casi todas las explotaciones avícolas productoras de carne y de huevo y en gran parte de las porcícolas.

También en los bovinos estabulados para la producción lechera o en confinamiento para la engorda, se extendió cada vez mas el uso de concentrados de producción industrial que con la adición de forrajes o granos forman las raciones balanceadas. La adopción de estos productos alimenticios determinó el desarrollo de la industria productora de alimentos balanceados para consumo animal, tanto por las empresas de carácter mercantil como por las constituidas para servicio de sus asociados por las organizaciones de campesinos y ganaderos. Entre 1968 y 1970 la demanda de este tipo de insumos favoreció la creación de 37 nuevas fábricas que se suman a las 225 existentes. (202)

Por otro lado, el proceso se acompaña de cambios trascendentales en el patrón de cultivos, de hecho se persigue una política "diversificadora" iniciada en el

sexenio anterior y continuada por Díaz Ordaz quién declara que "Estamos luchando por reducir las áreas maiceras para dedicarlas a cultivos más remuneradores... (y mas adelante dice) ...La coordinación de los programas nacionales agrícola y ganadero permitió incrementos sensibles en la producción de plantas forrajeras". (203)

Por lo que toca a la ganadería ejidal, se mantiene la idea del sexenio anterior de alentar la producción ovina, elaborándose al respecto el Plan Nacional Ovino que contempla la instalación de centros en 13 entidades del país, la importación de animales y su disposición mediante créditos blandos a productores ejidales.

Para 1970, producción e inventario registraron un crecimiento sin precedentes. "El valor de la producción ganadera nacional, que en 1964 fue de 15 mil 590 millones, se estima actualmente en 22 mil 186 millones de pesos. La exportación de productos pecuarios fue de 565 millones en 1964 y pasó a 2 mil 350 millones de pesos, es decir, se cuadruplicó. Dadas las buenas expectativas en el mercado mundial de la carne, durante la administración de Díaz Ordaz se aumentaron las cuotas de exportación de ganado en

pié, vendiéndose al finalizar el sexenio cerca del millón de cabezas.

En 1964 el número de bovinos era estimado en 21'957,000 cabezas y en 1970 el cálculo es de 25'124,000; los porcinos, que en 1964 eran 9'092,000 cabezas, llegan ahora a 11'700,000. El mayor incremento se registró en las aves de corral que en 1964 sumaban 80 millones y ahora alcanzan 123 millones". (204)

#### **IV.3.3 La crisis agrícola y Luis Echeverría**

En este período, la política de acumulación denominada sustitución de importaciones, muestra rasgos de agotamiento, los desequilibrios intersectoriales son evidentes; el medio rural enfrenta una situación crítica, dificultándose su eslabonamiento con la industria y con la economía en general. En síntesis el "milagro mexicano" conduce a mayor concentración de la riqueza y del ingreso; de trasnacionalización económica y de acentuación del desarrollo desigual.

En esas condiciones, el Estado se apresta a hacer frente a la situación en el marco de un nuevo modelo de desarrollo,

conocido como "Desarrollo Compartido". Este panorama económico es acompañado de tensiones y conflictos en las ciudades y en el campo: el movimiento estudiantil - popular en 1968, el movimiento magisterial y médico así como las luchas sindicales por un lado y por el otro el desempleo en el campo, el deterioro de la vida rural y el estancamiento del reparto agrario provocaron un movimiento generalizado en el país con características de insurgencia popular. (205)

En términos generales se puede decir que "la política económica que privó durante el período 1971 - 1976, fue en los hechos una política contradictoria de freno y arranque en la que dominó una política monetario - crediticia y una de gasto público mas o menos expansiva. Las finanzas públicas llegaron a depender con mayor intensidad del capital financiero nacional e internacional. En la práctica, la política de gasto dependería del nivel del déficit público y éste a su vez, lo determinaría la banca a través del nivel de endeudamiento. Esto se convirtió en un límite político que condicionó la toma de decisiones en el gobierno del presidente Luís Echeverría." (206)



Durante el sexenio aumenta considerablemente el gasto público, pasa de representar del 26.8 al 39.6% del PIB, entre 1970 y 1976 y en cuanto a las políticas orientadas al campo, éstas se perfilan en dos direcciones, por una parte se buscan los mecanismos más apropiados para reactivar la producción agrícola y por otra, se intenta hacer frente a la crisis social y política que por aquellos años ya manifiesta signos preocupantes.

Así el gasto, la inversión y el crédito público se incrementan en forma considerable; se elevan los precios de garantía y se apoya mediante diversos subsidios y estímulos a la producción. Paralelamente se alienta la organización colectiva ejidal y se amplía el aparato gubernamental de apoyo al sector; impulsándose una alianza política entre las distintas centrales y organismos campesinos y el Estado, mediante la firma del Pacto de Ocampo.

Junto al aumento de la inversión agropecuaria que en gran parte se debe al incremento de la mecanización; el crédito también aumenta de 17.7 a 44.8 millones entre 1970 y 1976:

"La canalización masiva de recursos crediticios al campo constituye una exigencia fundamental...iniciamos, desde hace varios meses, la reestructuración administrativa de los bancos agropecuarios oficiales...El gobierno federal estableció, para este fin, el Programa Nacional de Inversión y Desarrollo Rural, que promueve y otorga créditos a mediano y largo plazo, en favor de los ejidatarios y pequeños propietarios". (207)

"El Estado ubica al ejido y en menor medida a la comunidad indígena, como centro productor de alimentos básicos y a la agricultura privada como generadora de divisas y de otro tipo de productos primarios...los ejidos atendidos por el crédito oficial aumentan de un 17% a un 35% en 1976. Se crean a su vez empresas productivas y se desarrollan numerosos programas de capacitación ejidal". (208)

Por otro lado se expide una nueva ley de Reforma Agraria y a través de ésta se pretende diversificar las actividades productivas del sector social; derivando de ésta la constitución del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) para promover la industrialización ejidal.

Ahora bien, no obstante los esfuerzos gubernamentales, se ahonda la crisis del campo; la producción se mantiene estancada e incluso de 1972 a 1974 ésta decrece y la demanda se tiene que satisfacer con cuantiosas importaciones. Considérese que entre 1971 y 1975 la compra de alimentos en el exterior asciende a más de 12 millones de toneladas, mientras que entre 1965 y 1970 sólo se había importado un millón. (209)

A partir de 1974 México deja de ser un país exportador neto de productos agrícolas y se transforma en importador de los mismos.

Por lo que toca a los precios de garantía, si bien se observan incrementos nominales de relativa importancia, en términos reales de hecho fueron disminuyendo en algunos productos agrícolas, lo que tiene un efecto negativo en la producción. En suma: "los precios de garantía fueron cediendo a la presión que ejercía, de modo implícito o a veces explícito, la presión urbana de contar con alimentos baratos en las ciudades y en los centros fabriles". (210)

De esta manera, si bien Echeverría modifica la estrategia económica y destina mayores recursos al campo, en el fondo

persiste la intención de continuar apoyando el desarrollo industrial, a costa de la extracción de excedentes del campo, lo que redundará en una mayor descapitalización de los productores y en un marcado deterioro de su bienestar social.

#### IV.3.4 Políticas de fomento pecuario en los setenta

En el régimen de Luis Echeverría se continúa la política de apoyo a la ganadería. Para este momento la actividad se encuentra en pleno crecimiento económico, que contrasta con el de desarrollo agrícola.

Algunas políticas para este subsector se habían iniciado en los regímenes anteriores; sin embargo, en su mensaje a la nación el Presidente hace mención a un factor que hasta ahora había sido cuidadosamente manejado, nos referimos a la expansión de la frontera pecuaria como lo podemos ver a continuación:

"La ganadería está llamada a ser uno de los pilares de la producción en el campo y consecuentemente de la economía nacional. El desarrollo ganadero es la mejor perspectiva para el aprovechamiento de vastas extensiones del país

que, por sus condiciones climáticas no son adecuadas para la agricultura".

"Estamos impulsando las actividades pecuarias, pero sabemos que no es posible obtener logros inmediatos de este aspecto que, por naturaleza requiere inversiones que producen a mediano o largo plazo. Sólo por un proceso de escalonamiento en la mejoría y ampliación de las explotaciones ganaderas o de complementación entre actividades agrícolas y aquellas, podremos mantener un sólido crecimiento pecuario". (211)

En efecto, si bien es cierto que durante las décadas sesenta y setenta se advierte un rápido aumento de la superficie ocupada por la ganadería, probablemente sea en los gobiernos de Díaz Ordaz y de Luís Echeverría, donde se concentra el mayor incremento de las áreas de agostadero.

En 1973 se crea el Programa Nacional de Desmontes, " por medio del cual se incorporaron a la explotación agrícola y ganadera grandes extensiones hasta hoy improductivas. Se han realizado trabajos en 170 mil ha. localizadas en 13 entidades del país, con una inversión de 202 millones de pesos". (213)

En este caso se continúa favoreciendo la expansión ganadera en las áreas tropicales, tanto en las Huastecas, como en el sureste del país.

Más adelante se formula el Plan Nacional Ganadero: "Las bases generales de ese plan responden a la necesidad de atender prioritariamente a los requerimientos humanos de alimentos, vestido y materias primas de origen animal, a precios accesibles para la población".

"Para lograrlo se incorporan nuevas extensiones a la explotación ganadera utilizando procedimientos que no rompan el sistema ecológico existente (sic), y se fomenta la organización de unidades colectivas en terrenos ejidales, comunales y pequeñas propiedades que permitan el mejoramiento de las familias campesinas". (214)

Bajo la política de colectivización ejidal se ponen en marcha programas de alcance regional, como el de la Chontalpa, en Tabasco, en los que las tierras recién abiertas a la producción se ponen a disposición de ejidos colectivos. En otros casos la tierra se reparte a pequeños propietarios ganaderos. Para finalizar el sexenio se han

incorporado a la ganadería 417,520 ha. de pastizales a través del Programa Nacional de Desmontes.

Desde luego, la frontera pecuaria se expande no sólo a partir de los mecanismos establecidos oficialmente, sino también y principalmente, mediante invasiones a terrenos comunales y ejidales, acaparamiento y arrendamiento de tierras. Y tanto los programas gubernamentales como los "privados", frecuentemente derivan en la destrucción de los sistemas ecológicos existentes.

Paralelamente se avanza en la determinación de los índices de agostadero, los que una vez publicados en el Diario Oficial, servirán de base legal para señalar las áreas inafectables de las explotaciones privadas. "...en el año 1974 (se anuncia) la publicación de estos estudios técnicos en el Diario Oficial, y a principios y mediados de este periodo gubernamental se entregan, en la residencia presidencial, unos 219 certificados de inafectabilidad ganadera definitivos sobre todo, para los estados del norte (Coahuila y Chihuahua). (215)

En cuanto a la leche se refiere, se reorganiza y amplía la intervención estatal. En 1972 la Rehidratadora de Leche

CONASUPO, cambia su razón social por Leche Industrializada CONASUPO, S. A. -LICONSA -; reorientando con ello su función : para apoyar a los pequeños productores y para hacer accesible el producto a las clases económicamente débiles. (216)

Se impulsa un programa de comercialización a fin de eliminar el problema del intermediarismo, al promover la organización de los productores y al otorgar facilidades crediticias. Se mejora el hato y se establecen medidas de sanidad e higiene en todo el proceso productivo.

Las cuencas lecheras reciben un decidido estímulo gubernamental, se apoya el establecimiento de nuevas regiones, como la de Tizayuca, Hidalgo, y se acuerdan convenios entre LICONSA y productores de cuencas ya establecidas como la de los Altos de Jalisco, Michoacán y en menor medida con la de Chihuahua.

La planta de Tlalnepantla aumenta su capacidad de 230 mil a un millón de litros. Se firma un programa de leche evaporada con Carnation en que la trasnacional opera como maquiladora. Se renueva la planta de Jiquilpan en Michoacán, "que a partir de leche fresca procesaba la



leche maternizada CONLAC, que logró ingresar al cuadro básico del IMSS y otras dependencias oficiales. Esta planta de deshidratación y pasteurización fue donada por la UNICEF al gobierno de México y fue entregada a LICONSA en 1973." Asimismo se inicia la producción de leche en polvo. (217)

Bajo el impulso de estos programas y ante la insuficiente producción nacional de leche, aumentan las importaciones a fin de cubrir el abasto de leche, sobre todo en las principales ciudades del país.

Ahora bien, como parte del Plan Nacional Ganadero, en 1974 se expide la Ley de Sanidad Fitopecuaria, a fin de lograr una mejor coordinación interinstitucional en el combate contra las plagas que afectan a la ganadería. Y en consecuencia se crea el Centro Nacional de Sanidad Animal y la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios; y se amplía y fortalece la Red de Laboratorios de Patología Animal.

Quizá uno de los logros más significativos en este renglón fue la campaña contra la encefalitis, que desde 1970 hace su aparición en el sur del país. "con la

vacunación de 14 millones de equinos se controló la encefalitis equina venezolana, con lo que México se colocó como el único país Latinoamericano que controla esta epizootia." Asimismo en 1972 se firma un convenio con el gobierno de los Estados Unidos para erradicar el gusano barrenador. (218)

Por otro lado, durante este sexenio se diversifica regionalmente la empresa ALBAMEX, atendiendo parte de la demanda de los principales centros de producción pecuaria nacional.

Este desarrollo de la ganadería enfrenta su primer tropiezo entre los años 1974 y 1975, cuando se desploma el mercado mundial de la carne. Las exportaciones se reducen drásticamente, como efecto de la caída de los precios internacionales y si antes cíclicamente se tenía que cerrar temporalmente la frontera a fin de presionar para cubrir la demanda interna, mediados de los setenta es precisamente el mercado nacional el factor que reactiva la producción. En este contexto el presidente declara que "se ha puesto en marcha un plan para reducir la exportación de ganado en pie y aumentar las ventas de carne en canal..." (219)

Pero sin duda, el principal problema del período es la agudización de la crisis agrícola, manifiesta en una abrupta caída de la producción, particularmente de básicos; en el deterioro de la balanza comercial; en el rompimiento de las relaciones políticas en el campo y en la creciente movilización campesina; todo esto obliga al gobierno de Echeverría a reorientar su política sectorial, en favor de la agricultura, limitando con ello el apoyo a la ganadería.

Esta situación hace crisis a finales del régimen, cuando se expropian diversas explotaciones privadas en el norte del país, afectando con la medida algunas instalaciones de tipo ganadero en el valle del Yaqui y del Mayo.

La "crisis de confianza" del sector empresarial se refleja en una paralización de la inversión en el campo y en una confrontación política con el gobierno saliente.

#### **IV.3.5 El Sistema Alimentario Mexicano**

La administración de José López Portillo recibe un país en crisis. La agricultura mexicana tiene un crecimiento

de apenas 0.2% en el lapso 1970 - 1975, para todavía sufrir una abrupta caída de 0.4% en 1976. (220)

Las explicaciones de la crisis del sector rural son diversas, sin embargo la mayor parte de los autores coinciden en señalar a la exacción de excedentes del campo y al descuido de las políticas oficiales, como principales factores que repercuten en el descenso del producto agropecuario. Además, se hace énfasis en la problemática que afecta al subsector agrícola.

Como expresiones de la crisis se menciona:

- el desequilibrio de la balanza comercial
- la pérdida de la autosuficiencia alimentaria.
- el desempleo y la migración rural.
- al deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos.
- un contexto nacional inflacionario.
- deterioro de la capacidad del aparato productivo.

Los resultados de esta situación fueron: una desaceleración del crecimiento económico; un deterioro

acelerado de la balanza comercial y de la cuenta corriente. Por lo tanto se recurre entonces al financiamiento externo para reactivar la economía mexicana.

Durante los dos primeros años de su mandato, López Portillo hace muy poco por el campo y en general por el país, solamente aplica una política de austeridad y racionalización del gasto público, aunada a la implementación de medidas favorables a los empresarios tendientes a recuperar su confianza.

Sin embargo, la economía mexicana registró un fuerte auge entre 1978 y 1981, situándose la tasa de crecimiento del PIB en 8.1% debido a que el petróleo conformó la base y el eje de esa dinámica, en la cual el sector agropecuario se recupera mediante la estrategia denominada Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

La estrategia del SAM es caracterizada por sus autores de la siguiente manera:

"El gobierno del presidente López Portillo ha considerado a los alimentos y a los energéticos como vectores

convergentes en esta estrategia de producción y desarrollo. El esfuerzo realizado en la exploración y energéticos, medido en inversión y producción, simplemente no tiene antecedente comparable en nuestro país, ni en ningún otro de tamaño similar: Ahora ya están los elementos para crecer sin la atadura del estrangulamiento externo y la servidumbre financiera. El reto es hacer del petróleo, que se agotará más pronto que tarde, un medio en nuestra estrategia de desarrollo autónomo, y es por esto que debe dársele ya plena expresión a la otra prioridad: el logro de una adecuada y autosostenida producción y consumo de alimentos populares, con el propósito redistributivo del ingreso".

(221)

El SAM se propone "impulsar como productores de granos básicos a los empobrecidos campesinos en las zonas de temporal - que son los que tienen el mayor potencial de elevar su producción vía productividad -, y su papel simultáneo, como sus principales consumidores..."

"Este impulso desata un verdadero proceso de desarrollo rural y propicia a modo de cascada, infinidad de ventajas con efectos multiplicadores, como son: empleo, ahorro en

transporte y almacenamiento, aumento en inversión y la capitalización a nivel local, disminución de los gastos en salud, aumento de la productividad escolar, desarrollo regional (o abatimiento de los costos crecientes de urbanización) entre otros". (222)

En suma, con el SAM la producción agrícola logra en esos años un importante crecimiento; aumentando la superficie cosechada y el volumen producido en los cultivos principales. El PIB de las actividades primarias se eleva en 7.1 y 6.4% anual en 1980 y 1981 respectivamente y el empleo rural aumenta a un ritmo del 3.5 y 5.0% en los mismos años.

Sin embargo, habría que mencionar que las medidas adoptadas por el SAM tienen más bien un carácter de corto plazo, que no permiten desarrollar los programas selectivos de acuerdo con la diversidad de los productores agrícolas. La estructura del gasto público no se altera en forma radical y las políticas orientadas a incrementar la productividad sectorial no logran aplicarse. La red de almacenamiento y comercialización oficial no se amplía en la medida de lo proyectado y la agroindustria mantiene su orientación trasnacional;

aunque hay que reconocer que uno de los rubros en los que hay mayores avances es en el Programa CONASUPO - COPLAMAR y en los referidos a la capacitación de productores.

El proyecto del SAM se cancela con el estallido de la crisis, a finales del sexenio de López Portillo. La economía petrolizada y el derrumbe del sistema financiero nacional suspenden el proyecto y el sector rural queda nuevamente a la deriva.

Otras medidas que se dan en este régimen son las que se consideran en la Ley de Fomento Agropecuario, en la que se inducen cambios en tres aspectos principales: el uso de las tierras ociosas, la transformación de tierras de agostadero en tierras de cultivos y la asociación entre ejidatarios y capitalistas.

En el primer aspecto se dispone que todas las tierras ociosas, incluyendo los ejidos, pueden ser confiscados por el Estado dándolas a cultivar a quién garantice su uso productivo. Esta Ley permite al capital disponer de la parcela de aquellos ejidatarios que no puedan cultivar su tierra por rotación de cultivos o por falta de ingresos.



Por otra parte, se permite a los ganaderos que utilicen el 20% de la superficie de su propiedad para sembrar granos entre los que se encuentra el sorgo, solapando con ello la posibilidad de mantener latifundios ganaderos en donde se cultive el forraje para el hato.

Esta disposición, antes de legislarse, fue impulsada a manera de experimento en Chiapas y en Sonora por el entonces Secretario de la SRA, Antonio Toledo Corro. Desde entonces se evidenció que las llamadas pequeñas propiedades ganaderas eran en realidad tierras cultivables registradas como de agostadero, aprovechando que la extensión permitida por este último tipo de propiedad es muy superior a la del cultivo.

El último aspecto de la Ley promueve la asociación entre empresarios agrícolas y ejidatarios con el propósito de que se disponga de capital para siembras las tierras que los campesinos no pueden hacer producir por sus propios medios. Esta asociación evidentemente se establece entre agentes desiguales, lo que acarrea el dominio por parte del empresario. Por más que esta Ley pueda mejorar la situación económica de algunos campesinos, los convierte irremediabilmente en proletarios en su propia tierra y

por supuesto, pone a disposición del empresario la codiciada tierra ejidal.

#### **IV.3.6 Auge y expansión de la ganadería**

##### **A) EL FINANCIAMIENTO A LA GANADERÍA**

Con la participación de los cuantiosos créditos de la banca internacional y las fuertes aportaciones del gobierno mexicano, FIRA aumenta y diversifica sus operaciones y en las nuevas reglas se especifican los rubros de inversión preferentes, entre los que destaca el renglón ganadero con propósitos como los siguientes:

- Acondicionamiento de potreros y establecimiento y mejoramiento de praderas.
- Abastecimiento de agua para el ganado y para el regadío.
- Plantaciones de alfalfa.
- Adquisición de sementales y pies de cría de ganado para carne y leche.
- Instalaciones y construcciones para el manejo adecuado de ganado y para almacenaje y conservación de productos forrajeros.

- Maquinaria y equipo. (223 y 224)

En la década de los setenta las operaciones de FIRA mantienen en apoyo financiero nacional e internacional a las actividades empresariales que muestran mayor dinamismo y también hay que reconocer que aumentan los créditos al sector ejidal y de pequeños propietarios minifundistas.

El BM en su política de fuertes perspectivas del mercado bovino aumentó su interés en ésta década; México fue un cliente preferido para proyectos etiquetados "ganadería" ya que durante 1971 - 1977 recibió tres préstamos para crédito en estas operaciones ganaderas por un total de 310 millones de dls. Esto representó el 65% de todos los préstamos ganaderos para América Latina. (225)

El BID también apoya a Latinoamérica, entre 1961 y 1977 México es uno de los principales beneficiarios de todos los préstamos ganaderos con el 30%, a lo que hay que agregar que también recibió el 29% de todos los fondos para préstamos en sanidad animal, en donde de manera general de todo esto el apoyo fundamental era para ganadería de carne.

Se considera que entre el BM y el BID se transfirió un total de 2,300 millones de dls. en el período 1971 - 1977 a la ganadería latinoamericana, en donde más de la mitad, el 52% fue para el sector ganadero en México y si tomamos en cuenta que estos bancos exigen al gobierno receptor una inversión equivalente a cada proyecto, nos podemos dar una idea directa o indirecta del crecimiento de la actividad en el período.

En cuanto a la banca privada y oficial, veremos que si bien el FIRA es un respaldo crediticio a la ganadería, la banca privada manifiesta su interés de participar en este renglón, ya que los recursos del primero se canalizan preferentemente a las instituciones particulares, por lo que encontramos que la banca privada y mixta absorbe entre el 71.0% y el 92.0% del volumen de crédito descontado por FIRA entre 1968 y 1981. (226)

Por lo que toca a la Banca Oficial, se había observado que el período 1960 - 1968 se caracterizó por ofrecer un fuerte apoyo a la ganadería por los bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario. Estos en general aportan una tercera parte de sus recursos al subsector; pero a diferencia de lo que acontece en las instituciones

privadas, de 1969 en adelante hay una drástica caída en la canalización de fondos, que desdican hasta un 10% del total. De forma tal que para este componente del sistema crediticio oficial, las actividades agrícolas son las mas favorecidas en sus políticas financieras, sobre todo en la segunda mitad de los años setenta.

Habría que hacer una mención especial al Banco Nacional de Crédito Rural -BANRURAL- que aumenta en forma notoria el monto de los créditos otorgados a la ganadería, al pasar de 10 a 25% entre 1970 y 1975 en el total ejercido por la institución. A partir de ese año, el financiamiento al subsector reduce sensiblemente su participación en el crédito a la institución.

#### B) LA INVERSIÓN DIRECTA PÚBLICA Y PRIVADA

A lo largo de los años sesenta y hasta principios de los ochenta se vive un proceso de inversión constante en la ganadería. Por su parte, el gasto público destinado al subsector muestra la siguiente tendencia: en 1968 y hasta 1974, incrementa su peso en la estructura del gasto oficial agropecuario, elevándose de 0.8 a 2.9%; y en 1975 - 1976 alcanza la cima de este período con 5.6 y

6.3% del total. Posteriormente desciende, pero hay que considerar que a finales de los años setenta se da preferencia a la producción de granos básicos, por lo que este descenso es relativo, así, pese a la reducida participación de la inversión y gasto ganaderos de parte del sector público en relación con el fomento agrícola, su crecimiento es significativo, sobre todo si consideramos que lo que muestra el interés del Estado en el área, se manifiesta principalmente como inversión directa, esto es, como apoyo crediticio.

Y si bien la inversión directa Estatal pareciera ser poco significativa, aún cuando tiende a crecer en los últimos años, la ganadería no hubiera alcanzado el desarrollo que actualmente tiene sin el decidido apoyo estatal, manifiesto en el reforzamiento de la infraestructura necesaria para esa actividad, como el trabajo de desmontes, la ampliación del transporte y la construcción de rastros, caminos y otro tipo de instalaciones.

En lo que toca a la inversión extranjera (fuertemente apoyada por el Estado), es difícil encontrarla en las actividades primarias de la ganadería y sin embargo tiene un incremento acelerado en los puntos claves de la

producción más dinámicos, es decir en el sector secundario y terciario.

Su participación es decisiva en lo que se refiere a los apoyos tecnológicos de insumos, de industrialización y comercialización de derivados pecuarios. Baste decir que compañías como Anderson Clayton, Purina, Danone, Productos de Leche S.A. (filial de Kraft. Co.), Hoecht y Wyth Vales, entre otras, se encuentran entre las 500 empresas más grandes, de acuerdo a su capital social en México. (227)

Con base a lo anterior podríamos afirmar que en estos años la ganadería es una de las actividades más dinámicas en el sector agropecuario atrayendo capitales tanto nacionales como extranjeros. Dicho proceso de acumulación moderniza y amplía la planta productiva, así como la oferta de alimentos de origen animal.

Sin embargo, desde una perspectiva general el subsector pecuario tiene un peso reducido en la inversión global de la economía y aún tiende a disminuir, como se observa en la composición de las inversiones totales. Aún cuando solo se considera el período 1970 - 1981, que corresponde

a lo que se ha dado en llamar "la ganaderización del país", la inversión ganadera no es sino una mínima parte de la inversión bruta global. En 1970 representa 2.1% del total y en los años siguientes el porcentaje tiende a caer (salvo en 1971 - 1972 en que aumenta el 2.2% y 2.7% respectivamente), en un grado tal que para 1981 representa únicamente el 1.2% del total.

#### C) FRONTERA GANADERA Y CAMBIOS EN EL PATRÓN DE CULTIVOS

Para 1970 el auge ganadero contrasta abiertamente con la crisis de la agricultura y se empieza a hablar de un proceso de "ganaderización" del campo mexicano. Sin entrar en este debate de interpretación, lo cierto es que en los últimos 25 años la superficie pecuaria se incrementó aceleradamente. De acuerdo con la distribución del territorio nacional por actividad productiva, se observa que la ganadería aumenta su frontera más rápidamente que la agricultura y que ambas ramas tienden a competir por abarcar la mayor parte posible de las áreas silvícolas. (228)

Ahora bien, algunas fuentes calculan para 1980, que de una superficie territorial calculada en 197.2 millones de



ha. habilitadas para la producción del país, 21.2 millones (el 10%) se destina a cultivos y 128 millones de ha. (65%) son pastos dedicados a la ganadería.

Sin embargo, habría que señalar que del total de la superficie dedicada a la ganadería, el 63.7% corresponde a áreas con un coeficiente de agostadero inferior a 30 ha. por unidad animal y el 36.3% restante es clasificado como marginal en virtud de que tiene un índice de agostadero superior al mencionado. De donde se desprende que la superficie de uso ganadero con una mejor capacidad forrajera apenas representa el 41.4% del total de la superficie productiva del país y no las proporciones antes señaladas.

Ahora bien, de acuerdo con COTECOCA, entre 1960 y 1980 la frontera ganadera se expande de 79 a 128 millones de ha. y en particular, las áreas con un índice de agostadero menor a 30 ha. por animal, aumentan de 55.8 a 78.0 millones en el mismo periodo (Estimaciones de la COTECOCA). (229 y 230)

Otro de los cambios relevantes asociados con la mayor participación de la ganadería en el uso del suelo, es el

cambio del patrón de cultivos. En el período se favorece la producción de insumos tanto para la agroindustria como directamente para la ganadería estabulada y semiestabulada, al aumentar la superficie cosechada de sorgo, oleaginosas y cultivos forrajeros como la alfalfa.

#### D) INVERSIÓN Y OCUPACIÓN EN LA RAMA

Ahora bien, respecto a la composición específica de la inversión pecuaria tenemos que los semovientes - ganado, aves y colmenas -, constituyen el principal renglón económico de la inversión. Los recursos destinados a construcciones, como establos, instalaciones avícolas y porcícolas, son muy reducidos y la inversión dedicada a otros rubros, como maquinaria, implementos, infraestructura hidráulica, pastos y praderas artificiales, prácticamente carece de significación.

Entre 1960 y 1981, los semovientes absorben alrededor del 95% de la formación neta del capital subsectorial. Esto explica por qué la tasa de inversión en ganadería es inferior no sólo a la registrada por la economía en su conjunto, sino también por el sector agropecuario:

Entendiendo que la tasa de inversión es la proporción de la inversión bruta respecto al PIB de la actividad en cuestión.

Y si bien la inversión que se destina a modernizar la ganadería es mas bien insignificante en comparación con la cuantía de los recursos orientados a la compra de semovientes; lo cierto es que en el periodo adquieren preponderancia las unidades estabuladas en la producción de leche; se generaliza la avicultura intensiva de huevo y carne y cobran importancia las granjas porcícolas también intensivas. Por su parte, la ganadería semiestabulada y semi intensiva adquieren cierta relevancia y se incorporan adelantos técnicos en el manejo de la ganadería bovina.

Ahora bien, dadas las características que presenta la acumulación de capital en la rama, el crecimiento pecuario no supone una absorción importante de mano de obra en el campo. De acuerdo con los cálculos de Nicolás Reig, entre 1960 y 1980 la PEA de la ganadería aumenta de 160 a 226 mil personas, cantidades que representan para este último año apenas el 5% de la PEA sectorial y entre el 1 y 2% de la nacional. (231)

La limitada ocupación de la fuerza de trabajo en la ganadería se asocia a los fenómenos presentes en su estructura productiva: Por un lado al surgimiento y consolidación de los sistemas intensivos, donde los requerimientos de mano de obra son mínimos; por otro lado, al predominio de la ganadería extensiva, donde el crecimiento del empleo es muy limitado.

Lo anterior resulta paradójico, toda vez que el auge subsectorial, no corresponde con la consecuente ampliación de la capacidad de absorción de fuerza de trabajo, en el proceso de creciente desempleo y subempleo en el campo mexicano.

Con respecto a la utilización de la mano de obra por los distintos renglones ganaderos, según cálculos del CESPAN el ganado bovino de carne es el que mayor cantidad de jornadas absorbe. De 1976 a 1978 se calcula que el 40% del total de jornadas de la ganadería corresponden a este sistema. Le siguen en importancia el sistema de vacas de ordeña, con el 19% y el sistema porcino con el 17%.

Sin embargo habría que aclarar que las estadísticas oficiales no consideran en este rubro el trabajo familiar

propio de la economía campesina y en este caso es frecuente que mujeres y niños se ocupen en la ganadería de traspatio, sobre todo en especies menores.

#### E) INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN GANADERA

Respecto a la recomposición del producto interno bruto agropecuario, en 1965 la participación ganadera representó el 27% del mismo, en 1982 su contribución aumentó al 35.8% y en algunos años de los setentas llega al 37%. (232)

Por otro lado, como resultado del impulso a la industrialización y urbanización del país, la participación del sector agropecuario en la generación de la riqueza nacional decreció rápidamente en estas décadas, cuestión que aunada al estancamiento de la producción sectorial, redundó en una disminución relativa de la participación del sector primario dentro del PIB global.

En 1960 el sector aportó el 16% del producto nacional y en 1978 disminuye al 10.1% y en 1982 cae al 8.8%. Esto

significa que en veinte años reduce su participación casi a la mitad.

Y en este período la contribución de la ganadería al PIB nacional también disminuyó, ya que la aportación del subsector desciende del 5.3% al 3.6% entre 1960 y 1978, y en 1982 se reduce al 3.2%.

#### **IV.3.7 Cambios en la oferta y demanda de productos de la ganadería**

Los cambios en el medio rural modifican radicalmente la relación agricultura - ganadería:

- La mecanización gradual de las faenas agrícolas, fenómeno que se extiende a importantes áreas temporales durante los años setenta, relega a los animales de trabajo y de transporte a un plano muy secundario.
- La alimentación del hato comienza a depender más del consumo de alimentos industrializados, sobre todo en los sistemas intensivos, desplazando a la agricultura como primer sector de abasto a la ganadería.

En lo que corresponde a su relación con las ciudades, la ganadería crea mayores grados de subordinación a las necesidades y los ritmos urbanos. La avicultura, parte de la porcicultura y sectores de producción de leche, desarrollan características de explotación intensiva, al tiempo que la de bovinos de carne se expande a nuevas regiones, principalmente al sureste.

La leche y el huevo amplían su consumo por las nuevas capas de la sociedad urbana, lo que también ocurre con la carne de ave y puerco.

Así que a finales de este período, en 1978, la rama de productos lácteos y cárnicos, concentra ya el 98% del valor de las ventas totales de la ganadería, en menoscabo de otros productos de origen animal como el cuero y la lana, además de que los aceites vegetales desplazan el consumo masivo de manteca de cerdo en la dieta familiar.

Por lo tanto es importante destacar que las actividades ganaderas dependen ahora en mayor medida de las ciudades que del mismo sector primario, para configurar su estructura de costos. Este hecho, expresa una mayor vinculación del subsector a la industria, como es

evidente, y en cuanto al comercio se puede decir que entre 1950 y 1978 el sector comercial aumentó de 5.0 a 11.7% su participación en las compras ganaderas globales.

Lo anterior supone una nueva problemática económica para el subsector, toda vez que la fijación de los precios de los productos ganaderos están en mayor medida fuera de la influencia de esta actividad productiva.

#### **IV.3.8 Comercio exterior de productos pecuarios**

También las relaciones de la ganadería con el mercado mundial se modifican radicalmente en estos años, reforzándose los lazos de dependencia con los países desarrollados, principalmente con los Estados Unidos, aunque es necesario acotar que la ganadería juega un papel poco importante en la composición de la balanza comercial del país.

Las exportaciones han comprendido básicamente tres productos: bovinos en pie, carne deshuesada y miel de abeja.



Los bovinos en pie se envían exclusivamente a los Estados Unidos. El monto de la exportación depende en buena medida de la evolución de los precios internacionales de la carne. Este producto es el más importante de los pecuarios de exportación y actualmente representa alrededor del 80% del total de las ventas pecuarias.

La carne deshuesada, a pesar de haber tenido una época de auge y constituir uno de los principales productos ganaderos de exportación, a partir de finales de los setenta pierde importancia y en los ochentas se suspenden las ventas al exterior. (es hasta los noventa en que se encuentran ciertas ventas al exterior).

Por su parte, la miel de abeja representa el 12.8% en el período de 1976 - 78 y el 21% en 1983, del total de las exportaciones pecuarias. Es el segundo producto en importancia de estas ventas y se dirige principalmente a países de la Comunidad Económica Europea.

En cuanto a la composición de las compras al exterior, a principios de los ochenta, el principal producto de importación, en cuanto a su valor, lo constituye la leche que representa el 33%; le sigue la piel bruta de bovinos

con el 15%; carnes frescas o refrigeradas el 10% y derivados de leche el 10%.

Además, en cantidades variables pero de menor relevancia, se importa ganado vacuno para cría, con el 9.2%; manteca de cerdo y sebo el 8.9%; lana el 5.6%; pieles comestibles de cerdo el 4.8% y pieles y cueros preparados de bovinos el 2.7%.

Las importaciones de huevo crecen en los años setenta, cuando pasan de 170 toneladas en los primeros años de la década a 18 mil toneladas en 1980 - 81, aunque sólo representa una mínima proporción del volumen generado en el país.

Se puede decir que en el período de referencia el comercio internacional de productos pecuarios registra en forma simultánea dos tendencias (especialmente en los últimos años), por un lado, se observa un fuerte aumento y diversificación de las importaciones y por otro, una desaceleración en las exportaciones, lo que se traduce en un déficit de la balanza comercial pecuaria.

#### IV.4 En los ochenta: la crisis se extiende a la ganadería

En el sexenio de Miguel de la Madrid el país enfrenta la primera gran crisis aguda de su historia contemporánea, sin perspectivas de solución inmediata, lo que obliga a dar un giro completo a la política económica. Por lo que este período se caracteriza por la "austeridad" como elemento clave del programa de gobierno en lo que corresponde al sector rural.

En el inicio de esta administración se suspende el SAM bruscamente, los Precios de garantía tienden a caer en términos reales, los proyectos de inversión oficiales se suspenden y el crédito se estanca. Con estas condiciones la producción desciende al igual que las exportaciones; la importación de alimentos rompe records sin precedentes; la balanza comercial se vuelve aún mas deficitaria y la especulación con alimentos básicos provoca escasez de carne leche y huevo.

A fines de 1983 surge el Programa Nacional de Alimentación y aumentan los precios de garantía. De aquí en adelante este será el instrumento preferido para

tratar de incentivar la producción en la pequeña y mediana propiedad en las zonas de temporal.

Es hasta 1984 que la inversión oficial vuelve a fluir, enfocándose prioritariamente a los distritos de riego y a los sectores de punta agropecuarios. Y es hasta que el Estado atiende los intereses de los empresarios agrícolas y ganaderos que presionan para imponer sus intereses en la política estatal, que el gobierno puede dedicarse a atender a otros estratos en el campo.

Recuperado el control de la situación, el gobierno se aboca a programar sus acciones de mediano plazo, expresándolas en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985 - 88 (PRONADRI) y en las modificaciones a la Ley de la Reforma Agraria.

La estrategia destinada al campo sustentada en el PRONADRI, establece como principio la distribución de la riqueza social y el crecimiento económico en el medio rural.

Dicho programa comprende desde la regularización de la tenencia de la tierra, hasta la comercialización y

transformación de los productos, pasando por la organización básica y productiva de los campesinos, la ampliación de la infraestructura agrícola, el apoyo a la ganadería, la capitalización del campo y el aumento de la cobertura y calidad de los servicios sociales del Estado en las zonas rurales. Enfatizando que la Reforma Agraria Integral es uno de los sustentos del programa. (233)

Con Miguel de la Madrid la seguridad en la tenencia de la tierra se convierte en objetivo principal dentro de su política agraria; iniciándose a principios de 1983 el proyecto de Catastro Rural y la regularización de la tenencia de la tierra en coordinación con los gobiernos de los estados.

En estos años, la entrega de certificados de inafectabilidad a la pequeña propiedad aumenta como nunca antes, entregándose en tan sólo cinco años, de 1983 a 1988, la cantidad de 321, 226 certificados, cuando la cifra acumulada hasta 1982 es de 188 mil expedientes. En el mismo lapso sexenal se otorgan 1'073,695 certificados de derechos agrarios a particulares. En términos generales las resoluciones presidenciales publicadas

amparan una superficie de 5.4 millones de hectáreas.

(234)

Por lo que toca a la política agrícola, la orientación económica oficial hacia el sector se caracteriza, entre otros aspectos, por tratar de disminuir el déficit público, reduciendo en términos reales las erogaciones federales. En este sentido, para el año de 1987 el gasto programable dedicado al desarrollo rural apenas representa el 37% del ejercido en 1982.

Además, en la clasificación del gasto total programable, el presupuesto otorgado a las actividades agropecuarias disminuye paulatinamente su participación en el total global ejercido: si en los últimos años de López Portillo, alcanza el 12.0, 10.6 y 9.4% del gasto total, en el primer año de Miguel De la Madrid permanece en 9.6, en 1984 cae a 8.4; en 1985 al 8.1; en 1986 representa el 8.2% y en 1987 baja al 6.4% en el marco del Pacto de Solidaridad Económica. (235)

El otorgamiento del crédito a los productores también disminuye considerablemente, ya que de 1982 a 1987 se reduce en términos reales en cerca de tres mil millones

de pesos, lo que representa una baja del 145. Si se considera el crédito total ejercido por la banca comercial para las actividades agropecuarias también reduce su participación de 6.7 a 3.4% entre 1982 y 1987. (236)

En cuanto a los precios de garantía, sucede algo parecido, ya que de 1982 a 1986 se dan los siguientes descensos en sus precios reales: el trigo disminuye en 14.7%; el maíz en 13.6%; el frijol en 9.4% y el sorgo en 25%; mientras que en promedio la caída es del 10%. Cuestión que no ocurre con los insumos para la producción, que en el período tienen un fuerte incremento en su valor comercial. (237)

Como característica general de esos años, se puede decir que la agricultura tiene un lento crecimiento y la evolución del consumo per cápita de algunos alimentos básicos hacia la baja, evidencia mas claramente la situación de crisis del medio rural.

Las mismas cifras oficiales evidencian que lejos de alcanzar los objetivos trazados por el gobierno de Miguel de la Madrid al inicio de su gestión, referentes a lograr

la soberanía alimentaria y alcanzar un mejor nivel de vida y de alimentación de la población, la situación prevaleciente es mas grave aún que la de 1982.

#### **IV.4.1 La situación de la ganadería en los noventa**

Al iniciarse la década de los ochenta la ganadería empieza gradualmente a resentir y expresar los efectos de la crisis que vive el país, ya que se dan cambios en la relación con la industria, las ciudades y el mercado externo.

En cuanto a la demanda interna, este cambio se manifiesta en la sustitución de los productos alimentarios de origen animal por otros de origen vegetal, afectándose en primer lugar los cárnicos.

La causa del problema la encontramos con la devaluación de la moneda en 1982 y el inicio de un acelerado proceso de inflación que impactan a los grupos sociales más desprotegidos del país, que son mayoritarios. El desequilibrio económico afecta a los subocupados, asalariados y aún a importantes sectores de la clase media.



Como ejemplo de lo anterior, de acuerdo con un estudio elaborado por el Instituto Nacional del Consumidor, los asalariados con ocupación permanente reestructuran su consumo de la siguiente manera: "los productos que más aumentaron su participación fueron: la tortilla de maíz, el pan blanco y el huevo. Aunque en menor proporción también aumentó la compra de retazo con hueso, tomate rojo y verde, chile serrano, pulpa de res, pasta para sopa y frijol. Los productos que disminuyeron su participación fueron la carne de res (especialmente el bistec y la milanesa), la pulpa de puerco y el pollo en piezas. Aunque en menor proporción, también se redujo el consumo de pan dulce, arroz y leche pasteurizada." (238)

En términos generales se da una sustitución de los productos caros por otros más baratos, lo que significa el cambio de los alimentos de origen animal por los de origen vegetal. Este cambio es tan drástico que en determinado momento la demanda de ciertos productos, aunado a las fluctuaciones de la producción agropecuaria, rebasa con creces la capacidad de producción interna de granos, huevo, leche, aceites y grasas, por lo que se tiene que acudir a las importaciones cada vez más crecientes y onerosas.

Simultáneamente, las exportaciones no crecen al ritmo de las importaciones de productos agropecuarios, debido a varios factores: proteccionismo, reducción de las cuotas de exportación, caída de los precios de materias primas, etc.; lo que ocasiona frecuentes déficits de la balanza comercial sectorial.

No obstante, debido a la devaluación del peso frente al dólar y a que en los Estados Unidos se dan problemas de producción interna de bovinos, crecen en particular las ventas al exterior de ganado vacuno incrementándose de forma significativa a partir de 1982, cuando representa un ingreso de 107,676 miles de dólares. Esta tendencia se acentúa de 1985 en adelante, registrándose en 1986 y 1987 ventas anuales de más de un millón de cabezas de ganado en pie, lo que significa un ingreso de más de 250 mil dólares y aún así, el nuevo auge exportador de carne de res no logra compensar la caída de las ventas del subsector en su conjunto.

Al finalizar el siglo XX, en México cada día es más evidente la necesidad de promover el desarrollo económico y el bienestar de las familias rurales, dentro del modelo

vigente mientras no exista otro mejor que lo sustituya; sin embargo, hoy más que nunca es necesario:

- a) Tecnificar las actividades agrícolas y ganaderas, modernizar la administración de los predios, aumentar la productividad, la producción y los ingresos de todas las personas que trabajan en el sector;
- b) Generar empleos y servicios rurales que permitan a las familias permanecer en el campo en condiciones decorosas;
- c) Abastecer de alimentos al creciente número de pobladores urbanos, a precios que sean compatibles con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de ellos;
- d) Generar excedentes agropecuarios a precios competitivos en el mercado internacional, con el objeto de obtener las divisas necesarias para financiar las importaciones y el desarrollo general del país.

Para la primera década del siglo XX, la población habrá aumentado y por lo tanto existirán más consumidores de

alimentos y mayor demanda de materias primas. En este sentido es que para nosotros es el Estado el que debe fungir como rector del desarrollo en lo general y agropecuario en lo particular, aunque se sabe que la tendencia principal es cambiar su papel y sus funciones.

Se prevé que muchos gobiernos seguirán renunciando a las funciones que presumiblemente podrían desempeñar mejor los sectores y mercados privados, concentrándose más en proporcionar bienes y servicios públicos, así como un marco propicio para el crecimiento económico sostenible y la mitigación de la pobreza. También los acuerdos internacionales limitarán cada vez más los instrumentos de política que el Estado tiene a su disposición.

Y se piensa que las administraciones públicas serán objeto de un proceso de reducción de escala y descentralización, con la intención de prestar atención a la gestión "responsable y eficiente" y a la privatización de algunos servicios gubernamentales. (239)

También se reducirán más las opciones en materia de política interna, debido a la creciente integración de los mercados comerciales y financieros, proseguirá la

liberación del comercio agropecuario, en medio de una gran inestabilidad del capital lo que perjudicará al sector y a la seguridad alimentaria.

Adicionalmente habrá menos asistencia técnica de la comunidad internacional en lo que respecta al desarrollo agropecuario. ¿Podrá garantizar la inversión privada y el comercio la realización de nuevas transferencias de tecnología y podrá realizar la transición de la agricultura de subsistencia al cultivo comercial, aún cuando existan focos de pobreza urbana y rural?

Dejar la totalidad de la atención de los grandes problemas del desarrollo en manos de la iniciativa privada y de los manejos del comercio mundial es sumamente peligroso como lo hemos visto en experiencias anteriores y como nos lo han comentado muchos expertos. En este capítulo se ha revisado la experiencia en México con aciertos y desaciertos, el Estado mexicano ha tenido claros sesgos de clase, sin embargo también hay que reconocer el papel jugado en torno a la formación del sector ganadero nacional, es por eso que se considera que para la primera década del año 2000 debemos pensar en

como enfrentar los problemas que a continuación se mencionan:

- Persistencia de la pobreza y aumento de la desigualdad: crecientes diferencias entre ricos y pobres.

Las tendencias actuales indican que existe poca congruencia entre las metas declaradas (como por ejemplo la equidad en el desarrollo humano, social y económico) y los resultados efectivos. Se está agravando la disparidad entre ricos y pobres, tanto a nivel mundial como nacional.

El crecimiento económico, por sí mismo, no está reduciendo en general la inseguridad alimentaria en los sectores más pobres de la humanidad. De igual modo, la creciente disparidad en el acceso a los recursos, la educación (a todos los niveles) y la tecnología, está ampliando las diferencias entre las clases acomodadas y las económicamente débiles.

- El aumento de la vulnerabilidad a las crisis económicas o financieras y la dependencia excesiva de una serie

limitada de productos y tecnologías representan riesgos adicionales.

- Un rápido aumento de una parte de la población de los países en desarrollo vivirá en ciudades, lo que tendrá repercusiones importantes para la función de la agricultura y la ganadería tanto en las zonas rurales como en las periurbanas.

El acceso a los alimentos se hará más complicado a medida que una proporción creciente de éstos se adquiera mediante intercambios comerciales. La producción agrícola y ganadera asumirá un carácter más intensivo y comercial, por lo que será necesario seguir aumentando la productividad de la mano de obra y de la tierra.

Los cambios en las preferencias de los consumidores y en las modalidades de consumo de alimentos, ya evidente en los países desarrollados, podría continuar y generalizarse también en los países de ingresos medios. La mayor sensibilización de los consumidores con respecto a cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente creará una necesidad de

nuevas normas basadas en principios científicos aplicados en el comercio.

- Aumento de la presión sobre los recursos naturales y competencia por su utilización.

Los riesgos derivados de la presión sobre los recursos naturales, en particular el agua y la tierra y de la degradación de su base aumentarán probablemente a medida que se intensifique la competencia por la utilización de esos recursos, especialmente cuando los mercados no aseguren su ordenamiento eficiente..

La disponibilidad media per cápita de agua dulce seguirá disminuyendo. Persistirán los problemas relacionados con la calidad del agua, con lo que aumentará el riesgo de enfermedades y de salinización de tierras de regadío; crecerá la competencia por los recursos de agua dulce, inclusive a través de las fronteras nacionales.

Aumentará la degradación de las tierras y la competencia entre la agricultura y otros sectores, en particular por el desarrollo urbano. El aprovechamiento de la tierra se hará aún más intensivo.



La diversidad biológica seguirá amenazada mientras se abandonen los cultivos tradicionales, prosiga la deforestación y se pierdan otros hábitat. El 30% aproximadamente de las razas de ganado están ya a punto de extinguirse.

Proseguirá la transformación de bosques y selvas en tierras agrícolas y ganaderas. Aumentarán probablemente las fluctuaciones climáticas, que son la principal causa de la variabilidad de la producción agrícola y ganadera. Para el año 2015 será posible tener una idea mucho más clara del cambio climático y del grado en que este cambio tiene causas antropogénicas.

- Constantes progresos en la investigación y en el desarrollo tecnológico y persistencia de la desigualdad en el acceso a sus beneficios.

Se producirán avances tecnológicos en todas las esferas, pero el acceso a ellas no será igual en todos los países, lo que podría influir en la capacidad de éstos para competir en los mercados mundiales.

Es probable que los adelantos tecnológicos sean importantes en los sectores de la energía, el transporte, la biotecnología y la tecnología de la información.

La información agrícola y ganadera se globalizará de modo creciente, siendo el sector privado el que realice la mayor parte de la investigación en materia de la biotecnología.

No es probable que el sector privado tenga debidamente en cuenta las necesidades de los agricultores y ganaderos con pocos recursos de los países en desarrollo, por lo que será necesario que el sector público, incluidas las instituciones internacionales, llene este vacío.

- Aumento de los efectos de la tecnología de la información y de las comunicaciones sobre las instituciones y las sociedades.

A medida que la "revolución de la información y de las comunicaciones" avance y adquiera un carácter más global, la utilización de esas tecnologías se convertirá probablemente en una fuente importante de riqueza.

Se prevee una agudización de las desigualdades, dado que los países desarrollados tendrán a su disposición la mayor parte de los recursos relacionados con la tecnología de la información. Los países en desarrollo tendrán un acceso creciente a esos recursos, pero puede que la cuantía de las inversiones sean insuficientes, debido a la escasez de capital, para salvar la distancia que les separa de los países desarrollados.

- Cambios en la naturaleza y la composición de los fondos para el desarrollo agropecuario.

No es de prever que el volumen total de los recursos para la asistencia externa, con exclusión del apoyo del FMI, se amplíe considerablemente y puede que de hecho disminuya. Tal vez aumente la parte de esa asistencia proporcionada por organizaciones privadas sin fines de lucro.

Es posible que la asistencia externa total para la agricultura y la ganadería, tanto de fuentes bilaterales como multilaterales, siga reduciéndose en términos reales. Sin embargo, los préstamos de organismos financieros multilaterales, podrían mantenerse o quizá

ampliarse moderadamente. Crecerá también la importancia de la inversión extranjera directa y la competencia por ella.

## V. DISEÑO, OPERACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LA GANADERÍA

### V.1.- Consideraciones generales

En este trabajo, se han realizado dos propuestas, una que consiste en la elaboración de una definición conceptual de fomento a la ganadería y la otra que aspira a que su concepción se eleve al rango de categoría metodológica.

Corresponde en consecuencia traducir esta estrategia especial de desarrollo, para organizar el tránsito de los objetivos a los logros mediante las acciones, los servicios y los recursos.

También se sugiere que la forma metodológica de organizar y concretar dicha estrategia en el terreno de la planeación, se puede lograr al aplicar estas propuesta para programas de ganadería ya que se trata de una herramienta que puede ser usada en la conducción racional de las actividades encaminadas para el desarrollo del subsector, en el ámbito mismo de la comunidad.

Para lograr este propósito, se consultaron diferentes ideas de programación, pero la mayoría de ellas resultaron muy

rígidas, complicadas o bien limitadas, por lo que no cumplían el requisito de la flexibilidad, la concatenación y la relación de contenido y forma que exige entre otros aspectos la visión y el pensamiento de la lógica dialéctica. Para lograr este propósito se conjuntaron dos elementos: una selección de autores con gran experiencia en este tema y una adecuación lo más pertinente y cuidadosa posible con base en la concepción teórica y metodológica elaborada en este trabajo.

Adicionalmente, es necesario ver que en el marco del desarrollo de la ganadería, existe la imperiosa necesidad de unificar criterios para organizar la actuación del Estado y de los diferentes actores sociales y privados participantes, mediante el establecimiento de programas de fomento ganadero; es en este sentido que se pretende precisar la estructura, organización y contenidos de dichos programas, así como los medios e instrumentos para desarrollarlos y sus mecanismos de control y evaluación.

En el proceso de planificación visto en el capítulo III, se destaca la formulación de metas en relación con las prioridades, así, con esta base se enfrenta ahora el punto de la programación, es decir, la concepción y la

elaboración de los elementos propios del Programa de Fomento a la Ganadería, dicho de otra manera, el plan de acción que servirá para la operación práctica del Médico Veterinario Zootecnista que enfrenta los problemas del desarrollo del subsector.

Por programa se entiende, un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades y de servicios, a realizar simultánea o sucesivamente, con los recursos necesarios, con la finalidad de alcanzar los objetivos determinados, en relación con problemas concretos del desarrollo de la ganadería, para una población y área definidas.

Una vez que se ha realizado el diagnóstico y el estudio de necesidades ha terminado, quienes toman las decisiones proceden a la investigación de los resultados obtenidos; de esta manera, ellos han tenido que definir, entre: los problemas importantes, las prioridades de acción y las prioridades de investigación. Y con el fin de dar una orientación precisa a esas prioridades, las han enunciado en la forma de metas a alcanzar como parte integrante de la planeación.

A partir de los resultados del análisis de los problemas y de la exploración de las alternativas de intervención, entendidas como las alternativas de fomento a la ganadería, se trata ahora de definir que hacer para que estas diferentes metas sean alcanzadas. Este proceso corresponde a la planificación táctica, es decir, a la planificación de las intervenciones. Y Los resultados de este ejercicio de planificación táctica se inscribirán formalmente en el programa.

Por lo que se refiere a la fase de programación operativa, (tema que se verá más adelante) se dará lugar a la elaboración de diversos programas de operaciones que permitan poner en marcha las diversas actividades y, así, complementar el programa en su totalidad. En realidad, el programa en sí y el programa operativo, son dos divisiones que en cierto modo son artificiales, puesto que en la práctica ambos se yuxtaponen.

Sin embargo, si se procede según la secuencia lógica del proceso de planificación y si se han analizado no solamente los problemas, sino también los recursos existentes, ahora, durante la programación, es posible pronunciarse sobre la



cantidad y la adecuación de los servicios y recursos con la finalidad de organizarlos adecuadamente.

En ganadería, según el caso, se redistribuirán los recursos actuales, se completarán o estructurarán las actividades en marcha, o bien se desarrollarán nuevos servicios o nuevos programas y se pueden identificar de manera general como:

- Programas de promoción y de prevención.
- Programas concernientes a los sistemas de producción.
- Programas que se dirigen a poblaciones objetivo.

Subrayamos que los programas, en nuestro caso de fomento a la ganadería, pueden servir para organizar no solamente las actividades de la producción y la productividad comunitaria, sino también la participación de establecimientos e instituciones y otros organismos relacionados con el propio Programa, así como los servicios de extensionismo y asistencia técnica.

Independientemente del medio en el que se realiza el Programa, este conjunto de actividades y de servicios se basa en el trabajo de los planificadores, entre los que se debe encontrar el MVZ , al menos en lo que se refiere a las

recomendaciones sobre las acciones a tomar. La formulación de los objetivos a alcanzar, cuya función principal es indicar lo que debe hacerse, forma parte de su trabajo para la concepción y el desarrollo del Programa de Fomento a la Ganadería.

Cabe destacar que la realización del Programa mas bien se encarga de desarrollar la estrategia de fomento, misma que ya ha sido concebida en las etapas previas de planificación. (Ver capítulos I, II y III).

Lo esencial es asegurarse de que los responsables del Plan dentro del que está inmerso el Programa, estén obligados a que durante el desarrollo del mismo, respeten aquellos elementos de información, investigación y selección que fueron juzgados importantes en el momento de la exploración del problema, así como, las alternativas de intervención, en el momento del establecimiento de prioridades.

## V.2.- El Programa

El Programa, es un plan de acción cuyo producto final se traduce en un documento que aborda los siguientes elementos: la meta del programa, los objetivos, las

acciones recomendadas, los recursos requeridos, la cronología y las poblaciones objetivos, las zonas o áreas de trabajo y los criterios de evaluación para cada uno de los objetivos.

Un Programa de fomento no debe ser un repertorio de acciones, por ejemplo, acciones sanitarias posibles en relación con un problema de salud dado. Un Programa de Fomento debe contener las recomendaciones sobre las acciones que con mayor probabilidad actuarán sobre un problema, habida cuenta del contexto de restricción de recursos por invertir.

Es decir, que el desarrollo del programa, se efectúa cuando el grupo planificador o quién concibe el programa tiene suficientes informaciones en la mano, tanto sobre las intervenciones a privilegiar como sobre sus costos y sus efectos esperados, sobre el sistema de distribución de servicios, sobre las modificaciones previstas en materia de recursos, y sobre el esfuerzo requerido para la puesta en marcha.

Si esta información no está completa a su juicio al momento de la redacción del Programa, es posible recurrir una vez

mas a paneles, grupos de trabajo u otras combinaciones de ciudadanos, miembros del personal de planificación y expertos. Si la información acumulada se valida, es el momento de preparar el Programa de fomento a la ganadería.

#### V.2.1.- La utilidad del Programa.

El Programa es uno de los instrumentos principales de la planificación. Pero se debe alertar sobre lo siguiente: si se confunde el Programa en sí, con el Programa de Operaciones , fácilmente se puede quedar decepcionado de la utilización del Primero para la puesta en marcha de las actividades y de los servicios; y con razón, puesto que este no ha sido continuado siempre con los Programas de operaciones correspondientes. (se verá mas tarde este problema).

Hace falta, pues, reconocer que el Programa sirve ante todo para hacer recomendaciones sobre lo que hay que hacer en relación con la meta fijada y que sus limitaciones serán compensadas por los programas de operaciones. Así se puede estar seguro de su verdadera utilidad como instrumento de referencia y de comunicación, y como procedimiento sistemático para el desarrollo del mismo.

El Programa es útil principalmente para los que se encargarán de su puesta en marcha y éste sirve esencialmente para comprender lo que ha sucedido anteriormente: ¿cual es el problema que se intenta resolver?, ¿por qué, cómo y en que contexto problemático?.

Este documento sirve ante todo a los que prepararán el Programa de Operaciones, es decir, a los que se encargarán de la ejecución y de la gestión del mismo programa.

El Programa como documento, sirve también para la información general del público o los participantes (beneficiarios, instituciones, organismos y otros). Puede utilizarse como instrumento de difusión de sí mismo, en la medida en la que su concepción visual y gráfica se presta a ello. también como instrumento administrativo, el plan sirve para retener la información independientemente de la rotación del personal, dirigentes, ejecutivos, autoridades y técnicos.

Adicionalmente el Programa se dirige a que el establecimiento de los objetivos y la concepción de los medios se haga de la manera más objetiva, actualizada, lógica y realista.

Por otro lado, la elaboración del Programa obliga a retroceder, a observar de nuevo la problemática y a reconsiderar las soluciones posibles y fuerza al MVZ planificador a fijarse los objetivos del Programa con base en las metas y los objetivos operacionales que se desprenden de los primeros.

#### **V.2.2.- La composición del Programa.**

Como se ha mencionado antes, un Programa se compone de ciertos elementos de base, a los cuales pueden añadirse informaciones suplementarias de gran interés. En este sentido, para que un Programa documentado pueda ser una guía y un instrumento de referencia eficaz, algunos autores nos dicen que este debe contener mínimamente los siguientes componentes. (240 Y 241)

- a).- Definición y análisis del problema.
- b).- Examen y evaluación de las tecnologías de resolución disponibles.
- c).- Estrategias alternativas de programa.
- d).- La solución preferente.
- e).- Enunciado de los objetivos del programa.

f).- Enunciado de las recomendaciones generales del programa referentes a las actividades, recursos y población objetivo.

g).- Evaluación del programa.

Aquí es evidente que algunos de estos componentes mencionados, son igualmente elementos de lo que se puede denominar la problemática ganadera, es decir, que este documento sirve a los que toman la decisión para el establecimiento de prioridades y para la evaluación del proceso del fomento a la actividad. Veamos a continuación cada uno de ellos en particular:

**a) Definición y Análisis del Problema.**

Obviamente, se trata aquí de un problema prioritario para el cual se han fijado ya las metas en la fase de planeación y la información de utilidad que puede encontrarse en el Programa debe abarcar los siguientes aspectos:

- El carácter del problema, su distribución en la comunidad especificando las poblaciones en riesgo y las que han sido ya afectadas por el problema, la manera en que las intervenciones afectan la historia natural del problema,

los factores reconocidos como asociados o probablemente asociados a la emergencia del problema;

- Los aspectos del problema que se beneficiarían más de la realización de investigaciones;

- Cualquier otro dato pertinente sobre la comunidad, en relación con el problema en cuestión.

**b). Examen y evaluación de las tecnologías de resolución disponibles.**

Aquí se hace referencia a las soluciones eficaces y posibles consideradas en la exploración de alternativas de intervención en el momento de la primera etapa de la planificación. (en la formulación)

El examen de las soluciones deberá abarcar los diferentes niveles de desarrollo y las diferentes poblaciones objetivo, en este sentido deberá también ser efectuado en función de las perspectivas a corto, mediano y largo plazo.

Por tecnologías de resolución, hay que entender aquellos medios "técnicos" que se seleccionaron para resolver o



controlar un problema y que tienen una acción directa sobre el sistema de producción, los animales, los productores, el medio ambiente, etc.

**c). Estudio de las estrategias alternativas del programa.**

Se trata aquí de comparar las diferentes combinaciones posibles de intervención y de manera particular, de estudiar las orientaciones más prometedoras para controlar el problema. Por ejemplo: ¿Cuales son las acciones que un programa de control de brucelosis debe privilegiar?, En este sentido, ¿Deben favorecerse medidas educativas, legislativas, o medioambientales? o ¿Se debe intentar eliminar a todos los brucelosos, controlar a los brucelosos conocidos, prevenir la brucelosis actuando sobre factores de riesgo? o bien, ¿actuar sobre todos estos aspectos a la vez?.

La decisión elegida será producto del análisis de la información recabada en el momento de la exploración de las posibles alternativas de intervención efectuada en forma previa. Es necesario tomar en cuenta a individuos, grupos, circunstancias y limitaciones que pueden facilitar u obstaculizar el alcance de los objetivos.

**d). Elección de la solución preferente.**

De las estrategias estudiadas, varias pueden ser interesantes. Si se ha efectuado un análisis de costos y beneficios, se está en mejor disposición de tomar una decisión clarificada en lo referente al programa de intervención que debe privilegiarse. También es posible que otros criterios guíen la elección, como por ejemplo, los recursos utilizados actualmente.

En otras palabras, el Programa debe describir la solución más pertinente con relación a la situación actual y dar las razones y las consecuencias de esta elección.

**e). Enunciado de los objetivos del Programa.**

Una vez que se ha descrito la estrategia general del programa, llega el momento de fijar los objetivos del programa. Estos son de hecho objetivos de fomento de la ganadería o de sus estados intermedios, a diferencia de los de operación que se refieren a los resultados que intenta alcanzar el equipo de puesta en marcha, es decir el de la acción práctica. (ver cuadro 6).

### **Función de los Objetivos del Programa.**

En el presente trabajo se considera a la programación por objetivos como un método muy útil para definir las intervenciones que serán parte del programa, aunque en ocasiones interpretación se ha puesto en duda.. Sin embargo este es un procedimiento que necesita una buena comprensión de la noción y utilidad del procedimiento secuencial utilizado y de la esencia de los propios objetivos.

El verdadero interés de la determinación de objetivos consiste en que es esencialmente un proceso de gestión que se dirige a iniciar la acción y, evidentemente, a evaluar el efecto. Relaciona la condición problemática de partida con los elementos de solución. Todo este proceso, iniciado en la etapa de la determinación de prioridades por la formulación de la meta, se realiza para la elección de actividades y de servicios..

Según Schaefer M. estas son las funciones que cumplen los objetivos. (242):

- los objetivos de rango superior fijan los límites de los objetivos de rango inferior;

- los objetivos proveen sus normas y sus criterios a las actividades posteriores de programación y de gestión;
- los objetivos informan a los participantes en el programa sobre los tipos de comportamiento apropiados y pertinentes;
- de los objetivos se desprenden los criterios a utilizar para apreciar el grado de éxito o de fracaso del programa, su adecuación a los fines perseguidos y el valor del programa para la comunidad;
- los objetivos sirven de puntos de referencia para la toma de decisiones en el conjunto del proceso de planificación y de gestión del programa.

De no cumplirse lo anterior, se tienen como resultado objetivos "estéticos", es decir, amplios, vagos, sin ninguna utilidad más que la de dar al planificador la impresión de haber efectuado el "deber" que se le había pedido.

#### **Formulación de los Objetivos del Programa.**

Una de las dificultades relacionadas con la formulación de objetivos consiste en la determinación del tipo de resultados que se espera alcanzar en términos de fomento a

la ganadería. Lo importante es que los objetivos sean formulados en función de una secuencia jerárquica que vayan de objetivos de productividad a objetivos de comportamiento de los productores o de situaciones deseables. Así podría seguirse el siguiente procedimiento:

1.- Enunciar en primer lugar los objetivos de ganadería relacionados con indicadores de productividad por ejemplo, peso ganancia diaria, número de pariciones, tasa de fertilidad, productividad en el trabajo y otros.

2.- Enunciar los objetivos de comportamiento o estados deseables en relación con los objetivos de ganadería por ejemplo, eliminación de los problemas desde su origen.

3.- Enunciar los objetivos que favorecerán la predisposición social, por ejemplo, sensibilización de los productores y trabajadores, adquisición de conocimientos, medidas legislativas, acción comunitaria, y otros. Estos últimos nos llevan a la determinación de objetivos operacionales.

En relación a la formulación de los objetivos, deben seguirse algunas reglas para que sean considerados útiles,

así se trate de objetivos generales, intermedios o específicos, por lo que deberán precisarse los siguientes elementos:

- La naturaleza de la situación deseada. Se trata aquí del resultado a alcanzar por el programa o por la intervención, del comportamiento o del estado que debería alcanzarse en la población objetivo.

- Los criterios del éxito o fracaso. El objetivo debe precisar las normas y criterios que permitirán apreciar su grado de éxito. Este último puede relacionarse con la población que ha sido alcanzada en términos de porcentajes o de tasas, con la naturaleza del efecto de la intervención sobre los conocimientos, con actitudes y comportamientos y con costos máximos asociados a la consecución del objetivo.

- La cronología para la obtención del objetivo. La cronología precisa el momento en que el objetivo deberá ser alcanzado, o bien la fecha en la que tendrá lugar la evaluación o el control. Puede variar en función de que se trate de un objetivo general, intermedio o específico y puede variar, según el caso, de varios años a algunos meses.

- La población a alcanzar por el objetivo. Esta población es la de interés para el programa, puesto que presenta características particulares en términos de especie, raza, edad, tipo de explotación (sistema productivo), condiciones de los productores, de zona geográfica y naturalmente de problemática productiva en general. Pudiéndose dar el caso de que la población a alcanzar por el objetivo general no sea necesariamente la que será objeto de una intervención directa. Igualmente puede darse el caso en que la población objetivo está formada por individuos directamente implicados en las actividades del programa (administradores, mvz, etc.) o bien otros grupos u organismos externos al sector pecuario (medios de comunicación, industriales, comerciantes, etc.).

- El ámbito de aplicación del programa. Se refiere tanto a la zona geográfica estado, región, distrito, municipio y localidad, así como al medio en el que se desarrollará la actividad, rancho, granja, centro de acopio, rastro, escuela, etc.

En su conjunto, el objetivo debe ser pertinente en relación al problema, además de lógico y realizable

Finalmente en cuanto a redacción, el objetivo debe ser expresado de manera clara, concisa, precisa, y en términos medibles..

f). Enunciado de las recomendaciones generales del Programa referentes a las actividades, recursos y poblaciones objetivo.

El Programa debe contener también la lista precisa de acciones o intenciones que se recomiendan y que serán objeto de un servicio dirigido a la población objetivo por ejemplo sesiones de asistencia técnica, de transferencia de tecnología, puesta en funcionamiento de un servicio como pudiera ser la certificación sanitaria y otras.

A esta lista de acciones debe unirse la de recursos programados y la de los recursos actualmente disponibles, así como las normas y otras indicaciones que permitan establecer su tipo, uso y número a fin de dar respuesta a preguntas como:

¿en qué medida una nueva actividad afecta al número de recursos?

¿hay posibilidad de sustituir tareas o personal con una mayor productividad?



¿como mantener la calidad de asistencia y servicios, limitándose a los recursos de la organización o a los que están disponibles en el mercado de trabajo?

¿es posible que con los recursos actuales se produzcan los servicios necesarios y satisfacer las necesidades de producción y de productividad?

Al igual que en la estimación de las necesidades de producción - productividad y de servicios, la diferencia entre los recursos actuales y los recursos necesarios resulta de interés al Medico Veterinario Zootecnista ya que lo apoyan en la gestión de recursos adicionales. (ver cuadro 7).

En cuanto a la población objetivo, esta debe definirse de manera detallada y se refiere al núcleo seleccionado para beneficiarse con el programa. Schaefer recomienda precisar los criterios de "cualificación" de las comunidades, organismos e individuos receptores de los servicios. Se trata aquí de toda la información necesaria para que el desarrollo de las operaciones pueda ser realizado posteriormente, tanto en lo relacionado con el contenido del programa como en lo que concierne a las indicaciones de naturaleza administrativa. (244)

## g). Evaluación del Programa.

El Programa debe proporcionar también la información de base necesaria para la evaluación que será efectuada una vez que el programa esté en funcionamiento. Según Schaefer, las normas y criterios de evaluación deben especificarse, estas normas, que son tanto cuantitativas, como cualitativas y que van a servir para evaluar los efectos, la pertinencia, la productividad y el rendimiento, deberán estar expresadas en términos fáciles de utilizar por los evaluadores. (245)

El Programa especificará cómo, cuando, con que intervalos y en que forma serán efectuadas las mediciones y a quién deberán transmitirse los resultados.

De la misma forma que se han identificado diferentes etapas en el proceso de planificación (ver cuadro 8), también se pueden distinguir diferentes tipos de evaluación que corresponden a estas etapas:

- La evaluación de las políticas.
- La evaluación estratégica.
- La evaluación táctica o estructural y

- La evaluación operativa.

Cada una de estas evaluaciones se corresponde con un nivel particular del proceso de planificación y de programación y para cada uno de estos niveles o tipos de evaluación, pueden plantearse preguntas específicas tales como.

1. ¿Hay una correspondencia entre el programa, tal y como fue concebido y realizado, y las prioridades?
2. ¿Responde a problemas importantes desde el punto de vista de la sociedad y está encaminado en la dirección esperada?
3. ¿Han sido alcanzados los objetivos específicos del programa?
4. ¿Las actividades desarrolladas eran las apropiadas?
5. ¿Los recursos movilizados eran adecuados en términos de cantidad y calidad?
6. ¿Han sido alcanzados los objetivos operativos?., es decir, ¿La ejecución del programa se ha efectuado como estaba prevista?

Las preguntas 1 y 2 corresponden a la evaluación estratégica y política. Las preguntas 3, 4 y 5 corresponden con la evaluación táctica o estructural y la pregunta 6,

con la evaluación operativa. Estas preguntas son fundamentales para la evaluación que debe plantearse el planificador responsable de la concepción y ejecución de un programa de fomento a la ganadería.

En relación con el papel de la evaluación en la planificación, es importante recordar la circularidad en este proceso. Como puede verse, la evaluación cierra el círculo de la planificación y permite una reevaluación del nivel o del lugar que ocupa todo el programa en relación al problema en cuestión (evaluación estratégica).

En otras palabras, cada evaluación vuelve a la etapa inicial del proceso de planificación para cuestionar la pertinencia en relación con los resultados obtenidos. En el caso más optimista, el programa, aún después de haber registrado un buen éxito, puede haber agotado todo su potencial de manera que ahora deban implantarse otras acciones o programas para responder al mismo problema. Ante la eventualidad de que el problema en cuestión se haya convertido en menos importante, otros problemas deben ser considerados ahora como más prioritarios. (ver cuadro 9).

Sin embargo, la evaluación en un sentido más amplio puede intervenir en diferentes momentos del proceso de desarrollo del programa:

- Evaluación "ex ante" o predecisión. Esta se practica a partir de la terminación de la formulación del programa y consiste en comparar la eficacia o la rentabilidad económica de las diferentes acciones para alcanzar los objetivos deseados. Esta evaluación se efectúa de manera normativa, a partir de juicios de expertos o de otras personas competentes, o bien de manera empírica, es decir, basándose en datos que se originan en investigaciones anteriores.

- Evaluación "ex post" o postdecisión. Esta interviene durante o al final del proceso de planificación y de programación. Es la evaluación que provee información sobre la ejecución, el funcionamiento y los efectos del programa. Quedando claro que los resultados de la evaluación "ex post" pueden servir posteriormente para una evaluación "ex ante" cuando, por ejemplo, el mismo programa o algunos de sus componentes se aplican en otro contexto.

**Elementos para una Definición de Evaluación.**

Como se comentó anteriormente, la evaluación plantea una visión crítica de los diferentes componentes de la planificación y de la programación. Esta definición contiene implícitamente la noción de juicio de valor que debe efectuarse sobre los diferentes componentes del programa. En otros términos, la primer función de la evaluación es determinar el valor o el grado de éxito en la consecución de un objetivo predeterminado.

Al observar diferentes definiciones de evaluación, se puede constatar que hay consenso sobre el siguiente aspecto: La meta de la evaluación es realizar un juicio sobre una actividad, un recurso o un resultado. Dicho juicio se basa en criterios y normas.

Por criterio se entiende una característica observable, es decir, un indicador o una variable que se corresponde con los elementos del programa evaluado. Por ejemplo, si el objetivo es reducir la mortalidad al nacimiento, el criterio será la mortalidad al nacimiento.

La norma (en inglés standard) es el punto de referencia del criterio que permite realizar un juicio. Convierte en operativo al criterio atribuyéndole un valor numérico. En el caso del programa de nacimientos presentado antes, supongamos por ejemplo, que el objetivo perseguido sea el reducir la mortalidad al nacimiento a 10 muertes por 1000 nacidos vivos; en este caso la norma es de 10 por 1000.

Los criterios y las normas pueden ser implícitos o explícitos. En el primer caso, no son fijados de antemano, sino mas bien dejados al juicio del evaluador, generalmente a causa del mayor conocimiento que este último tiene sobre el tema y del alto nivel de credibilidad que él ofrece. En el segundo caso, los criterios y las normas se establecen de antemano; en este caso son conocidos y utilizados de manera uniforme por los evaluadores.

En uno y otro caso, las normas pueden establecerse de dos maneras:

1.- De manera normativa, es decir, generalmente a partir del juicio y de la opinión de un grupo de individuos bien informados y considerados como competentes en la materia ;

y

2.- De manera empírica, es decir, en función de experiencias anteriores que resulten de la investigación, de la comparación con otros sistemas o de programas semejantes.

Evidentemente, el problema planteado por los criterios y las normas es fundamentalmente el de la validez. En primer lugar, ¿quién los define? ¿lo hace un grupo de profesionales o de beneficiarios? ¿lo hace un grupo de presión o bien es la sociedad por medio de sus representantes políticos?.

Según los individuos implicados, los criterios y las normas pueden ser definidos de manera muy diferentes, debido a las perspectivas de los diferentes actores en la planificación, sin embargo se requiere el consenso definitivo de criterios para que una vez establecidas las normas evaluatorias, se validen y cumplan con su función.

Por lo tanto puede definirse la evaluación de un programa como: un proceso que consiste en determinar y en aplicar criterios y normas con el fin de emitir un juicio sobre sus



diferentes componentes, desde su planeación misma, su concepción, ejecución y resultados parciales y definitivos

Cabe señalar que la evaluación se diferencia de la simple vigilancia, monitoreo o seguimiento del desarrollo de un programa, en que ésta no considera necesariamente juicios de valor a partir de normas, pero es importante dado que arroja información para la detección de errores o desviaciones y a partir de estos, realizar las correcciones correspondientes.

Finalmente en la evaluación, se debe agregar otro tipo de preguntas que conciernen a los componentes y a los parámetros de la evaluación. En esta idea del marco conceptual se debe intentar responder a las tres preguntas siguientes:

- 1.- ¿Quiénes son los beneficiarios a los que se dirige el programa?
- 2.- ¿Quiénes son los proveedores de servicios?
- 3.- ¿Sobre que elementos del programa debe efectuarse la evaluación?

### V.3.- La programación de la ejecución

#### V.3.1.- Consideraciones generales.

La planificación de la ganadería no puede detenerse con la elaboración de un programa que dicte las acciones técnico-productivas que deben seguirse. El hecho de que el programa haya sido elaborado según las reglas metodológicas, no basta para que sea ejecutado automáticamente.

Para que el programa sea un éxito, es necesario poner atención a su ejecución; de otra manera, se corre el riesgo de que no sea realizado tal y como fue previsto, o bien de que se usen medios no adecuados para su ejecución. Un análisis deficiente del problema de salida y los vacíos en la ejecución constituyen las razones principales del fracaso de los programas sectoriales.

La ejecución del programa es el final lógico de la planificación en la ganadería. Significa el paso del plan de acción, es decir, "del conocimiento a la práctica".

Estrictamente hablando, la ejecución queda fuera del proceso de planificación, puesto que consiste en la movilización de recursos necesaria para cumplir los

objetivos. Comprende la secuencia de actividades que sigue a la adopción del Programa y se termina una vez que las acciones técnico-productivas se han integrado en la práctica de la organización.

Para asegurarse del éxito del programa, la ejecución debe ser pensada y practicada de la misma forma que las acciones para la ganadería recomendadas en el Programa. Por ello se comenta aquí como si formara parte integrante de un manual de planificación.

No basta planificar las actividades y los servicios que serán ofrecidos, para que se obtengan los resultados perseguidos. Hace falta también preveer como se ejecutarán las actividades y estos servicios. En realidad cuando se propone algo nuevo o simplemente algo diferente, el plan "altera" las prácticas habituales de la organización. La ejecución introduce un proceso de cambio en las organizaciones; el planificador debe tener en cuenta los obstáculos y resistencias que se asocian a ello.

En este apartado veremos la operación de los programas de Fomento a la Ganadería, pero no se describirán los detalles de la ejecución de las diferentes intervenciones. Se pondrá mas atención en la Planificación de la Ejecución.

Haremos una distinción entre los "elementos estratégicos" y los "elementos técnicos" de la planificación. Los elementos estratégicos son aquellos que deben ser tomados en cuenta por el planificador para abordar las resistencias al cambio y crear condiciones propicias para la realización del programa. Los elementos técnicos se refieren de manera particular a los instrumentos de gestión de la planificación de la ejecución.

#### **V.3.2.- Los elementos estratégicos.**

La ejecución está afectada por la movilización de recursos. Como se sabe, las organizaciones sociales en ganadería no siempre tienen el control sobre todos los recursos necesarios para la realización del programa. Incluso aquellas que tienen recursos suficientes deben recurrir en alguna ocasión a recursos profesionales o institucionales que no dependen de su jurisdicción. Estos recursos pueden encontrarse, bien sea en el interior de la red productiva, o bien en la red mas amplia de la comunidad que comprende establecimientos, asociaciones y agencias diversas.

En la medida en que se trata de un problema de movilización de recursos de todo tipo, el término "organización" se toma

en un sentido más amplio; abarca toda estructura de producción de servicios, a la población o a clientelas específicas (por ejemplo fábricas, comisiones escolares, asociaciones, establecimientos, etc.).

Estas organizaciones tienen objetivos que les son propios; pueden tener también ciertas metas en común. Estas yuxtaposiciones más o menos marcada de sus misiones de servicio, crea un contexto de trabajo en el que las uniones y relaciones entre estas organizaciones constituyen elementos no desdeñables.

Por otra parte, cuando estas organizaciones deciden adoptar un nuevo programa y, por lo tanto, movilizar los recursos necesarios en ese sentido, el programa no es "institucionalizado" más que en la medida en que se adapta al contexto organizacional y en que los miembros de la organización se adaptan a él.

En otras palabras, la ejecución de un programa o de una intervención requiere una adaptación mutua entre el proyecto en cuestión y el conjunto de la organización. Así el programa se "institucionaliza" cuando se integra en la práctica habitual de la organización.

Los elementos estratégicos de la ejecución se estudian aquí en primer lugar, en relación con el medio ambiente interorganizacional, y en seguida, en relación con la organización en sí.

**V.3.2.1.- El medio ambiente interorganizacional (El medio ambiente externo)**

Aquí se hará una breve descripción de las principales características de las relaciones interorganizacionales; También se comentarán las estrategias útiles para el grupo de planificación que permite promover la ejecución de las intervenciones.

Algunos autores consideran que el medio ambiente interorganizacional está formado por todos los individuos y todas las organizaciones que tienen que transigir juntos y, en un nivel más restringido, por los individuos y organizaciones que interactúan con una organización dada.

(247)

El medio ambiente estaría determinado por la relación entre el plan de la organización y los planes de las otras organizaciones con las cuales está relacionado. Por tanto

podría decirse que estos diferentes planes se corresponden con las identidades respectivas de cada una de las organizaciones, es decir, con lo que distingue unas de otras y que define el campo de sus actividades.

El grado de consenso en el campo propio de cada organización es un elemento determinante de la interdependencia entre estas últimas. En otras palabras, para que dos organizaciones puedan relacionarse y cooperar, cada una de ellas debe reconocer la importancia de la función que la otra desarrolla. A esto se añade el hecho de que deben tener intereses mutuos, es decir, metas parecidas, tareas que se yuxtaponen, e incluso la posibilidad de intercambiar o compartir recursos, proceso particularmente útil en períodos de escasez.

Por otra parte, las organizaciones mantienen relaciones interdependientes con el fin de reducir la incertidumbre que les provoca la competición. (248)

La organización es entonces más apta para promover lo que le sucederá en el futuro, lo cual constituye una ventaja considerable, sobre todo en un medio ambiente que presenta una cierta turbulencia. Según Emery y Trist, un medio

ambiente es "turbulento" cuando interactúan una gran cantidad de organizaciones distintas, este tipo de medio ambiente se caracteriza por la complejidad y la rapidez del cambio que se induce a partir del medio ambiente en sí, y no solamente por las interacciones entre sus componentes.

(249)

En este tipo de medio ambiente, la organización cada vez es menos autónoma, mientras que las otras organizaciones componentes son más y más importantes e influyentes y creando así una presión sobre la organización en cuestión.

Algunos programas de ganadería involucran, por su naturaleza, a un gran número de organizaciones. Entre estas, algunas tienen metas parecidas, otras tienen metas que les son específicas. Esta compleja problemática necesita múltiples servicios que dependen de diferentes organizaciones afectadas, aunque de manera diferente.

Este tipo de medio ambiente se presta mal al consenso, a la concertación o a la coordinación. En efecto, es difícil para cada una de las organizaciones implicadas reconocer un interés común.



Incluso en el caso en el que un interés común consiga juntar estas diferentes organizaciones, este interés se mantiene a menudo intangible, mal definido o no pertinente.

En resumen, este tipo de medio ambiente no parece responder a las condiciones propicias del desarrollo de un sistema de intercambio que involucraría a todas las organizaciones interesadas en principio, en una problemática de este tipo.

El medio ambiente de un programa de fomento a la ganadería puede, sin embargo, ser menos "turbulento" e implicar a un conjunto de organizaciones relativamente similares.

Emery y Trist hablan entonces de un medio ambiente oligopolista o relativamente restringido. Un medio ambiente de este tipo parece favorecer la consecución de un consenso entre los individuos y los grupos claves, basado en la satisfacción de intereses y de objetivos comunes.

**V.3.2.1.1.- El establecimiento de una base de poder del grupo de planificación.**

En este caso, la planificación ganadera y el Programa de Fomento se realizaría en un contexto caracterizado por un

conjunto de organizaciones autónomas que no forman parte necesariamente de un mismo conjunto. Debido a ello, el grupo de planificación y de programación no tiene poder en sí. Entendiendo por poder la capacidad de dirección, de gestión y de ejecución de las actividades.

De este modo, la mejor manera de movilizar recursos es el establecimiento de una base de poder del grupo de planificación encargado de la ejecución a partir de los diferentes tipos y niveles de influencia de ciertos individuos y de ciertas organizaciones.

#### Identificación de Individuos y Grupos de Interés

Para establecer una base de poder del grupo de planificación, el planificador responsable del plan debe identificar a los actores" que manejan la situación desde la fase inicial de la planificación. Estos últimos son individuos, instituciones o grupos cuyo apoyo, o al menos, la no oposición, es importante para el conjunto del proceso de planificación y, más aún, para la ejecución del programa o de la intervención.

Se trata, en suma, de individuos y de organizaciones que tienen un cierto poder, cuyo ejercicio puede influir en el desarrollo del programa de ganadería.

Para identificar a estos actores, Schaefer sugiere utilizar el análisis de los roles de estos actores, dicho análisis tiene como objetivo la identificación de las partes que están efectiva y potencialmente implicadas en el programa de intervención y la determinación de la naturaleza de esta implicación. Para ello, recomienda que se considere el programa como un sistema abierto, ampliado en el que se identifique a los individuos de los grupos que pueden asociarse a los diferentes componentes del programa. (250)

En otras palabras, se trata de relacionar los resultados perseguidos, con la población objetivo, los recursos físicos, humanos y financieros, así como a los individuos o grupos susceptibles de favorecer, frenar o controlar de manera formal o informal, el funcionamiento del programa.

Este análisis permitirá la comprensión de los roles jugados por los diferentes actores y prever sus comportamientos, permitiendo así una elección más clara de las estrategias, en particular cuando la participación de un individuo o de

un organismo es determinante para el éxito del programa. El análisis de los roles abarca tanto a los participantes internos como a los externos a la organización.

La Identificación de las Metas e Intereses de los Actores en Relación con el Programa.

Una vez que los actores han sido identificados, se requiere relacionar las metas que se persiguen con sus intereses colectivos e individuales por el programa o por la planificación y posteriormente detectar lo que ellos esperan a cambio de su apoyo al grupo de planificación, lo que ellos pueden perder y ganar en este programa. Es importante, por tanto, clarificar los elementos de cambio.

La Selección de Estrategias

Se trata de determinar que tipo de estrategia es la más pertinente para la obtención de su apoyo a la planificación y a la ejecución del programa. Thompson y Mc Ewen identifican dos clases de estrategias: las de competición y las estrategias cooperativas. (251)

Las de competición. Implican un elemento de rivalidad entre dos o más organizaciones. El objeto de estas puede ser,

según el caso, la clientela, fondos, funciones o incluso un problema de ganadería particular.

Por su parte las cooperativas son:

a).- La negociación. Se refiere al proceso que permite llegar a un acuerdo sobre el cambio de bienes o de servicios. La negociación intenta que los costos y los beneficios estén equilibrados entre los actores; ello implica que cada parte debe comprometerse. Es la estrategia del toma y daca.

b).- La cooptación. Cuando una organización ve amenazada su estabilidad o su existencia, puede recurrir a la cooptación; el proceso consiste en la absorción de la oposición parcial en la estructura de decisión de la organización. Teniendo una posición de poder o de responsabilidad en la organización, el elemento extraño se familiariza con los problemas y entonces está más inclinado a convertirse en un elemento de apoyo.

c).- La coalición. Es el proceso por el cual dos organismos o más se unen en una meta común. Cuando la coalición es efectiva, las organizaciones que forman parte actúan como si formasen una sola y única organización, en atención a objetivos comunes. La coalición se corresponde, pues, con

la forma última de apoyo que organizaciones autónomas pueden darse.

Basándose en un buen conocimiento de los valores y puntos de vista de los actores y después de la selección del tipo de estrategia más apropiada, puede entonces definirse mejor, con los individuos y organismos, cual será la implicación de éstos en el nivel de la toma de decisiones y en el nivel de la formulación del Programa y de la toma de acuerdos para su ejecución.

Mientras sea posible, deberán privilegiarse los contactos personales de manera que pueda desarrollarse el sentimiento de pertenencia al grupo de apoyo al programa. Pero, en un contexto organizacional, un conflicto siempre es posible y hasta cierto punto es un fenómeno normal. El hablar no enturbia necesariamente las cosas; por el contrario, puede utilizarse como base el dialogo para encontrar el tipo de relaciones más apropiado.

#### **V.3.2.2.- La organización (El medio ambiente interno)**

Si las relaciones interorganizacionales son particularmente importantes para la ejecución de los programas de

ganadería, los componentes de la organización hacia su interior, no lo son menos. En efecto, es la organización la que gestiona las actividades y los servicios. Por lo tanto, es útil en la ejecución de los programas de ganadería el conocimiento y la comprensión de la organización y, sobre todo conocer como puede ésta afectar a la etapa de realización del plan para lo cual será indispensable un modelo organizacional comprensible por los participantes del programa y analizar sus factibilidad y sus limitaciones

Este análisis puede ser efectuado anticipándose a los posibles fallos de la ejecución y para evitarlos, utilizando como marco de referencia, los diferentes modelos de cambio organizacional. A manera de ejemplo, se mencionan algunos:

Un modelo que utilice una estrategia que acentúe el control jerárquico, tratará de explicar las deficiencias de la ejecución por una mala administración. En su caso un modelo burocrático que enfatiza el aspecto discrecional y rutinario de las tareas, posiblemente atribuirá los fracasos de la ejecución a la resistencia al cambio. El modelo de desarrollo organizacional que favorece la participación y el compromiso de los individuos explicará

el fracaso de la ejecución porque hubo de incapacidad de llegar al consenso. Finalmente, el modelo político verá el fracaso de la ejecución como consecuencia de la imposibilidad de negociar.

#### **V.3.2.2.1.- Las condiciones organizacionales propicias a la ejecución**

Aunque interesantes, estas formas de analizar el cambio organizacional no nos permiten identificar los elementos que pueden ser objeto de un trabajo de planificación, es decir, no permiten discernir las condiciones necesarias o al menos propias de la ejecución de un programa de ganadería.

En este sentido, el marco analítico que nos propone Scheirer se considera más útil para disociar el fenómeno organizacional en tres niveles:

- El nivel macroorganizacional que corresponde al conjunto de la organización;
- El nivel intermedio, es decir, el de las subunidades y de los procesos que generan actividades diarias.



- El nivel individual que trata de los comportamientos, de las motivaciones y de los conocimientos.

El interés de este modelo es que no privilegia ninguno de los tres niveles de análisis. "Lo que se produce en cada uno de estos niveles puede influir de manera sustancial en el proceso de ejecución; ninguno de los componentes es la clave del éxito de la ejecución; privilegiar alguno de ellos no tiene por efecto más que la negligencia de los otros que son también importantes.

En consecuencia se interpreta de Scheirer la conformación de un modelo organizacional que incorpore los tres niveles del marco teórico citado.

Elementos Organizacionales a considerar en el Momento de la Planificación de la Ejecución:

En el nivel de la toma de decisiones

- El motivo
- Las Fuentes de Apoyo
- La Participación

En el nivel de gestión

- El Responsable
- Las Tareas
- La Formación

En el nivel de la ejecución

- Las Habilidades
- La Motivación

Fuente: Adaptado de Scheirer, M. A., : Program Implementation, the Organizational Context. (252)

Para identificar más fácilmente los elementos organizacionales que hay que considerar en la planificación de la ejecución, se piensa que es adecuada la adaptación de este modelo convirtiéndolo en más estructural. A cada uno de los niveles de análisis del modelo de Scheirer corresponde un equivalente estructural (el nivel de la toma de decisiones, el nivel de la gestión y el de la ejecución).

El modelo que se propone, es por lo tanto, menos dinámico; sin embargo, tiene la ventaja de ser más práctico para quién está encargado de la ejecución. Veremos ahora estos

elementos que hacen que el medio ambiente organizacional sea propicio o no al cambio creado por la ejecución.

#### En el Nivel de la Toma de Decisiones

En este nivel, la planificación de la ejecución debe tener más en cuenta, particularmente, los siguientes elementos:

El motivo. La resistencia al nuevo programa o a la nueva intervención es menor cuando la necesidad de cambio se reconoce de manera unánime, es decir, cuando la presión o la incitación a actuar viene tanto del interior como del exterior de la organización.

Por otra parte, Scheirer menciona que la ejecución se facilita cuando quienes toman la decisión tienen un problema para solucionar, comparativamente, por ejemplo, al único motivo de oportunidad personal. El planificador - administrador debe ser consciente de que, a menudo, motivos políticos dirigen el juego de los actores de la organización, posiblemente en detrimento de las metas de la misma.

Las Fuentes de Apoyo. Parece igualmente importante que personas claves (administradores y otras personas influyentes se impliquen en los diferentes niveles de organización y ofrezcan un apoyo activo al programa. Diversos grupos de presión, representantes de usuarios y grupos activistas (organizaciones que defiendan los derechos de los usuarios y consumidores), pueden favorecer la adopción del programa, pero la diversidad de las voces expresadas también puede ser un obstáculo a su ejecución.

La Participación en la Toma de Decisiones. La toma de decisiones concierne a la vez a la de adopción del programa y a otras decisiones de las que necesita la ejecución del programa. Puede hacerse de manera unilateral por ejemplo, se le comunica a la organización que será implantado un nuevo programa o puede ser participativa, por ejemplo, varias personas participan en el proceso. La orientación participativa descansa en la teoría según la cual quienes están influidos directamente por una decisión deben participar en su formulación. Esto tiene por efecto el favorecimiento de su compromiso y, por lo tanto, de la puesta en marcha de la decisión.

**En el Nivel de la Gestión.**

Se trata aquí del nivel de supervisión y de coordinación de la ejecución del programa. El éxito de la ejecución descansa, de manera particular en los siguientes factores:

El Responsable de la Ejecución. Esto parte de la idea de que la ejecución tiene más posibilidades de tener éxito cuando una persona está expresamente encargada del proceso de la ejecución. Esta persona debería ser hábil para introducir el cambio. Naturalmente también debería creer en el programa y haber recibido la formación pertinente para la introducción de este último. Por otra parte, la ejecución se facilita cuando el gestor del programa hace tomar parte de sus aspiraciones a las personas encargadas de la ejecución. De manera general, la ejecución se facilita por la utilización de agentes de cambios proactivos, es decir, orientados hacia la acción.

Las Tareas. Mientras sea posible, las nuevas tareas a efectuar deberán ser traducidas a procesos estandarizados, de manera que el trabajo a efectuar sea visualizable fácilmente tanto por el supervisor como por los ejecutores. Además, hay que reservar tiempo para hacer el análisis de

la nueva situación, así como para proceder a los ajustes necesarios. Esta evaluación es tanto más fácil si la experimentación se hace primero a pequeña escala y se espera a los resultados preliminares antes que generalizar el programa.

La Formación. Es evidente que los métodos de formación y de comunicación deben adaptarse a la amplitud del cambio. Modificar los detalles de una tarea no requiere la misma inversión en términos de formación que el cambio de los papeles y de las funciones. Independientemente del cambio aportado, todo programa debería acompañarse de un plan de formación de personal, ya se trate de perfeccionamiento o de puesta al día.

En el Nivel de la Ejecución.

Las reacciones a un programa o a una intervención pueden ser positivas, neutras o negativas; pueden ir de la total aceptación a la resistencia más viva. En efecto, cada una tiende a ver el cambio que se le propone en términos personales; todo cambio afecta de manera positiva o negativa la calidad de vida en el trabajo. Por tanto el clima organizacional es, según el caso, favorable o

desfavorable a la ejecución. Se piensa que una ejecución que ponga el acento en la asistencia mutua y en las actividades interpersonales intensas, tiene más posibilidades de obtener éxito. Las condiciones tratadas aquí conciernen al personal implicado directamente en la ejecución del programa. Las mismas consideraciones pueden aplicarse a todo individuo que trabaje para la organización.

Las habilidades Requeridas. Evidentemente, un individuo que tiene facilidad para ejecutar la tarea o para jugar el papel que se le pide está naturalmente más inclinado que otro a hacer marchar el programa. Sucede lo mismo para quién ha recibido una formación relacionada con el contenido del programa. Por otra parte el tiempo de aprendizaje para el cambio debe tener en cuenta el nivel de dificultad de la tarea. Un individuo participará más en la ejecución de un programa si se ha beneficiado de una sesión de formación que le permite aprender por medio del ensayo y del error a ejecutar una nueva operación.

La Motivación. Naturalmente, si el personal que interviene es favorable al objetivo del programa, estará más inclinado a participar. Sin embargo, debe tener una idea clara de lo

que se espera de él. Como se ha indicado, parece que la participación en el proceso de decisión facilita la aceptación del programa. Según Scheirer, la participación es eficaz porque desarrolla el apoyo social entre los ejecutantes y porque es un medio de lucha contra las falsas creencias. Una última estrategia es la de dar a los que intervienen la ocasión de adoptar el programa en la forma de un ensayo. Así el ejecutante percibe este cambio como menos amenazador y aplaza su juicio sobre el programa.

Las condiciones descritas anteriormente son todas válidas para la planificación en el nivel del conjunto de la organización. Su toma en consideración aumentará las posibilidades de éxito del programa, es decir, la "institucionalización" de la ejecución.

Scheirer ve la etapa final del proceso de la siguiente manera: Una vez que se ha decidido adoptar el programa, se trata de reunir los recursos, de introducir los cambios de tareas o de papeles, de aportar las modificaciones necesarias y, finalmente, de introducir el nuevo programa de las operaciones cotidianas.



En resumen, las condiciones favorables para la ejecución del programa son:

- a) Una base teórica,
- b) directivas claras,
- c) agentes de cambio que, además de poseer buenas habilidades administrativas y políticas, se adhieran a las metas perseguidas,
- d) el apoyo de grupos organizados y de personas influyentes, y
- e) el reconocimiento oficial de los objetivos que se encuentran entonces colocados al abrigo de conflictos de poder y en condiciones socioeconómicas cambiantes.

### **V.3.3.- Los elementos técnicos.**

Se comentó anteriormente como ciertas condiciones favorecen la ejecución; sin embargo estas condiciones, aunque son muy importantes, son insuficientes para que el programa sea aplicado conforme al plan. Los aspectos técnicos de la ejecución del programa también deben ser planificados. Veremos ahora lo que debe comprender el Plan de Operaciones

del programa de fomento y cuales son los principales métodos de clasificación de estas operaciones.

#### **V.3.3.1.- El programa de operaciones.**

Como se ha dicho ya, los objetivos específicos del programa se traducen en objetivos operacionales, y estos objetivos operacionales son el punto de partida de los diferentes planes de operaciones del programa.

El Programa de Operaciones es de utilización exclusiva del equipo de trabajo o del servicio encargado de su realización, a diferencia del Programa que puede dirigirse a una audiencia relativamente más amplia, fundamentalmente de planificadores, de administradores, de técnicos, de usuarios y otros actores de la comunidad afectados más o menos directamente por el mismo.

Es elaborado para la gestión de la ejecución, del desarrollo o del funcionamiento diario de las actividades. Para hacer esto, contiene diferentes tipos de informaciones sobre las actividades y responsabilidades de cada uno, sobre los recursos y los calendarios. Estas informaciones se definen a partir del objetivo operacional de partida.

El éxito del Programa de Fomento a la Ganadería implica que el Programa de Operaciones debe tener en cuenta, al igual que para el Programa en sí, el contexto socio - económico, cultural y político, así como los problemas organizacionales; lo que se ha tratado de explicar anteriormente.

El Programa de Operaciones debe además, favorecer el ejercicio del control de las actividades y de las tareas que componen el programa. Veremos ahora como por su contenido, los Programas de Operaciones pueden contribuir a una buena gestión del programa y responder a las siguientes preguntas:

- ¿Quién hace que?
- ¿Para quién?
- ¿Cuándo y en que orden?
- ¿Con que recursos?

#### **V.3.3.1.1.- La especificación de los objetivos operativos.**

Los Programas de Operaciones se inician a partir de los objetivos operativos. El objetivo operativo es el resultado

perseguido por un equipo de trabajo dado. En el marco de la planificación ganadera, el objetivo general corresponde al mandato atribuido a un equipo de trabajo. La consecución de este objetivo permite que el objetivo de ganadería del cual se desprende también sea alcanzado.

Así podría tenerse por ejemplo, un objetivo operativo que persigue la implantación de un servicio de asistencia técnica para pequeños productores de bovinos lecheros. El alcance del objetivo operativo favorecería el alcance del objetivo de ganadería, es decir, la utilización de tal técnica.

La formulación de objetivos operativos debe responder a los mismos criterios que los que caracterizan el enunciado de objetivos de programa (ver la primera parte de este capítulo V). Sin embargo, estos objetivos tienen la particularidad de ser formulados desde el punto de vista de actividades de equipo de trabajo, a diferencia de los objetivos del programa que se enuncian en función de estados o comportamientos esperados en las poblaciones objetivo. Por ejemplo, el enunciado del objetivo al cual nos referimos podría leerse así:

" Que en cinco meses, el equipo de trabajo haya puesto en marcha y convertido en funcional un servicio de asistencia técnica para pequeños productores de bovinos lecheros, en la comunidad ".

En el ejemplo citado, este objetivo está formulado desde el punto de vista del equipo de trabajo, es decir, del o de los responsables del resultado, precisa una acción, el plazo y un resultado. Lógicamente deberá precisarse paralelamente las normas de cumplimiento que permitan juzgar si el servicio es de hecho funcional o no.

De la misma manera que para la formulación de los objetivos del programa, debe recurrirse a una jerarquía de objetivos operativos interdependientes que vayan de los más generales a los más específicos.

#### **V.3.3.1.2.- Programa central de operaciones**

Esta forma de especificación de objetivos permite dar a luz a objetivos operativos comunes al programa y a la organización responsable, o a dos programas o más. Por ejemplo para los objetivos que se diseñen para la formación

del personal, a las comunicaciones, al manejo de la información y posiblemente a la evaluación y al control.

En tales circunstancias, es preferible que los programas operativos desprendidos de estos objetivos, estén integrados en un Programa Central de Operaciones de manera que se coordinen los recursos y actividades semejantes. (ver cuadro 10)

#### **V.3.3.1.3.- La especificación de actividades y operaciones**

Después de haber especificado los objetivos operativos, ahora es necesario enunciar las actividades, es decir, indicar lo que hay que hacer para alcanzar los resultados de operación.

Algunos objetivos operativos implican una fase de actividades temporales. Por ejemplo, la instalación de equipos, el desarrollo de instrumentos y la formación de personal, como requisitos para el funcionamiento del programa. En este sentido y porque se trata de tareas no repetitivas, de duración limitada y que a menudo recurren a la participación multidisciplinaria, estas actividades pueden ser gestionadas como proyectos.

Al contrario, hay actividades permanentes es decir, que "se dirigen a mantener un programa en la línea fijada por la planificación". Por ejemplo, las respuestas a las solicitudes de asistencia técnica, de apoyo y de vigilancia, que son actividades normales para un programa dado. Por lo tanto, debido a su naturaleza continua, estas últimas no pueden ser gestionadas como si se tratara de un proyecto..

Así se trate de actividades temporales o permanentes, éstas deben ser explicadas de manera detallada en el plan de operaciones. Según Schaefer, el enunciado de una actividad debe especificar los siguientes elementos:

- lo que debe hacerse, fundamentalmente la naturaleza del trabajo, su cantidad y su calidad;
- por quién debe ser realizado el trabajo, fundamentalmente las actividades realizadas en colaboración y la secuencia de operaciones;
- cuándo debe hacerse el trabajo, fundamentalmente la cronología de las etapas, los intervalos y los plazos de finalización;

- dónde debe efectuarse el trabajo, en particular si debe ser efectuado en más de un sitio;
- cómo debe hacerse. Este aspecto necesita un enunciado explícito de las normas de rendimiento, tanto cualitativas como cuantitativas por ejemplo el abordaje a una comunidad que requiere de técnicas específicas de conocimiento y que tendrá que ser precedido de capacitación y de una campaña de divulgación.

La especificación de actividades ayuda a la identificación del tipo y número de recursos requeridos para la ejecución del programa: entonces es posible asignar recursos a puestos y a tareas precisas e inscribir estas asignaciones en un cuadro o parrilla de responsabilidades.

#### **V.3.3.1.4.- Resumen de los elementos del programa de operaciones**

A continuación se presenta la lista que resume los elementos que deben considerarse en el desarrollo del programa de operaciones:

- a.- Ordenar las actividades de manera cronológica;



- b.- Identificar las etapas previas a cada actividad (por ejemplo, solicitud de material, formación de personal, etc.);
- c.- Hacer una lista de actividades, precisando las fechas de comienzo y de fin;
- d.- Definir los recursos materiales, humanos y financieros que serán necesarios;
- e.- Especificar claramente las responsabilidades de cada uno (clientela, horario, local);
- f.- Contactar con las organizaciones implicadas por las actividades y asegurarse de su colaboración;
- g.- Estudiar los problemas y especificarlos;
- h.- Asegurarse de que cada uno sabe lo que tiene que hacer y cuando debe hacerlo.

#### **V.3.3.2.-Los métodos de clasificación ordenada de actividades**

Estos métodos pueden dividirse de manera general en dos clases. Algunos de ellos utilizan una estructura de red y otros representan el calendario de operaciones. Su finalidad es ayudar a la especificación de las actividades y facilitar su clasificación por orden.

Los métodos que utilizan una estructura de red.

El uso de estos métodos permite representar, con la ayuda de gráficos, el camino de las operaciones o de los acontecimientos que forman entonces una red. Estos diagramas de redes sirven tanto para la planificación como para el control de la ejecución, además son instrumentos muy útiles en la gestión cotidiana de las operaciones; entre estos tenemos:

- El Algoritmo Decisional, en donde podemos entender que el término algoritmo significa "encadenamiento de acciones necesarias para la realización de una tarea".
- El Diagrama de Flujo que es una red de operaciones que sirven para seguir el camino recorrido por el usuario en el interior de una organización dispensadora de servicios.
- El PERT ("Program Evaluati6n and Review Technique") y el Método del Camino Critico (CPM) que ayudan a establecer la secuencia de actividades necesarias para la consecuci6n de un objetivo operacional.

- La Red de Referencias que permite identificar las relaciones de referencia entre diferentes organizaciones.

Los métodos que representan el calendario de operaciones

Toda actividad de ejecución implica una fecha de finalización. El respeto de esta fecha de finalización se deriva del respeto de cada una de las fechas previstas para la finalización de las diversas tareas. Es importante por lo tanto para el gestor de un proyecto de ejecución como para cualquier otra persona implicada, que se conozcan los diferentes plazos. Para ello son útiles dos tipos de métodos: el Diagrama de Gantt y una adaptación de este último, el Diagrama de Milestone.

- El Diagrama de Gantt es un instrumento de planificación y de control. Permite indicar el tiempo previsto y el tiempo actual de cada una de las tareas, lo cual permite la visualización del programa de los trabajos, por ejemplo, en adelanto, a tiempo o con retraso. Sirve de calendario de operaciones para la ejecución.

- El Diagrama de Milestone es una adaptación al diagrama de Gantt, al que pueden añadirse puntos de control.

### V.3.3.3.- La evaluación operativa

Como su nombre lo indica este tipo de evaluación se aplica a los aspectos operativos de la planificación y de la programación, es decir, a la ejecución y a la implantación y puede considerarse como una prolongación de la evaluación táctica en la medida en la que están implicadas la movilización de los recursos y la implantación de actividades.

Tal y como se ha visto antes, la evaluación operativa se ocupa igualmente de objetivos, pero objetivos operativos en relación con actividades y recursos del programa. Se refiere más a la gestión de los recursos y de las actividades en un contexto organizacional preciso.

En el tema anterior en el que se trató la planificación operativa, se presentaron varios métodos e instrumentos utilizados en este tipo de planificación. Así se comenta también que métodos como el PERT o el CPM pueden ser utilizados no solamente en la planificación de la implantación, sino también en la evaluación.

## VI. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y EXTENSIONISMO.

De manera especial se adiciona este capítulo, con la intención de destacar el papel de los mvz como cuadros técnicos capacitados y de la tecnología, como el eje sobre el que se posibilita en la práctica la operación de los programas de fomento ganadero.

Como se ha visto en capítulos anteriores, la ganadería en México durante las últimas décadas ha tenido un proceso de crecimiento errático, negativo o muy limitado casi en todas las especies productivas, por lo que no se puede hablar de un verdadero desarrollo en este subsector de la economía.

Esta situación exige una reactivación de la producción pecuaria, en sus diferentes líneas, para responder a las necesidades crecientes de productos de origen animal que requiere la sociedad. Para lograr esta condición, se requiere de nuevos conocimientos, metodologías de planeación como ya hemos visto y tecnologías para aprovechar más eficientemente los recursos disponibles, como lo son los ecológicos, biológicos, económicos, de organización y en general la propia capacidad de los productores.

Tenemos la idea de que la ganadería mexicana puede dar más, ya que la experiencia demuestra que con la aplicación de tecnologías sencillas y eficientes sobre alimentación, producción de forrajes, suplementación energética y mineral, pastoreo controlado, manejo del hato y sanidad entre otras, se puede incrementar la productividad en ciertos parámetros. Por ejemplo, la producción de leche puede incrementarse de 3 a 5 litros por día, la producción por lactancia de 540 a 1200 litros, el peso de los becerros al destete de 150 a 200 kilogramos y así podemos tener esa idea en todas las especies que se trabajan en nuestro país

Pero para lograr que los ganaderos alcancen mejores niveles de producción y productividad, pensamos que se requiere de estrategias debidamente integradas, es por eso que en este trabajo se ha tratado de precisar el fomento a la ganadería como una estrategia metodológica de planeación para el desarrollo, es así como consideramos la integración de acciones, servicios y recursos en un todo y con una sola línea de organización.

Es en este marco de reflexión, en que debemos de observar el proceso de producción de la ganadería, y dentro de este, los conceptos y la condición estratégica de la

transferencia de tecnología y el extensionismo, todo esto para encontrar las posibilidades de mejoramiento tecnológico.

Para abordar este capítulo se tomarán como base las principales tesis de Alierso C. de Oliveira y de Serafín J. Mendoza, ya que su trabajo es el resultado del análisis y la integración de las experiencias de diversos autores y especialistas en la materia, así como de su conocimiento adquirido a lo largo de 30 años de vida profesional relacionados directamente con el tema. (253)

#### **VI.1.- El Proceso Productivo en la Ganadería**

La ganadería constituye un tipo especial de producción, en particular es de naturaleza biológica y su origen parte del aprovechamiento y transformación de plantas y animales para que como consecuencia se generen bienes y productos. En la ganadería se manifiestan dos procesos básicos que son:

- a) La transformación de la energía solar en energía química, mediante el aprovechamiento de las plantas verdes y
- b) La conversión de materias de origen vegetal en productos de naturaleza animal.

La actividad ganadera se realiza por productores rurales denominados ganaderos, agricultores o campesinos, según sea el enfoque principal de su explotación y la región del país a que corresponde.

La ganadería al igual que las demás actividades agropecuarias se caracteriza por ocupar de manera general grandes espacios a diferencia de otras actividades productivas y normalmente se desarrolla a cielo abierto, motivo por el cual las plantas y los animales en explotación, requieren de un medio que les proporcione agua, luz, calor y alimentos.

En síntesis, se puede decir que la ganadería es un proceso que se caracteriza por:

- a) ser de naturaleza biológica;
- b) requerir amplios espacios;
- c) depender fuertemente de las condiciones climáticas y;
- d) basar su eficiencia en el alto nivel de conocimientos y la elevada capacidad del hombre para el manejo de la explotación.



Por otra parte, la ganadería, como toda actividad económica comprende tres aspectos fundamentales que son:

- a) La producción propiamente dicha;
- b) El intercambio de los productos obtenidos y
- c) El consumo de los recursos disponibles.

Expuesto lo anterior, el progreso material de los ganaderos depende fundamentalmente del conocimiento y dominio cada vez más amplio, profundo y completo que estos tengan de lo que ocurre en el proceso productivo pecuario.

En el transcurso de su evolución el hombre ha aprendido que nada ocurre en la naturaleza sin una razón determinada, es decir que todo efecto obedece a una causa y al relacionar en forma metódica y sistemática las causas y sus efectos, el hombre estableció un procedimiento especial para observar, comprobar y explicar los fenómenos del mundo que le rodea, incluyéndose como individuo y sociedad. A esta forma de proceder y generar conocimientos, se le conoce como "método científico" y es a través de este procedimiento que el hombre ha estudiado el proceso productivo pecuario.

Derivado de lo anterior, se ha determinado hasta el momento que en dicho proceso participan los siguientes componentes:

- a) Funciones del proceso. Corresponde al proceso productivo pecuario desempeñar las siguientes funciones:
- la transformación de materias primas de origen vegetal en productos de origen animal,
  - la producción de bienes y productos y
  - la comercialización.
- b) Recursos requeridos. Estos constituyen un conjunto de bienes y servicios que son necesarios para la realización de las actividades pecuarias. Una parte de esos recursos están incorporados en el mismo sistema de producción como es el caso de la tierra, el agua, la infraestructura, los animales, los pastizales, y otros. Otros en cambio, provienen de sitios fuera del rancho o la granja, como es el caso de los insumos, los recursos humanos y financieros, la maquinaria, etc.,.
- c) Organización del proceso. Por esta se entiende la estructura y las normas que rigen la realización de las actividades en el proceso productivo pecuario y las que determinan las relaciones entre los individuos y organismos encargados de la ejecución de las

actividades. La organización posibilita el funcionamiento ordenado del proceso productivo pecuario.

- d) Gestión. Esta consiste en el conjunto de decisiones que se toman en el proceso productivo pecuario así como la capacidad de obtener lo que se necesita para la realización de dicho proceso. Aquí deberá tomarse en consideración quienes y cuando se toman las decisiones así como el lapso entre la decisión y su puesta en práctica. En términos generales, en el proceso productivo rural, la "calidad y la oportunidad" con que se toman y ejecutan las decisiones son fundamentales para el logro de los objetivos planteados.
- e) Métodos y técnicas. Son los procedimientos utilizados en la realización de las actividades productivas pecuarias. Incluyen los métodos y formas de hacer ó desarrollar determinada práctica o labor durante el proceso. Es en este apartado dónde se ubica la tecnología que puede ser tanto de "proceso", como es el caso de un conocimiento, procedimiento y otros, o de "producto" como es el caso de una maquinaria, equipo o instrumento específico.
- f) Medio ambiente. Constituye el entorno en el cual está inmerso y se realiza el proceso productivo. En el medio ambiente cabe distinguir las condiciones y recursos

provenientes de los sistemas naturales como son los ecológicos y los biológicos, o la infraestructura física construida por el hombre como son las vías, los caminos, los centros comerciales y de mercadeo y los medios de comunicación social.

## **VI.2.- LA TECNOLOGÍA EN LA GANADERÍA**

El origen, las características y las innovaciones tecnológicas que se utilizan en las actividades ganaderas pueden agruparse en tres clases:

1.- Las relativas al mejoramiento de las especies animales. Los animales mejorados tienen mayor capacidad de adaptación a las diversas condiciones del medio ambiente; son más homogéneos entre sí y al mismo tiempo, los productos que generan como son. Carne, leche, huevo, lana, se ajustan más a las condiciones del mercado, es decir, mayor calidad, rendimiento y oportunidad de producción.

Para lograr este mejoramiento se usan básicamente dos métodos: a) Selección de los mejores individuos ya existentes y b) creación de nuevos individuos a través del mejoramiento genético.

En algunos casos el mejoramiento deberá efectuarse "in situ", pero en otras ocasiones pueden probar o adaptar razas desarrolladas en otros lugares.

El tiempo requerido para la creación de una nueva raza o el mejoramiento de las ya existentes está limitado por la rapidez y capacidad de reproducción de la respectiva especie. En la producción bovina la lentitud del proceso de reproducción hace muy tardada la creación de una nueva raza. Sin embargo no siempre es necesario sustituir las razas ya existentes por una nueva, pues es posible introducir las características mejoradas en el hato ganadero, cruzando sus hembras con hatos mejorados, o bien, haciendo uso de la inseminación artificial.

2.- ~~Las destinadas a mejorar las condiciones en las cuales~~ los animales producen, es decir el mejoramiento de las condiciones ecológicas. El hombre siempre ha intentado un mayor control y dominio sobre el medio ambiente en los cuales sus animales se desarrollan y producen. Este propósito llega a su máxima expresión en la producción ganadera confinada; en la ganadería, las modalidades que implican algún grado de confinamiento se ha generalizado

dada su mayor eficiencia y esto ha acelerado el proceso de la cría concentrada de animales.

Por su naturaleza, el desarrollo y la aplicación de las técnicas destinadas a mejorar las condiciones ecológicas de un sitio determinado deben realizarse en el lugar de producción, sea en la forma original o probando tecnologías desarrolladas en otras latitudes con condiciones similares. Sin embargo algunas innovaciones tecnológicas, como la crianza confinada de animales, son adecuadas para una gama muy amplia de lugares y por lo tanto, pueden ser transferidas a otras partes casi sin modificaciones.

3.- Las relativas al manejo u operación del proceso productivo pecuario y que a su vez pueden referirse a una recomendación zootécnica, a un aspecto mecánico o bien a un procedimiento de organización, en otras palabras nos referimos a las tecnologías del manejo de la producción. Las principales tecnologías de este grupo se refieren a las fases que van desde el nacimiento del animal hasta que este alcance su máxima producción, a este grupo también corresponden los procedimientos y métodos operativos, administrativos y organizativos del proceso productivo.

Generalmente estas innovaciones tecnológicas se orientas hacia tres aspectos fundamentales del manejo y que son:

- mejorar los procedimientos de crianza;
- mejorar la alimentación y
- mejorar el control sanitario.

Estos tres aspectos no son excluyentes ni se realizan en forma aislada, por el contrario, son complementarios y todos se orientan a lograr animales más desarrollados y productivos, sistemas que permitan una adecuada disponibilidad de alimentos durante todo el año y buena distribución de estos alimentos entre todos los animales del hato en las mejores condiciones de salud animal y publica.

En forma complementaria también están las tecnologías que permitan aumentar la conversión de alimentos consumidos en productos, o que permitan sustituir los productos intermedios valiosos por su alto costo, por otros de menor costo o menos útiles para el hombre de manera directa.

A este grupo también se agregan las tecnologías que se orientan al mejoramiento de los pastizales y otros

cultivos, buscando combinaciones adecuadas para la alimentación; el aumento del número de animales por unidad de superficie sin afectar su capacidad productiva; la adaptación de la calidad del producto que se obtiene a las exigencias del procesamiento agroindustrial y a las condiciones de almacenamiento, transporte y consumo.

Por lo que respecta a las tecnologías de origen mecánico se puede mencionar que el hombre siempre se ha preocupado por disminuir los esfuerzos y el tiempo en la realización de las faenas del campo. Para ello, primeramente incorporó la fuerza animal a su proceso productivo y posteriormente, la fuerza motorizada. Dichos cambios han venido produciendo profundas transformaciones tecnológicas en el proceso productivo de la ganadería.

Se ha observado que la mecanización del proceso además de aligerar lo pesado de las labores del campo, mejoran la calidad, oportunidad o precisión de algunas labores contribuyendo al incremento de los rendimientos unitarios y a la reducción de los costos de producción.

4.- Tecnologías de organización y de gestión de los ranchos, granjas o empresas. Aunado a los cambios ya



señalados, la modernización del proceso de producción pecuario va unido a la adopción de nuevos procedimientos para mejorar la organización y las gestiones que se efectúan durante el desarrollo del proceso de producción. Estos procedimientos pueden referirse a una adecuada programación en el uso de los recursos disponibles, la organización del trabajo, la gestión y contabilidad de las finanzas de la explotación y en su caso de la determinación de la relación costo / beneficio del proceso de producción.

### **VI.3.- MARCO CONCEPTUAL DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA**

Por diversos autores seguramente el concepto clave en este proceso es el de tecnología, el cual ha sido definido de acuerdo al campo científico en que se desenvuelven, o bien, en función de sus experiencias prácticas. Con el propósito de avanzar en el significado de este concepto, a continuación se presentan algunas de sus definiciones:

**Tecnología.-** Es el estudio de los métodos, procedimientos y medios necesarios para realizar un oficio. Sin embargo, hay quienes la consideran "como la aplicación de la ciencia para crear y probar ideas, procesos, prototipos o productos, que sean de utilidad social al emplearse en

forma masiva". En este caso la tecnología es considerada "como la aplicación de la ciencia...", situación que se vuelve más práctica y se aproxima a los fines de este trabajo. Por otro lado, encontramos que por tecnología se entiende "como el conjunto de conocimientos científicos aplicados al logro de fines concretos, que incluyen a las herramientas, los productos, las técnicas, los métodos y los procesos así como la capacidad cognoscitiva der los individuos que intervienen". (254)

En este caso se puede observar que la definición es muy similar a la anterior, ya que ambas consideran a la tecnología como la aplicación del conocimiento, o de la ciencia en el logro de fines concretos.

De las definiciones anteriores se puede decir que la tecnología es:

- a) Un conjunto de conocimientos, prácticas o instrumentos.
- b) Derivados de la ciencia o de la experiencia práctica.
- c) Aplicados a los procesos productivos o a un proceso social.
- d) Tiene el propósito de lograr mayor eficiencia en el proceso productivo.

Cabe mencionar que las innovaciones tecnológicas consisten en una nueva práctica o en una nueva técnica para un grupo, una comunidad o una región y cuyo uso correcto en un proceso productivo, trae como consecuencia un aumento considerable de la producción o de la calidad del bien producido.

Transferencia de tecnología.- Existen diferentes formas de abordar y de expresar lo que actualmente se entiende por este concepto, sin embargo, a pesar de las divergencias semánticas, todas las definiciones de una u otra forma se basan en la misma idea, es decir, en la "acción o efecto de transferir, o sea, pasar o llevar una cosa de un lugar a otro". En este caso incluye la idea de un portador, que es el transmisor de un contenido a su nuevo lugar o destinatario. De ahí que por transferencia de tecnología se entiende al proceso a través del cual la información técnica, las prácticas, los procedimientos, los genotipos y los instrumentos mejorados por el sistema de investigación, se validan en un contexto específico en el cual se va a aplicar.

Al analizar el concepto de transferencia de tecnología, se pueden distinguir los siguientes elementos:

- a) La transferencia de tecnología es un "proceso", con ello se quiere decir que es un fenómeno que se da a través del tiempo y es difícil identificar con precisión su principio y su fin. Como proceso involucra muchas fases o etapas, mismas que están íntimamente relacionadas entre sí y se traslapan unas con otras.
- b) La transferencia de tecnología tiene como esencia el traslado de "algo" de un lugar a otro, de un contexto social a otro y ese algo que es la tecnología, bien puede expresarse a través de un elemento concreto como es el caso de un instrumento, una semilla o un animal, o bien puede ser algo intangible o abstracto como es el caso de una idea, un nuevo conocimiento, un procedimiento, o entonces, una formula integral de producción para obtener más y mejores bienes y servicios de un sistema productivo. (el fomento a)
- c) La transferencia de tecnología involucra la difusión, la diseminación y la divulgación como subetapas de ella. Estas consisten en el traslado de la tecnología de un lugar a otro.
- d) La transferencia de tecnología involucra la etapa de validación, la cual permite adecuar, adaptar o reevaluar la tecnología en el propio contexto en el cual será utilizada o transferida.

La transferencia de tecnología según Sábato, es un concepto que en un principio se refería exclusivamente al traslado de los avances industriales (tecnología) de un país a otro, pero con el transcurrir del tiempo el concepto se fue popularizando hasta que actualmente se menciona a la transferencia de tecnología como la simple acción de pasar un equipo, una técnica, o un método de producción de la fuente donde se generan a la unidad receptora o usuaria.

(255)

Sin embargo, este autor reporta a la transferencia de tecnología como el proceso que se bifurca hacia dos acepciones o vertientes que son:

- 1) Una que se refiere a la transferencia de tecnología como la "transmisión de los conocimientos" desde las ciencias básicas a las ciencias aplicadas, o de una disciplina a otra. Esta corriente identifica a la transferencia de tecnología como la difusión del conocimiento científico y técnico.
- 2) La otra se refiere a la transferencia de tecnología como la "utilización precisa" de una determinada técnica, práctica o procedimiento, en el proceso productivo

determinado, con el propósito de obtener un bien o un servicio específico.

En el primer caso, la transferencia de tecnología supone actividades fundamentales de índole educativa y académica, que comprende el adiestramiento, la capacitación, la extensión, etc.

En el segundo, más bien se trata de una actividad básicamente económica ya que se enfoca a la obtención (compra) y aplicación de una tecnología adecuada para satisfacer una necesidad de un proceso productivo.

Adopción de tecnología.- La adopción de tecnología se define como el proceso individual de tomar una decisión para aplicar una innovación determinada, lo cual requiere cambios en el nivel de conocimientos, las actividades y el comportamiento del sujeto adoptador. (256)

Por otro lado, hay quienes consideran a la adopción como una decisión individual que está afectada por factores de conocimientos, de disponibilidad de recursos económicos y físicos, de habilidades y destrezas, y en gran medida por la disposición del productor de cambiar parcial o

totalmente su forma tradicional de participar en la ganadería.

La adopción es un proceso de cambio que se inicia con el conocimiento de la innovación y termina con la adecuación y uso de la misma, pasando por las etapas intermedias de evaluación y prueba. Involucra tres tipos de cambios que son:

1. cambio de conocimiento.
2. cambio de actitud.
3. Cambio en el comportamiento del individuo.

Entre los estudiosos del tema se encuentran Rogers y Shoemaker quienes consideran el proceso con las siguientes cuatro etapas:

- 1) Conocimiento. En esta fase el individuo se ve expuesto a la innovación y tiene algún conocimiento acerca de su funcionamiento.
- 2) Persuasión. Aquí el individuo toma una actitud favorable o desfavorable acerca de la innovación.

- 3) Decisión. Esta ocurre cuando el individuo se involucra en actividades que lo llevan ante la alternativa de adoptar o rechazar la innovación.
  - 4) Confirmación. Aquí el individuo busca reforzar la decisión que ha hecho, pero puede retractarse de su decisión si se ve expuesto a mensajes contradictorios.
- (257)

#### **VI.4.- LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA EN EL SECTOR PECUARIO**

De lo expuesto en párrafos que anteceden se desprende que el proceso de transferencia de tecnología, en la ganadería, así como en el resto del sector agropecuario, se inicia a partir del momento en que se dispone de:

- 1) innovaciones ventajosas (técnica y económicamente);
- 2) un eficiente mecanismo de comunicación y de enseñanza extramuros que permita a los productores apropiarse y asimilar las innovaciones tecnológicas disponibles, y
- 3) un conjunto de apoyos y estímulos que los motiven a alcanzar mayores niveles de productividad en sus unidades de producción.



La experiencia acumulada en los últimos treinta años señala, desde diferentes perspectivas, que entre los requisitos que se considera indispensables para acelerar el proceso de transferencia de tecnología de los centros generadores a las unidades de producción ganadera, figuran los siguientes:

1° Disponer de las innovaciones tecnológicas de alta calidad y que estén ampliamente "adaptadas" a los sistemas de producción y que respondan a las demandas y necesidades de los usuarios. De este requisito se desprenden dos aspectos fundamentales: uno, que los productores cuenten con "genotipos" biológicamente eficaces y adaptados a sus sistemas productivos; y otro, que dominen ampliamente un conjunto de "prácticas de manejo", acordes con la naturaleza del proceso productivo pecuario.

2° El proceso de transferencia de tecnología se acelera a razón exponencial, al verse apoyado por una combinación de factores que van desde el contar con una actitud positiva de parte de los productores, hasta el de disponer oportunamente de los insumos necesarios y suficientes para abastecer a los sistemas de producción, así como los estímulos que permitan no sólo dar seguridad a la

producción y propiciar incentivos al mercadeo de lo producido, sino también motivar a los productores a fin de que estos alcancen cada vez más mayores niveles de eficiencia productiva.

En consecuencia, se desprende que el proceso de transferencia de tecnología se acelera a partir del momento en que se dispone de buenos resultados de investigación; de un eficiente mecanismo de enseñanza extramuros (extensionismo) que permita a los productores asimilar y apropiarse de las innovaciones tecnológicas disponibles; y de un conjunto de estímulos que los motiven a alcanzar mayores niveles de productividad (todo esto es el fomento)

Para nuestro trabajo, la experiencia y la observación, nos dice que la transferencia de tecnología, como uno de los elementos básicos y centrales del fomento a la ganadería debe realizarse de manera práctica y eficiente, por ello es necesario considerar lo siguiente:

- 1.- Establecer acciones coordinadas de transferencia de tecnología, partiendo de un ámbito local, pasando por el regional y el nacional, pero asegurándose de que existe una

amplia concordancia y vinculación entre las diferentes instancias.

2.- Concentrar los esfuerzos en la transferencia de "paquetes tecnológicos" para un solo producto o especie, haciendo coincidir los esfuerzos, hacia productos prioritarios que demanda la población estatal y nacional.

3.- Promover una verdadera participación de los productores pecuarios en las diferentes etapas del proceso de transferencia de tecnología.

4.- Atender a los productores en estratos formados por aquellos que tengan características y necesidades tecnológicas similares.

5.- Erradicar toda acción de tipo paternalista y promover relaciones de iguales, con actitudes racionales.

6.- Aprovechar las experiencias adquiridas tanto por los técnicos, como por los productores, como punto de partida del proceso de innovación.

7.- Asegurar la disponibilidad de innovaciones tecnológicas de "alto grado de resolución", así como de la existencia de las condiciones necesarias para su empleo por parte de los productores.

8.- Incorporar las innovaciones tecnológicas que sean compatibles con los sistemas tradicionales de producción y aprovechar los conocimientos empiricos de los productores.

9.- Tener presente que en la mayoría de los casos, no son los aspectos técnicos los que más restringen la adopción de las innovaciones tecnológicas, sino que son las relaciones sociales y económicas las que limitan el proceso de transferencia de tecnología.

10.- La transferencia de tecnología es un proceso intencional que va casi siempre de un nivel de tecnología de mayor grado de desarrollo, hacia otra instancia de menor nivel de desarrollo.

#### VI.5.- LA GANADERÍA Y LOS PROBLEMAS DE PRODUCCIÓN

Partiendo de un análisis de la ganadería en México, realizado en 1985 por un grupo de funcionarios y especialistas durante la Tercera Reunión de Servidores Públicos, la observación quince años después nos sigue diciendo que el país cuenta con 90 millones de hectáreas susceptibles de aprovechamiento ganadero, mediante el pastoreo de la vegetación natural, que es la fuente de forrajes más económica de que se dispone para los rumiantes, en este recurso se sustenta la mayor parte del

inventario pecuario nacional de bovinos, caprinos y ovinos; sin embargo los especialistas en el tema siguen coincidiendo en que los sistemas de producción actuales son ineficientes principalmente, debido a:

- la falta de infraestructura productiva
- la baja calidad genética del pié de cría
- la sobrecarga de los agostaderos
- la alimentación deficiente del ganado durante la sequía,

y

la inadecuada organización de los productores para el aprovechamiento de los recursos existentes, entre otros.

(258)

A esta relación, nos permitimos agregar el limitado servicio de asistencia técnica y de extensionismo que reciben los ganaderos, principalmente los pequeños y medianos.

Para el caso de las especies no rumiantes, la situación es muy contrastante. Por ejemplo, en la producción avícola y porcina existe una polarización en sus estructuras; por una parte se encuentran grandes empresas integradas y altamente

tecnificadas, que disponen prácticamente de todos los medios de producción; controlan el mercado y poseen lo fundamental que son los progenitores.

Por la otra, existe una gran cantidad de pequeñas explotaciones con limitados recursos que difícilmente pueden competir con los primeros; en este último caso, la falta de organización y de integración de los pequeños y medianos productores es la falla estructural de este subsector, ya que por esto se les dificulta el acceso a los servicios que ofrece el Estado y a las economías de escala.

De la problemática antes señalada se observa que la mayor parte de ella, si no es que toda, es susceptible de superarse en buena medida, mediante acciones integradas de transferencia de tecnología que vinculen racional y armónicamente a los elementos básicos que intervienen en dicho proceso; sin embargo, la pregunta clave sigue siendo ¿cómo deben integrarse los elementos básicos de la transferencia de tecnología en el sector pecuario para que se logren los resultados eficaces, eficientes y trascendentes?

Nosotros consideramos que una forma es por la vía racional y objetiva de los programas de fomento a la ganadería como inductores de cambios en los procesos productivos, en los productos y en el hombre mismo; creando las condiciones para que los ganaderos sean capaces de tener un mayor entendimiento, un mayor dominio de sus procesos de producción y un mayor poder de gestión sobre el ambiente natural y socioeconómico, que les permita alcanzar mayores niveles de productividad, de ingreso y de bienestar.

**VII.-ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN. (RESULTADOS Y DISCUSIÓN)****Algo sobre conclusiones y resultados.**

En la elaboración de este trabajo, se han seguido las recomendaciones básicas de los métodos y técnicas para la investigación social, recomendadas por Jaime Ornelas y Raúl Rojas, así como de la experiencia y visión de Javier Alvarez, René García y de quien escribe, producto de trabajos realizados en algunos planes y programas de desarrollo rural aplicados en México.

Se procedió a seleccionar el tema y el objeto del estudio. En este sentido el interés de conocimiento se expresó en el fomento a la ganadería y su definición conceptual, debido a que puede considerarse como un fenómeno específico, real y objetivo, por lo que resulta evidentemente comprobable y se establecieron los siguientes pasos para la determinación del objeto de estudio:

- 1.- Delimitación del espacio físico - geográfico, considerándose el ambiente general nacional agropecuario y la ganadería en particular.



2.- Consideración de límites temporales de dos análisis históricos para observar los procesos de la evolución del Plan Nacional de Desarrollo de 1930 a 1988 y el papel del Estado en el fomento a la ganadería del período postrevolucionario, 1930, hasta la crisis de finales de los ochenta.

3.- En cuanto a la delimitación semántica, se procedió a clarificar los significados e interpretación de algunos términos, conceptos y categorías usados en este trabajo lo cual se pudo realizar mediante la consulta de autores reconocidos en la materia. Para el caso del diseño conceptual del fomento fue necesario apoyarse con el estudio de elementos de la filosofía, en particular de la lógica dialéctica. Finalmente, para el desarrollo de la concepción del fomento, se estudiaron aspectos de la teoría del desarrollo y de la planificación nacional.

4.- Respecto a las preguntas clave, éstas desde el punto de vista metodológico giraron centralmente a responder: ¿ que se entiende por fomento a la ganadería? ¿ debe responder el fomento a la ganadería a los problemas del desarrollo? ¿ puede ser el fomento una estrategia de desarrollo? ¿se

puede considerar el fomento como una herramienta de planeación?

5.- En cuanto a los recursos disponibles para la elaboración del estudio, se contó con la colaboración de dos asesores con experiencia en la administración pública de recursos para la ganadería, así como con amplios conocimientos en materia de planeación y programación pecuaria a nivel nacional. Adicionalmente se integró un acervo bibliográfico específico para comprender, analizar, diseñar y elaborar el estudio. Una gran limitante ha sido la falta de recursos económicos y de suficientes horas de trabajo disponible, por lo cual el estudio se extralimitó considerablemente en el tiempo.

Posteriormente, para la elaboración del marco teórico, se consideraron dos actividades: la primera consistió en la colección, selección y revisión de la literatura pertinente al tema de estudio y mediante la segunda, se estableció una perspectiva teórica que consideró varias corrientes y disciplinas científicas en los campos del conocimiento seleccionado, básicamente: filosofía, lógica, planeación, programación, problemas del desarrollo económico y social,

historia de la administración pública, ganadería y producción animal.

Finalmente, se retomó la idea de que la conclusión es una elaboración reflexiva, una abstracción de los resultados obtenidos al concluir la investigación y representan la aportación del investigador al estado de la ciencia o del conocimiento científico de la parcela de la realidad a la que dedica su atención.

En consecuencia veremos a continuación los principales elementos del análisis de la información referida así como las conclusiones centrales de este estudio.

Dentro de las formas y los métodos usados tradicionalmente por el Gobierno Federal para promover la organización de los medios de producción agrícolas y ganaderos, con la finalidad de aumentar la producción de alimentos y productos para satisfacer las necesidades de la población y la industria, así como mejorar las necesidades básicas de la población rural, se han usado tradicionalmente dentro del modelo de desarrollo vigente, una serie de acciones dentro de las cuales se pueden encontrar planes y

programas, algunos de los cuales conllevan la denominación "fomento".

Al entender que existen diferencias entre lo público y lo privado, surge la necesidad de clarificar en términos de política para el subsector pecuario, que la denominación de fomento no puede verse desde la perspectiva semántica como tradicionalmente se ha usado, ya que en el mejor de los casos se ha partido siempre de una idea en sentido figurado, lo que lleva a una práctica eminentemente administrativa, utilitarista, oportunista y pragmática, ya que solamente considera situaciones de coyuntura para intentar resolver necesidades de los grupos que más influencia tienen en la estructura de poder.

La necesidad histórica y objetiva entonces requiere que la ganadería como actividad sea considerada desde el punto de vista social y económico y por lo tanto la terminología usada en los planes y programas también deberá ser considerada en estos términos. Es así, que el estudio en primer lugar del término "fomento" demuestra que si bien tiene una mayor antigüedad en su uso social, en su uso político conlleva un contenido con una intencionalidad misma que hay que hacer evidente.

Queda claro, que este término surge históricamente como parte de un lenguaje gubernamental y que se ha aplicado como parte de su presencia hegemónica en el ejercicio de las actividades económicas como es el caso de la ganadería, de la agricultura y de otras actividades en el proceso de la formación de las condiciones del capitalismo como modo de producción vigente.

La revisión bibliográfica, no permitió encontrar una definición aplicable para la instrumentación práctica de planes y programas de fomento para la ganadería, por lo que para resolver esta limitación fue necesario pensar en la posibilidad de diseñar una propuesta de concepto que pudiera ser aplicable dentro de diferentes marcos teóricos de modelos de desarrollo y de la planeación de actividades económicas como la ganadería.

La primera clave consistió en determinar que el terreno de estudio está conformado por la planeación y el desarrollo agropecuario y rural como conceptos generales, dentro de los cuales se ubicó el concepto "fomento" como particular y específico; la segunda clave consistió en encontrar que los elementos de tipo metodológico permiten definir conceptos

básicos de planificación que se utilizan preferentemente en la construcción de los planes.

Con el apoyo de algunos elementos de la filosofía y la lógica, de autores con experiencia en problemas de desarrollo agropecuario y rural, así como de autores que ayudaron a clarificar la idea de la estructura económico - social y de la planificación, se concluyó, a manera de propuesta, que el fomento desde el punto de vista de la planeación, es un concepto teórico metodológico que considera:

- La acción política, ya que como estrategia especial de desarrollo es un grueso lineamiento de política gubernamental de interés social.
- El crecimiento, debido a que su aplicabilidad es en el campo de las ramas económicas y sus diferentes regiones, como es el caso de la ganadería en donde los indicadores de productividad y producción entre otros, son medibles.
- La acción práctica, en el entendido de que como actividad humana establece una trayectoria hacia una condición de desarrollo, por lo se requiere de la práctica concreta y objetiva de los individuos para lograr dicha condición.

- Los instrumentos, es decir los recursos físicos, humanos y financieros y otros, mediante los cuales se pueden llevar a cabo las acciones necesarias.
- La temporalidad, debido a que es necesario considerar plazos de inicio y término.
- La dirección, porque se requiere de la organización expedita y de fijar la trayectoria a seguir en el transcurso del ejercicio.
- El objetivo, que no es otra cosa que tener claro la condición que se desea alcanzar.

Por todo lo anterior, y desde el punto de vista de la planeación, se propone como definición del concepto "fomento a la ganadería", la siguiente:

**Es una estrategia específica, práctica y operativa de corto plazo para resolver los problemas del subdesarrollo de la ganadería, que como actividad humana, técnica económica y social, requiere de vías, medios e instrumentos para alcanzar objetivos predeterminados.**

En resumen:

Se consideró necesario elaborar un marco general con las características del sector agropecuario para evidenciar la

situación del subdesarrollo y de crisis que se quiere enfrentar, así como también fue necesario realizar un ejercicio semejante para el caso de la ganadería. Esta condición exigió pensar que los posibles lectores médicos veterinarios zootecnistas y de disciplinas afines, tal vez requerirían del elemento teórico de la planeación, para observar y ubicar en donde encaja el fomento y que papel juega este tipo de estrategia

La posibilidad de ver el concepto fomento a la ganadería como elemento articulador, resulta posible al realizar la segunda propuesta de este trabajo que consistió en elevarlo al rango de Categoría Metodológica de Planeación, actividad que se considera es de competencia del Estado.

Alcanzar el nivel de categoría tiene como finalidad que los planificadores y operadores de planes, en este caso de la ganadería, cuenten con una herramienta, teórico - práctica que permita establecer bases concretas y objetivas para el desarrollo de esta actividad, mediante la posibilidad de universalizarlo a través de discusiones e investigaciones y procurar su aplicación pertinente en los medios especializados en la planeación de la ganadería, en donde debe actuar el médico veterinario zootecnista.



Se encuentra que el fomento en planeación es multidimensional, relativo y multifactorial, características que se conjugan en su condición de concepto de tipo metodológico y estructural.

Se deriva la importancia de comprender lo que es una política gubernamental de carácter sectorial, su complejidad y la necesidad de tomarla en cuenta para el diseño particular de una estrategia como el fomento a la ganadería.

Se procura que el documento induzca a la comprensión de los procesos y los sistemas de producción en ganadería apoyándose en varios autores, dado que el centro de incidencia del fomento son precisamente estos sistemas y se propone que el médico veterinario zootecnista es el profesionalista que se abocarse a la definición y caracterización científica de los mismos.

Se determina el papel del Estado en el proceso de desarrollo nacional y por supuesto en las diferentes ramas de la economía, entre las cuales se encuentra la ganadería, mediante un esbozo histórico, con la intención de demostrar

que ésta entidad ha sido, es y debe ser el rector para marcar la línea a seguir, administrar los recursos y aquellas actividades entre las que se encuentran las relativas a la planeación y el desarrollo, sin olvidar las emergencias de coyuntura; en otras palabras, se sostiene que el Estado debe ser el responsable a través de sus instituciones, del fomento a la ganadería como una cuestión pública, económica y social.

Finalmente, para completar la idea propuesta fue necesario hacer una exposición lo más práctica posible, acerca de la aplicabilidad de este tipo de estrategia; para ello se consideró que el programa, es decir la formalización del plan en un documento concreto, es el instrumento que por su contenido y disposiciones permite desarrollar la estrategia de fomento para su puesta en marcha.

Al respecto se consideraron dos elementos que son: La estructura del programa en sí y el programa de operaciones para su ejecución práctica, con la finalidad de apoyar al médico veterinario zootecnista que se preocupa de ir de la teoría a la práctica.

Elemento coadyuvantes en el fomento de la ganadería son el extensionismo y la transferencia de tecnología para concretar esta estrategia de desarrollo. Por lo anterior se propone en el documento la esencia de estas actividades y se observe la práctica cotidiana del médico veterinario que está en contacto con la comunidad orientado por los programas de fomento concebidos en otros niveles.

## LITERATURA CITADA

- 1.- Campillo Cuautli, Héctor. *Diccionario academia enciclopédico*. Fernández Editores. México. 1994. p. 210.
- 2.- Enciclopedia Multimedia. Salvat. 1999.
- 3.- Martínez Medina, Lorenzo et al. *Diccionario agropecuario de México*. INCA RURAL. México 1982. pp. 15, 16,134,180 y 189.
- 4.- Lassé de la, Rolando et. al. *Guía de planeación y control de las actividades pecuarias*. SEP - FCE. México. 1ª. Ed. 1980. pp. 11 y 12.
- 5.- Guillén Romo, Arturo. *Planeación económica a la mexicana*. Ed. Nuestro Tiempo. México 1989.
- 6.- Sistema Alimentario Mexicano. (SAM). Poder Ejecutivo Federal. México. 1980.
- 7.- Ley de Fomento Agropecuario. México. 1981.
- 8.- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985 - 1988. ( PRONADRI ). SARH. 1ª. Ed. poder Ejecutivo Federal. México. 1985.
- 9.- Ley Federal de Planeación. 1983. Ed. Porrúa. México. 1984.
- 10.- Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria ( SIEPA ). SARH. México. 1986.
- 11.- Programa Maestro de Ganadería. 1986 - 1989. SARH. México. 1986.
- 12.- Programa Nacional de Modernización del Campo. 1990 - 1994. SARH. México. 1990.
- 13.- Programa Especial de Fomento a la Ganadería. SARH. México. 1990.
- 14.- Alianza para el Campo. *Programas y proyectos en apoyo al campo*. SAGAR. México. 1996 y 1997.

- 15.- Weitz, Raanan. *Planificación rural en los países en desarrollo*. Ed. FCE. México. 1974. pp. 13 - 71.
- 16.- Flores, Edmundo. *Desarrollo agrícola*. FCE. México. 1980. pp. 7 - 51.
- 17.- Gortari de, E. *Iniciación a la lógica*. Ed. Grijalvo. 2ª, Ed. México. 1982. pp. 13 - 22.
- 18.- Gortari de, E. op. cit. p. 19.
- 19.- Gortari de, E. op. cit. pp. 39 - 64.
- 20.- Gortari de, E. op. cit. p. 40.
- 21.- Gortari de, E. op. cit. p. 40.
- 22.- Gortari de, E. op. cit. p. 42.
- 23.- Serrano, Jorge A. *Pensamiento y concepto. metodología de la ciencia*. Ed. Trillas México. 1984. pp. 55 - 85.
- 24.- Fedorenko, N. *Desarrollo económico y planificación perspectiva*. Ed. Progreso. Moscú. pp. 3 - 13.
- 25.- Fedorenko, N. op. cit. pp. 3 y 4.
- 26.- Nuderlman U, Pablo. *Sistemas nacionales de planeación*. Ed. PROCADE - ONU. CESP (SARH - ONU / CEPAL) México 1981. pp. 9 - 33.
- 27.- Matus, Carlos. *Estrategia y plan*. Ed. Siglo XXI. México. 1972.
- 28.- Vuskovic, Pedro. *Notas sobre planificación*. Ed. CESP (SARH - ONU / CEPAL) 1984.
- 29.- Gorski, D. P. y Tavants, P. V. *Lógica. Ciencias Económicas y Sociales*. Ed. Grijalvo. México. 1970. pp. 68 - 83.
- 30.- Gorski, D. P. y Tavants, P. V. op. cit. pp. 69 - 70.

- 31.- Zedillo, Ernesto. *Primer informe de gobierno*. 1° de septiembre de 1995, INEGI. Banco de Información. Producto Interno Bruto. p.22.
- 32.- Encuesta de empleo 1991-1993. - INEGI - STyPS.
- 33.- "En el desempleo o Subempleo 23% de la PEA". La Jornada. 3 de julio de 1994. México.
- 34.- Encuesta anual de trabajo y salarios industriales, encuesta industrial mensual. Banco de Datos del Proyecto IIPSPG. Facultad de Economía UNAM. Base de Datos BDINEGI. 1995.
- 35.- National employment hours and earnings. U.S.A. Department of Economics. University of Maryland. Banco de México (BANXICO). 6° Informe del Ejecutivo y ECONDATA INFORUM. 1994.
- 36.- Jiménez Juan, Ramón. Entrevista. Instituto Tecnológico de Monterrey. México, 1997.
- 37.- Lara Klar, Marco. "Primero de Mayo, Agradecidos por Padecer", la Jornada Laboral, 26 de Mayo de 1994. México.
- 38.- Shakid Javed, Burki y Sebastian Edwards, "Pobres 31 Millones; en 15 años creció 51.3% la cifra: BM". La Jornada 26 de junio de 1994.
- 39.- "Grandes Ahorradores: 24 mil". La Jornada. 26 de junio de 1995. México.
- 40.- Solórzano Fraga, Alfonso, Presidente de la Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios de la H. Cámara de Diputados. La Jornada 29 de octubre de 1995. México.
- 41.- Gómez Quiles, José M. *Programa nacional de investigación con pequeños productores rurales*. INIFAP-SAGAR. México. 1997.
- 42.- XI Censo General de Población y Vivienda de 1990. INEGI
- 43.- INEGI - Colegio de Postgraduados. Las Unidades de Producción Rurales. VII Censo Agropecuario 1991. INEGI. México. 1994.

- 44.- Hank González, Carlos. Discurso en el acto de instalación de la Comisión Nacional de consulta para la Modernización del Campo. México, 1990.
- 45.- Calva, J. Luis. *Política Económica para el sector agropecuario*. Seminario sobre el Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana. UNAM. México. Julio de 1989.
- 46.- Sistema de cuentas Nacionales. INEGI. 1994.
- 47.- Factores que Influyen en la Producción de Alimentos. ASERCA. México. 1996.
- 48.- Subsecretaría de Ganadería: Diagnóstico de Nueve Especies-Producto. SARH. México. 1989.
- 49.- XI Censo General de Población y Vivienda de 1990. INEGI.
- 50.- Sistema automatizado de información sobre marginación en México. CONAPO. 1990.
- 51.- CONAPO. 1990. op. cit.
- 52.- La crisis rural causas y perspectivas. Elaborado por personal académico de Diagnóstico Externo de la Subdirección de Investigación. Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo, México, julio de 1986. pp. 71 -77.
- 53.- La crisis rural causas y perspectivas. op. cit.
- 54.- Confederación Nacional Ganadera (CNG). Informe de actividades del Consejo Directivo. LIX Asamblea. Cancún, Q.R. junio 1995. pp. 6-45.
- 55.- CNG. op.cit.
- 56.- Confederación Nacional Ganadera (CNG). Informe de actividades del Consejo Directivo. LXI Asamblea. Morelia, Mich. junio 1997. pp. 19-31.
- 57.- CNG. op.cit.
- 58.- CNG. op.cit.
- 59.- CNG. op.cit.

60.- CNG. op.cit.

61.- CNG. op.cit.

62.- CNG. op.cit.

63.- Confederación Nacional Ganadera (CNG). Informe de actividades del Consejo Directivo. LX Asamblea. Aguascalientes, Ags. junio 1996. pp. 15-22.

64.- Confederación Nacional Ganadera (CNG). Informe de actividades del Consejo Directivo. LXII Asamblea. Zacatecas, Zac. junio 1998. pp. 31-37.

65.- INEGI - Colegio de Postgraduados. Las Unidades de Producción Rurales. VII Censo Agropecuario 1991. INEGI. México. 1994.

66.- INEGI - Colegio de Postgraduados : Las Unidades de Producción Rurales. op. cit.

67.- INEGI - Colegio de Postgraduados : Las Unidades de Producción Rurales. op. cit.

68.- Johnston, B.F. y Mellor, J.W. *El papel de la agricultura en el desarrollo económico. Lecturas Sobre Desarrollo Agrícola.* N° 1. FCE. 1ª. Reimpresión. México 1974, pp. 23-40.

69.- Calva, J.L. *Crisis Agrícola y Alimentaria en México 1982-1988.* Ed. Fontamara. S. A. México. 1ª. Ed. 1988. pp.136-153.

70.- González, M.J. y otros. *La planificación del desarrollo agropecuario.* ILPES. Vol. 1. pp. 44 y 45.

71.- Aguirre Villaseñor, Luis. *Modelos de desarrollo agrícola.* Academia de Economía Agrícola. CP., Chapingo. Mimeografiado. México 1989.

72.- Bartra, Roger. *Breve diccionario de sociología marxista.* Ed. Grijalvo, S.A. México 1973 p. 101.

73.- García, Antonio. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina.* Ed. IICA. Costa Rica. 1ª. Reimpresión. 1985. pp. 17 y 18.



- 74.- Ortega, B. A. Diccionario de planeación y planificación. Ed. Edicol, México. 1982, p. 247.
- 75.- Ortega, B. A. Opa. Cita. p. 246.
- 76.- Aguirre Villaseñor, Luis. *Modelos de desarrollo agrícola*. op. cit. pp. 11 y 12.
- 77.- García, Antonio. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en américa latina*. Ed. IICA. Costa Rica. 1ª. Reimpresión. 1985. pp. 17 y 18.
- 78.- Leos, R. J. Antonio. *El sector Agrícola y el Proceso de Acumulación de Capital*. Mimeógrafo. Departamento de Fitotecnia. UACH. México. 1980. 12 pp.
- 79.- Sepúlveda, G. *Tres Concepciones Acerca del Desarrollo*. Mimeógrafo. Dpto. De Sociología Rural. UACH. México. s / f. p. 49.
- 80.- Volke, H. y Sepúlveda, G. *Agricultura de subsistencia y desarrollo rural*. Ed. Trillas, S. A. México 1987. pp. 64-80.
- 81.- Robles F., Emilio. *Proceso de la Planificación*. Centro de Estudios en Planeación Agropecuaria (CESPA). Proyecto de Cooperación SARH - ONU / CEPAL. México 1984.
- 82.- Giordani, Jorge A. *La planificación como proceso social*. CENDES, Caracas 1979.
- 83.- Robles F., Emilio. *Proceso de la Planificación*. op. cit.
- 84.- Giordani, Jorge A. op. cit.
- 85.- Matus, Carlos. *Planificación de Situaciones*. Libros Alfar, Caracas, Venezuela. 1979.
- 86.- Bettelheim, Charles. *Planificación y crecimiento acelerado*. Fondo de Cultura Económica, México. 1968.
- 87.- Robles F., Emilio. *Proceso de la Planificación*. op. cit.

- 88.- Schikele, R. Citado por Weitz, R. *Planeación rural en los países en desarrollo*. Los Métodos y Técnicas de la Planeación Agrícola Nacional. op. cit. p. 30.
- 89.- Zusman, P. Citado por weitz, R. *Planeación rural en los países en desarrollo*. Los Métodos y Técnicas de la Planeación Agrícola Nacional. op. cit. pp. 44 y 45.
- 90.- Ley General de Planeación. 12 de julio de 1930.
- 91.- Guillén Romo, Arturo. *Planificación económica a la mexicana*. Intentos de Planificación en México. Ed. Nuestro Tiempo, S.A. Cap. 2.
- 92.- Plan Sexenal. Revista política. Suplemento. México 15 de octubre de 1963.
- 93.- Plan Sexenal. Revista política. Suplemento. México 15 de octubre de 1963. op. cit.
- 94.- Segundo Plan Sexenal. Revista Política. Suplemento. México 1° de abril de 1964.
- 95.- Guillén Romo, Arturo. op. cit.
- 96.- Tello, Carlos. *La tenencia de la tierra en México*. UNAM. México 1968, p. 35.
- 97.- Guillén Romo, Arturo. Cita datos tomados de *La Economía Mexicana en Cifras*, p.24.
- 98.- Raymond Vernon. *El dilema del desarrollo económico de México*. Editorial Diana. México 1967, p. 112.
- 99.- Leopoldo Solís. *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*. Ed . Siglo XXI. México 1970. p. 95.
- 100.- Avila Camacho, Manuel. *La ruta de México*, p. 11.
- 101.- *La economía mexicana en cifras*. op. cit. p. 56.
- 102.- Guillén Romo, Arturo. op. cit.
- 103.- Guillén Romo, Arturo. op. cit.

- 104.- La Economía Mexicana en cifras. op. cit. pp.238 y 240.
- 105.- Gobierno de México. El Desarrollo Industrial. ONU, p.79.
- 106.- Guillén Romo, Arturo. Cita datos tomados de La Economía Mexicana en Cifras, p.261.
- 107.- Banco de México. Datos tomados de Cuentas Nacionales y Acervos de Capital Consolidado y por tipo de actividad. Banco de México, 1969. Cuadros 89 y 90.
- 108.- Guillén Romo, Arturo. op. cit.
- 109.- Gobierno de México. Plan de Acción Inmediata. Versión mimeográfica México. 1962.
- 110.- Flores de la Peña, Horacio. *Problemas de planeación y desarrollo. Bases para la planeación económica y social de México*. Editorial Siglo XXI. México.1966, p. 81.
- 111.- Navarrete, Alfredo. "La planeación financiera del desarrollo económico de México 1964 - 70". El Mercado de Valores, Nacional Financiera. 12 de octubre de 1964, N° 41, p. 610.
- 112.- Guillén Romo, Arturo. op. cit.
- 113.- Guillén Romo, Arturo. op. cit.
- 114.- Plan de Desarrollo Económico Social 1966 - 70. Versión mimeográfica. Secretaría de la Presidencia. México pp. 8-10.
- 115.- Plan de Desarrollo Económico Social 1966 - 70. Versión mimeográfica. Secretaría de la Presidencia. México p. 13.
- 116.- Aguilar, Alonso. *El proceso de acumulación de capital. México: riqueza y miseria*. Editorial Nuestro Tiempo. México 1967. pp. 89-90.
- 117.- Guillén Romo, Arturo. op. cit.
- 118.- Secretaría de la Presidencia. Inversión Pública Federal 1965 - 1970. Secretaría de la Presidencia. México. 1970, p. 144.

- 119.- Periódico Excélsior. México, 25 de enero de 1971.
- 120.- Lazcano E, Enrique. *Política económica en México*. Cap. 1 Política y Planificación Económicas. México. 1987.
- 121.- Machado C. A., Torres, O. J. *El sistema agroalimentario.- Una Visión Integral de la Cuestión Agraria en América Latina*. Bogotá, Colombia. 1987. pp. 340 - 344.
- 122.- Machado y Torres. Op cit. pp. 345, 346 y 347.
- 123.- Rainer Schikele. *Tratado de política agrícola*. Méx. Fondo de Cultura Económica. 1962, 2a parte.
- 124.- García, Antonio. *Naturaleza y límites de la modernización capitalista de la agricultura*. Desarrollo agrario en América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. 1981. pp. 61-62.
- 125.- Machado y Torres. op. cit. p. 359.
- 126.- CEPAL. *La Industria de la Carne de Ganado Bovino en México*. FCE, México, 1975. p. 21.
- 127.- Alba de, J. *Panorama Actual de la Ganadería Mexicana*. 1976.
- 128.- Reig, N. *La economía de la carne de ganado vacuno en México*. 1978.
- 129.-CONACYT. *Programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal*. 1979.
- 130.- SAM. *Sistema Integral de Carne Bovina*. 1980.
- 131.- SARH. "Diagnostico General de 9 Especies-Producto". 1989.
- 132.- INEGI - CP. *Las Unidades de Producción Rurales*, INEGI, CP. Chapingo. México, 1994.
- 133.- Cruz, Majluf, Gerardo. *El proceso de institucionalización de la ganadería bovina de carne en México*. Instituto de Investigaciones Económicas -UNAM. México. 1979. pp. 44.

- 134.- Cruz, Majluf. op. cit. p.3.
- 135.- CEPAL. *La Industria de la Carne de Ganado Bovino en México. Fondo de Cultura Económica.* México. 1981. pp. 87 y 93.
- 136.- Hernández X., Efraín. *Las zonas agropecuarias de México. Ponencia presentada en el Instituto Mexicano de recursos Naturales Renovables.* México 1957.
- 137.- Echeverría, Leonardo. *La ganadería mexicana.* Banco de México, S.A. Departamento de Investigaciones Industriales. 1960. México.
- 138.- Alba de, Jorge. *Panorama actual de la ganadería mexicana.* Banco de México, S.A. México 1976.
- 139.- Bassols, B. Angel. *Geografía económica de México.* Ed. Trillas, México, 1980.
- 140.- Schiavo B., Carlos N. *El marco estructural de la ganadería bovina mexicana.* U. A. Chapingo. México. 1983. p. 95.
- 141.- Scarsi, Juan C. *Enfoque de sistemas en la investigación ganadera.* Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la Organización de los Estados Americanos. Uruguay 1972.
- 142.- Paladines, Osvaldo. "Los Sistemas de Producción como Fundamento de la Investigación Ganadera". Centro Internacional de Agricultura Tropical. Memorias ALPA IX. Colombia 1974 pp. 184-189.
- 143.- González, Aguirre Guillermo. "Clasificación de los Sistemas Productores de Bovinos de Carne para el Abasto de México ". U. A. Chapingo. México 1971.
- 144.- Araujo, José E. *Sistemas de producción en el desarrollo rural integrado.* IICA. Memorias IV Conferencia Mundial Producción Animal. Vol. I. Luis Verde y Fernández Editores. Argentina 1978. p. 106.
- 145.- Araujo. op. cit. p. 106.

146.- Fuente de la, H. Juan y Garmendia, G. "Arturo et al. Bonanza y Crisis de la Ganadería Nacional. La ganadería Bovina de Carne". Subdirección de Investigación, Departamento de Diagnóstico Externo. U. A. Chapingo. México 1989. 3ª Parte Cap. V. pp. 189 a 223.

147.- Varios autores. *Manual sobre ganado productor de leche*. Editado por Pérez Domínguez Marcelo. Ed. Diana. México. 1986.

148.- Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua ( IMTA )- UACH. "Diagnóstico Integral de la Ganadería Bovina en el Trópico Mexicano". Contrato IMTA - UACH Sobre el Sistema - Producto Leche en el Trópico Húmedo. México. pp. 2 y 3.

149.- IMTA-UACH. op cit. p. 5

150.- Bartra, A. et. al. "La ganadería de doble propósito en la región de los ríos, Tabasco". La investigación Socioeconómica de la Ganadería en México. INIFAP SARH. México. Memorias. Oct. 1987.

151.-Fuente de la, H. Juan y Garmendia G. Arturo et al. "Bonanza y Crisis de la Ganadería Nacional. La ganadería Bovina de Carne". Subdirección. De Investigación Dpto. De Diagnóstico Externo. U. A. Chapingo. México 1989. 3ª Parte Cap. VI. pp. 224-254.

152.- Morales, Joaquín. *El subsector agrícola en el occidente del país*. UACH. Jalisco México. 1987.

153.- Fuente de la, H. Juan y Garmendia G. Arturo et al. *Bonanza y crisis de la ganadería nacional. La ganadería bovina de carne*. Subdirección. De Investigación Dpto. De Diagnóstico Externo. U. A. Chapingo. México 1989. 3ª Parte Cap. VII. pp. 255a 274.

154.- Fuente de la, H. Juan y Garmendia G. Arturo et al. *Bonanza y crisis de la ganadería nacional. La ganadería bovina de carne*. Subdirección de Investigación Departamento de Diagnóstico Externo. U. A. Chapingo. México 1989. 3ª Parte Cap. VIII. pp. 275 a 294.

155.- Fuente de la, H. Juan y Garmendia G. Arturo et al. *Bonanza y crisis de la ganadería nacional. La ganadería bovina de carne*. Subdirección. De Investigación Dpto. De

Diagnóstico Externo. U. A. Chapingo. México 1989. 3ª Parte Cap. IX. pp. 295 a 296.

156.- Fuente de la, Juan, H., Juan, Garmendia Arturo et al. *Bonanza y crisis de la ganadería nacional. La ganadería bovina de carne.* op. cit.

157.- Saucedo Montemayor, Pedro. *Historia de la ganadería en México.* tomo I, UNAM. México, 1984. p. 28.

158.- Saucedo Montemayor, Pedro. op. cit. p. 28.

159.- Soto Izquierdo, Eduardo. et. al. *Panorama de la ganadería mexicana, aspectos estructurales.* Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México 1983.

160.- CEPAL. *La Industria de la Carne de Ganado Bovino en México.* 1974. p. 21.

161.- Segundo Plan Sexenal de la Revolución Mexicana. 1939. Citado en Saucedo Montemayor, Pedro. op. cit. p. 116.

162.- Martín Echeverría, Leonardo. *La ganadería mexicana.* Banco de México, S.A.. Departamento de Investigaciones Industriales. México. 1960 pp. 21 y 22.

163.- Medina, Luis. *Del Cardenismo al Avilacamachismo.* Historia de la Revolución Mexicana 1940 - 1952. El Colegio de México. México 1978. T XVII. pp. 237 - 238.

164.- Martín Echeverría, Leonardo. *La ganadería mexicana.* op. cit..

165.- Mechthild, Rutsch. *La ganadería capitalista en México.* Ed. Línea. México 1984 p. 35.

166.- Avila Camacho, Manuel. 1943. *México a Través de los Informes Presidenciales. La Política Agraria.* Secretaría de la Presidencia. Secretaría de la Reforma Agraria. México 1976. Vol 7. p. 242.

167.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27.

168.- CEPAL. *La Industria de la Carne de Ganado Bovino en México*, op. cit. pp. 18 y 19.

169.- SARH - CESPAN / ONU - CEPAL. "El Desarrollo Agropecuario de México." *El Ingreso y su Distribución*. México. T. VII .1982 pp. 330 y 331.

170.- Reig, Nicolás. *El desarrollo agroindustrial y la ganadería en México*. Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial. SARH. México. pp. 173 - 175.

171.- Martín Echeverría, Leonardo. op. cit. p. 33.

172.- Solís, Leopoldo. *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*. S. XXI Editores, México, 1970, p 92-93.

173.- Loredó G, Joaquín. *Producción y productividad agrícola*. en Varios autores. México, 50 años de Revolución. Tomo I: La Economía. F.C.E. México, 1960, p 33.

174.- Secretaría de la Presidencia. *México a través de los informes presidenciales*. Vol. 7. México, 1976, p 280.

175.- Saucedo Montemayor, Pedro. *Historia de la ganadería en México*. Tomo I. UNAM, México. 1984. p. 212.

176.- Goicoechea Moreno, Julio. *Formación del capital en la agricultura*. CP. Chapingo. México. 1982. pp. 27 - 35.

177.- CESPAN.: *Política Agrícola*. SARH - CESPAN. México. Tomo. XII. 1982. p. 255 - 257.

178.- *México a través de los informes presidenciales*. op. cit. Vol. 7. pp. 280 y 285.

179.- Valdés Ornelas, Oscar. Citado en: "Las Ciencias Agrícolas y sus Protagonistas." Vol I. Leobardo Jiménez, recopilador. CP. Chapingo. México. 1984. p. 274 y 275.

180.- *México a través de los Informes presidenciales*. op. cit. Vol. 7. p. 299 y 300.

181.- Jiménez, Leobardo. "Las Ciencias Agrícolas..." op. cit. p. 277.



- 182.- LICONSA. "Historia del abasto social de leche en México". México, 1987, op. cit. p. 33.
- 183.- *México a través de los Informes presidenciales*. op. cit. Vol. 7 pp. 293-299.
- 184.- LICONSA. Historia del abasto social de leche en México. op. cit. pp 49-53.
- 185.- *México a través de los Informes presidenciales*. op. cit. Vol. 7 p 285.
- 186.- *México a través de los Informes presidenciales*. op. cit. Vol. 7 p 300.
- 187.- Reig, Nicolás. op. cit. pp. 35, 100 y 125.
- 188.- Reig, Nicolás.. pp. 35, 100 y 125.
- 189.- Valdés Ornelas, Oscar. op. cit. p. 276.
- 190.- Saucedo Montemayor, Pedro. op. cit. pp. 101 - 102.
- 191.- FIRA. Historia del FIRA. Boletín informativo del FIRA No. 133. Diciembre de 1982. pp. 4-7
- 192.- Valdés Ornelas, Oscar. op. cit. p. 276.
- 193.-Fuente de la, Juan. et. al op. cit. p. 84.
- 194.- FIRA. Historia de FIRA. Fascículo 2o, 1963 - 1970.
- 195.- CEPAL. *Caracterización de la Política Agrícola Mexicana en Diferentes Períodos de los Años Veinte a los Años setenta*. CEPAL - SARH. México. 1981 pp. 25 y 26.
- 196.- *México a través de los Informes presidenciales*. op. cit. Vol. 7 p. 328.
- 197.- Saucedo Montemayor, Pedro.: "Historia..." op. cit. p. 181.
- 198.- Saucedo Montemayor, Pedro. op. cit. p. 182.
- 199.- Diario Oficial. México. 27 de julio de 1966.

200.- México a través de los Informes presidenciales. op. cit. Vol. 7 p. 315.

201.- LICONSA. Historia del abasto...op. cit. pp. 53 y 54.

202.- México a través de los Informes presidenciales. op. cit. Vol. 7 p. 322.

203.- Saucedo Montemayor, Pedro. op. cit. p. 175.

204.- México a través de los Informes presidenciales. op. cit. Vol 7 p. 317, 320 y 323.

205.- México a través de los Informes presidenciales. op. cit. Vol 7 p. 328.

206.-Montes de Oca, Rosa Elena. Los estilos de desarrollo y la política agrícola en México. CEPAL - ONU. México 1983, p. 15.

207.- Ayala, José. Límite y contradicciones del intervencionismo estatal 1970 - 1976. FCE. México 1981. p. 585.

208.- CONASUPO. Memoria de Labores 1973. México 1974.

209.- Luisselli F., Casio. La reforma agraria en México: logros y nuevos desafíos." CEPAL mimeo. México 1985.

210.- CEPAL. Caracterización de la Política Agrícola Mexicana en Diferentes Períodos de los Años Veinte a los Años Setenta. México junio 1981 p. 30.

211.- Luisselli F., Casio. op. cit. p. 15.

212.- México a través de los Informes presidenciales. op. cit. Vol. 7 p. 330.

213.- México a través de los Informes presidenciales. op. cit p. 334.

214.- México a través de los Informes presidenciales. op. cit. 7 p. 340 y 341.

215.- Mechthild Rutsch. op. cit. p. 70.

- 216.- LICONSA. Historia del abasto... op. cit. pp. 59 y 61.
- 217.- LICONSA. Historia del abasto... op. cit. pp. 61 y 63.
- 218.- *México a través de los Informes presidenciales.* op. cit. cit. Vol. 7 p. 347.
- 219.- *México a través de los Informes presidenciales.* op. cit. p. 338.
- 220.- Luiselli F., Casio y Mariscal, Jaime. *La crisis agrícola a partir de 1965*" en varios autores, Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana; FCE. México. 1981, p. 440.
- 221.- Sistema Alimentario Mexicano. *Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia.* Presentación, México, marzo de 1980. p. 7.
- 222.- SAM. *Primer planteamiento.* op. cit. pp. 21 - 22.
- 223.- FIRA. Historia del FIRA. Fascículo 2o. 1963-1970.
- 224.- FIRA. Boletín Informativo FIRA. No 137, Vol. XIV, mayo 1983. pp. 17 y 20.
- 225.- Feder, Ernest. *Vacas flacas, ganaderos gordos: las ramificaciones internacionales de la industria del ganado en México.* en *El Desarrollo Agroindustrial y la Ganadería en México.* 1982. pp. 259, 260 y 262.
- 226.- CESPAS: *El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas.* Tomo XII. SARH. México. 1982 p. 234.
- 227.- Publicaciones Ejecutivas de México, S.A.. Análisis 79, *La Economía Mexicana.* México 1980.
- 228.- Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1950, 1960 y 1970. Dirección General de Geografía y Estadística.
- 229.- CESPAS. *El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas.* Tomo VIII, México 1980.
- 230.- Reig Nicolás. et al. *El desarrollo agroindustrial* No 8. SARH. México. 1982.

231.- Reig, Nicolás. "Estadísticas Sobre Producción y Comercio Agropecuario de Estados Unidos y México y por Grupos de Países". 1948/79. En el tercer seminario de economía agrícola del tercer mundo. No V. 1983.

232.- Reig, Nicolás. "Estadísticas Sobre Producción y Comercio Agropecuario de Estados Unidos y México y por Grupos de Países.", 1948/79. En el tercer seminario de economía agrícola del tercer mundo. No V. 1983.

233.- Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985 - 1988. SARH. México abril 1985.

234.- Madrid de la, H. Miguel. Sexto Informe de Gobierno, 1988, Estadístico. Presidencia de la República. México. 1988 pp. 239 a 241.

235.- Madrid de la, H. Miguel. Sexto Informe. op. cit. p. 57.

236.- Madrid de la, H. M. op. cit. p. 111.

237.- Nájera, María. Situación Actual del Campo Mexicano. Mimeo. FCPYS - UNAM. México. 1988.

238.- Caballero, María. Cambios en el gasto de alimentos básicos. "Revista del Consumidor." No 128. México. Octubre 1987.

239.- FAO. Marco Estratégico para la FAO 2000 - 2015. 115° período de sesiones. Roma, 23, 28 de nov. 1998.

240.- Pineault, Raynald. Daveluy, Carole. : La Planificación Sanitaria. Ed MASSON, S.A. España. 1995. pp. 261 - 343.

241.- Schaefer, M. L'administration des programmes de salubrité de l'environnement. Approche systémique. OMS, Genève, 1975, p. 256 (cahiers de santé publique, n° 59). Citado por Pineault y Daveluy, en La planificación sanitaria.

242.- Schaefer, M., L'administration de Programmes de Salubrité de L'environnement. Approche Systématique. Cahiers de Santé Publique N° 59. OMS, Geneve, 1975, pp. 142 - 143. Citado por Raynald Pineault y Carole Daveluy en Planificación Sanitaria p. 268.

- 243.- Pineault, R. "La planification des services de santé: une perspective épidémiologique". Adm. Hosp. Et soc., Vol. 5. N° 2, 1979, p. 10. Adaptado de...
- 244.- Planificación Sanitaria op. cit. cap. 6 p. 327.
- 245.- Planificación Sanitaria op. cit. p. 273.
- 247.- Pffefer y Salancik., "The External Control or Organizations." citados por Pineault y Daveluy en Planificación Sanitaria. op. cit. pp. 297.
- 1
- 248.- Pfeffer, V. y Salanicik. "The External Control." op. cit. p. 297.
- 249.- Emery, F: E. and Trist, E. L.; The casual Texture of Organizational Environments. citado por Pineault y Daveluy. op. cit. p. 297.
- 250.- Schaefer., citado en op. cit. p. 298.
- 251.- Thompson, J. D. and Mc Ewen, W. J., Organizational Goals and Environment: Goal Setting as an Interacción Process, American Sociological Review. Vol. 23, feb. 1958 pp. 25 - 28. Citado en Planificación Sanitaria .op. cit. p. 299.
- 252.- Scheirer, M. A. Program Implementation, the Organizational Context. Beverly Hills, CA., 1981, pp. 30 - 63. citado en Planificación Sanitaria op. cit. pp. 301 y 302.
- 253.- Caetano de Oliveira, Alierso y Mendoza Mendoza, Serafín J. *Marco conceptual de la transferencia de tecnología, validación, difusión y adopción de tecnología en el INIFAP.* Lecturas Selectas de Validación y Transferencia de Tecnología. INIFAP - SARH. México 1987. 136 páginas.
- 254.- Morán, P. N. *Programa coordinado de validación tecnológica en maíz (Zea mays L.) en Sola de Vega, Oaxaca.* Tesis Profesional. Dpto. de Filotecnia. UACH. Chapingo. México. 1988. 110 páginas.
- 255.- Sábato J. A. *Transferencia de tecnología; una selección bibliográfica.* Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. México. 1978. 252 páginas.

256.- Mendoza y Alierso. op. cit.

257.- Roger, M. E. y Schoemaker, F. *La comunicación de innovaciones; un enfoque transcultural*. Herrero Hermanos. México. 1974. 385 páginas.

258.- SARH. Memoria de la tercera reunión nacional de servidores públicos del sector agropecuario. Grupo 9: Ganadería. 24 - 27 de noviembre de 1985. Mérida. Yuc. México. 242 páginas.

259.- Rojas Soriano Raúl. *Métodos para la investigación social*. Folios Ediciones. 2ª. Ed. México. 1984.

260.- Ornelas Delgado, Jaime. *Guía para la elaboración y presentación de trabajos de investigación en ciencias sociales*. U. A . de Puebla y U. A. De Tlaxcala. México. 1998.

**CUADROS****CUADRO 1****ESTRUCTURA DEL CONCEPTO FOMENTO**

## CUADRO 2.

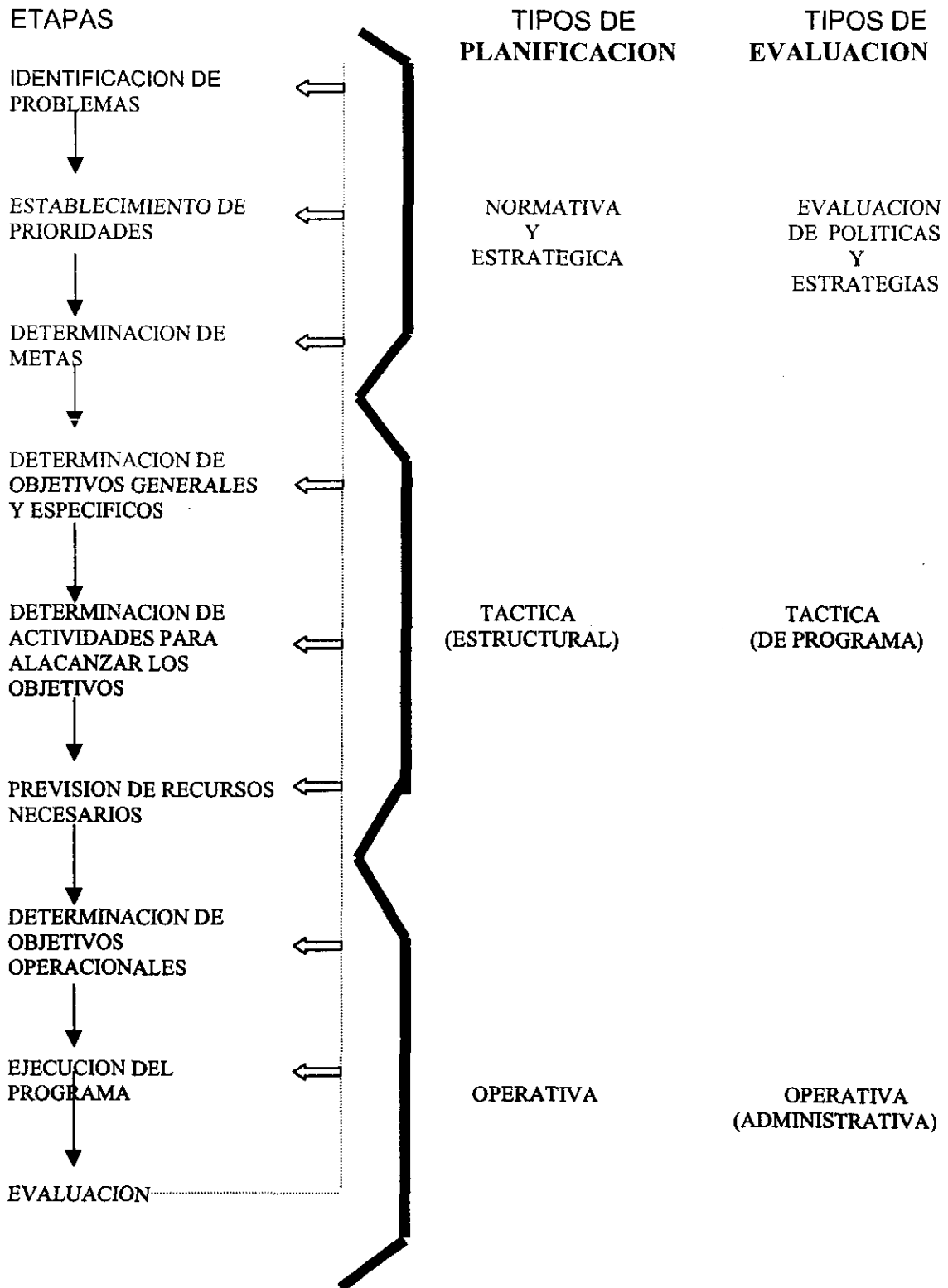
## EXTENSIÓN DEL CONCEPTO FOMENTO

| TERMINO               |        | SIGNIFICADO DE RELACION DIRECTA   |
|-----------------------|--------|---|
| 1.-<br>Acontecimiento | (s)    | Suceso  |
| 2.- aconsejar         | (v.t.) | Dar consejo o dictamen que se da para hacer o no hacer una cosa           |
| 3.- Adelanto          | (s)    | Progreso, adelantamiento, anticipo  |
| 4.- Además            | (adv)  | A más de esto o aquello   |
| 5.- Adicional         | (adj)  | Que suma, que se añade o adiciona.  |
| 6.- Alentar           | (v.t.) | Animar, infundir aliento.   |
| 7.- Animar            | (v.t.) | Infundir alma, vigor, energía.  |
| 8.- Apoyar            | (v.t.) | Hacer que una cosa descansa sobre otra.<br>Favorecer, patrocinar, ayudar. |
| 9.- Ascenso           | (s)    | Promoción   |
| 10.- Ayudar           | (v.t.) | Dar socorro, favorecer el logro de una cosa.                              |
| 11.- Criar            | (v.t.) | Crear algo de la nada. Instruir, educar<br>alimentar. Cuidar animales     |
| 12.- Cuidar           | (v.t.) | Poner cuidado y esmero en una cosa.<br>Asistir, proteger                  |
| 13.-                  | (s)    | Desenvolvimiento, evolución,  |

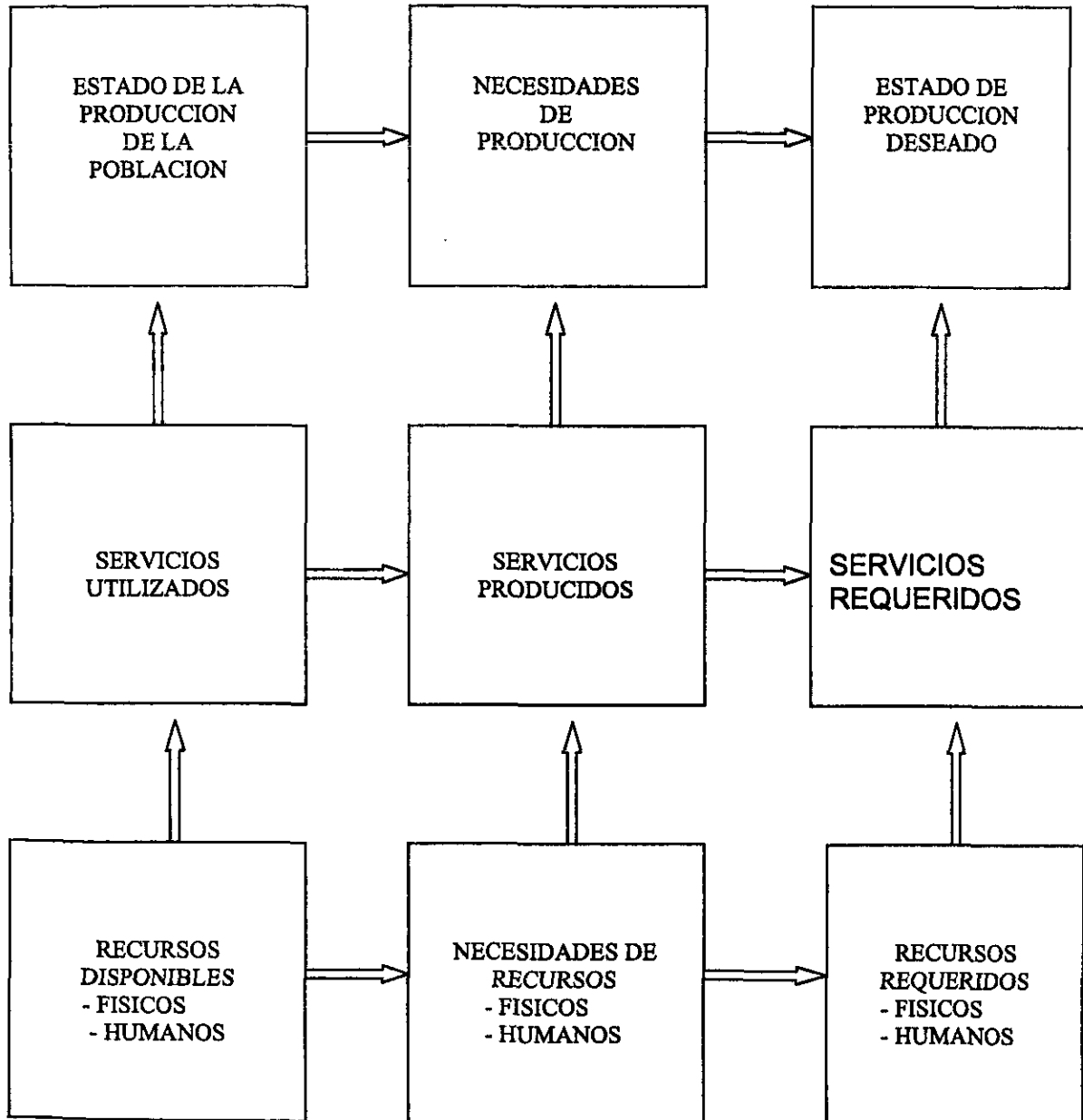


**CUADRO 8**

**ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION Y TIPOS DE PLANIFICACION Y EVALUACION**

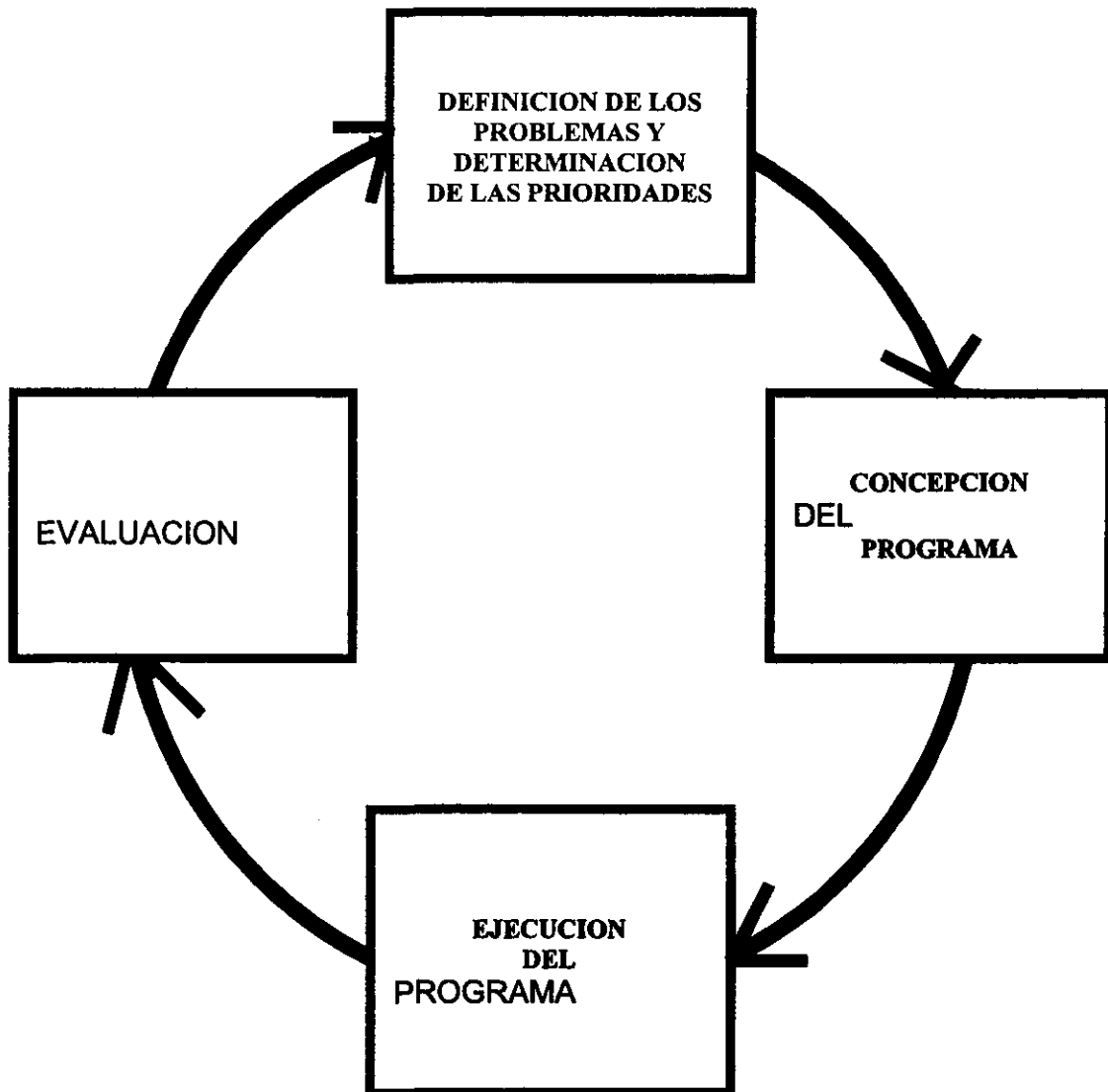


## CUADRO 7

**MODELO DE PROGRAMACION DE LOS PROGRAMAS Y SERVICIOS  
A PARTIR DE LAS NECESIDADES**

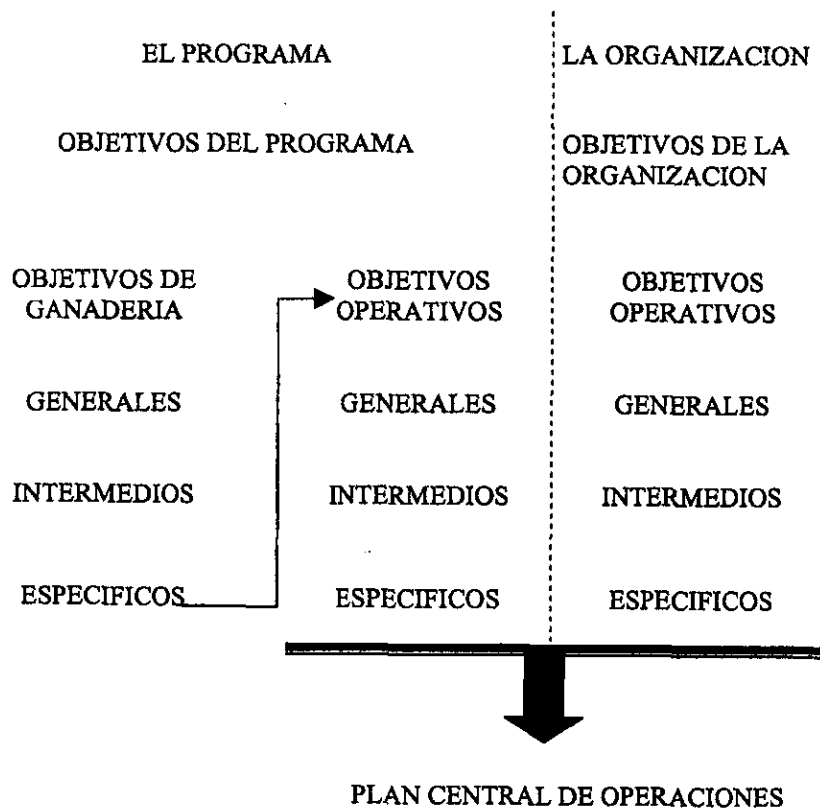
**CUADRO 9**

**EL LUGAR DE LA EVALUACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION**



## CUADRO 10

## PROGRAMA CENTRAL DE OPERACIONES



FE DE ERRATAS :

Por error en la transcripción mecanográfica del trabajo, no aparecen las páginas de la 502 a la 508, dado que no existen; lo anterior no altera la secuencia ordenada de los temas contenidos.