



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

SAGARPA



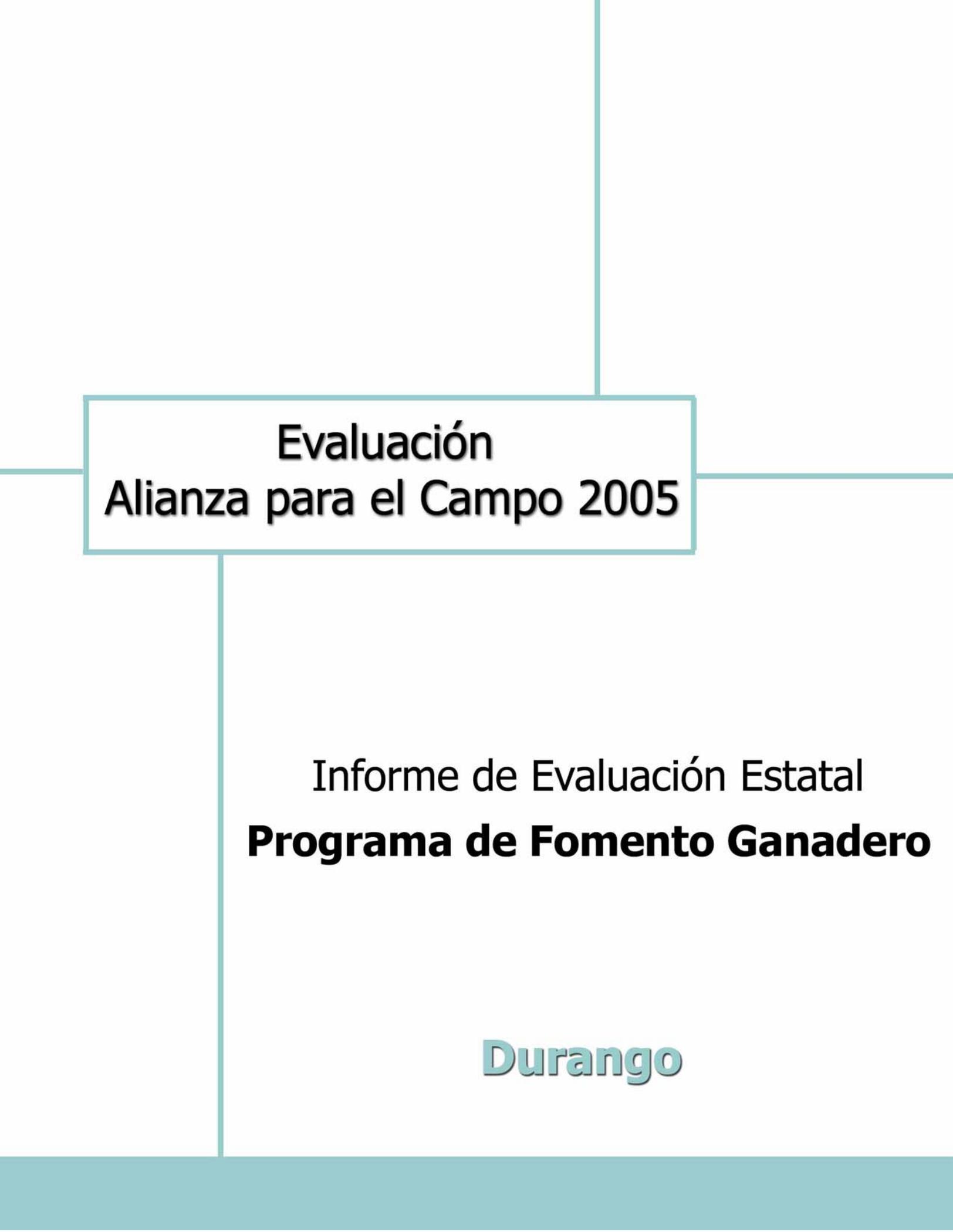
Evaluación Alianza para el Campo 2005

Informe de Evaluación Estatal **Programa de Fomento Ganadero**



Durango

México, Septiembre de 2006



**Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

Informe de Evaluación Estatal
Programa de Fomento Ganadero

Durango



DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO

C.P. Ismael Hernández Deras
Gobernador Constitucional del Estado

Dr. Jesús Muñoz Ramos
Secretario de Agricultura, Ganadería y
Desarrollo Rural

Ing. Pedro Silerio García
Subsecretario de Agricultura y
Ganadería

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

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

MVZ. José Luís Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

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

Ing. Rene Almeida Grajeda
Delegado de la SAGARPA en el Estado

MVZ Francisco Velarde García
Delegado de la SAGARPA en la región
Lagunera

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Rene Almeida Grajeda
Presidente
Dr. Jesús Muñoz Ramos
Secretario Técnico
Sr. Hugo Duarte Santiesteban
Representante de los productores
Dr. Juan Bautista Rentería Ánimas
Representante de Profesionistas y Académicos
Ing. Oscar Treviño Galván
Coordinador del CTEE

Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la
Universidad Juárez del Estado de Durango
Dr. en C. Martín Emilio Pereda Solís
Responsable de la Evaluación

Colaboradores
M.C. Luís Cabello Gutiérrez
MVZ José Hugo Martínez Guerrero
MVZ Daniel Sergio Pámanes García
PhD. Francisco O. Carrete Carreón

Tabla de contenido

Índice de Cuadros.....	v
Índice de Figuras	vi
Siglas	vii
Presentación.....	viii
Introducción	1
Resumen Ejecutivo.....	3
Capítulo 1.....	9
Entorno de las actividades apoyadas por el Programa	9
1.1 Caracterización del subsector pecuario en el Estado.....	9
1.1.1 Importancia relativa de las actividades pecuarias en la economía estatal y dentro del PIB sectorial.....	9
1.1.1.1 Bovinos Productores de Carne	9
1.1.1.2 Bovinos Productores de Leche	10
1.1.1.3 Caprinocultura	11
1.1.1.4 Avicultura de Carne y Huevo	12
1.1.1.5 Apicultura	12
1.1.1.6 Porcicultura.....	13
1.1.1.7 Ovinocultura.....	13
1.1.2 Desempeño reciente en el Estado de las principales especies producto.....	14
1.1.3. Diagnostico de la infraestructura y servicios de apoyo para la producción	14
1.1.4 Identificación de áreas de oportunidad en la ganadería estatal	16
1.2 Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades pecuarias apoyadas.....	17
1.2.1 Principales factores restrictivos de la ganadería en los ámbitos tecnológico, productivo y de mercado.....	18
1.2.2 Asistencia técnica y capacitación	19
1.2.3 Situación que guardan los recursos naturales. Condición actual de los agostaderos de Durango.	19
Capítulo 2.....	21
Principales tendencias del programa.....	21
2.1 Evolución de las características y orientación del programa	21
2.1.1 Estructura programática.....	21
2.1.2 Objetivos y población objetivo.	21
2.1.3 Criterios de elegibilidad	22
2.1.4 Categorías de inversión	23
2.1.5 Monto de los apoyos.....	23
2.1.6 Modalidades de operación.....	24
2.2 Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y principales componentes apoyados.....	25
2.2.1 Inversión acumulada del Programa por fuente de aportación.	25
2.2.2 Inversión por subprograma, principales rubros de componentes apoyados.	25
2.2.3 Inversión orientada al fomento de la producción primaria e inversión orientada a componentes que inciden en la integración de cadenas.....	26

2.2.4 Número y tipo de beneficios acumulados y cobertura respecto a las necesidades estatales.	26
2.2.5 Subsidio promedio por beneficiario.....	28
2.3 Cumplimiento de metas 2005	28
2.3.1 Cumplimiento de metas físicas, financieras y de beneficiarios.....	28
2.3.2 Factores que explican el grado de cumplimiento en metas.....	29
2.4 Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno	29
2.4.1 Correspondencia entre la problemática subsectorial y la respuesta del Programa.....	29
2.4.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno.....	30
2.4.3 Prospectiva del programa.....	31
Evolución de la gestión del programa en temas relevantes	33
3.1. Avances en la apropiación del programa	33
3.1.1 Pertinencia del diseño del Programa como política estatal	33
3.1.2 Implementación de las orientaciones centrales del diseño.....	33
3.1.3 Adecuaciones e innovaciones realizadas al Programa	33
3.1.4 Adaptación de las estructuras institucionales, organizacionales y operativas para la instrumentación del Programa.....	34
3.2 Cambios en el proceso de asignación de recursos	34
3.2.1. Establecimiento de prioridades de inversión y correspondencia entre esas prioridades y el ejercicio de los recursos	34
3.2.2 Focalización de beneficiarios.....	34
3.2.3 Distribución de recursos entre demanda libre y proyecto productivo	35
3.2.4 Inducción y consolidación de la organización económica de los productores...36	
3.3 Progresos en la estrategia de integración de cadenas y en la consolidación de los comités sistema producto.....	37
3.3.1 Orientación de inversiones hacia la integración de cadenas en el estado	37
3.3.2 Estructura organizativa de los Comités Sistema Producto	37
3.3.3 Progresos en la elaboración y uso de los planes rectores de los Comités estatales	37
3.4 Análisis de los procesos operativos del programa en el periodo 2001-2005.....	38
3.4.1 Concertación de acciones Federación-Estado	38
3.4.2 Radicación de recursos federales y estatales, e inicio de la operación del Programa en el Estado	38
3.4.3 Circuito operativo del Programa en el Estado	39
3.5 Proceso de consolidación del subprograma DPAI	41
3.5.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte del gobierno estatal	41
3.5.2 Interacción con la Fundación Produce, las instancias de investigación y otros servicios en el Estado.....	42
3.5.3 Calidad de los servicios y capacidad para generar impactos	43
3.5.4 Perspectivas del DPAI para promover procesos organizativos y de integración de cadenas	44
3.6. Perspectivas del Programa.....	44
Capítulo 4.....	46
Evaluación de impactos.....	46
4.1 Impactos en indicadores de primer nivel	46
4.1.1 Ingreso	46
4.1.2 Empleo.....	49

4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel.....	50
4.2.1 Inversión y capitalización	50
4.2.2 <i>Producción y productividad</i>	51
4.2.3 <i>Cambio tecnológico</i>	52
4.2.4 <i>Integración de cadenas agroalimentarias</i>	54
Capítulo 5.....	56
Conclusiones	56
5.1 Conclusiones	56
5.1.1 Correspondencia entre la problemática subsectorial y la respuesta del programa	56
5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del programa en el Estado	56
5.3 Principales impactos	57
5.2 Recomendaciones	58
5.2.1 Entorno y resultados del programa.....	58
5.2.2 Gestión del programa en temas relevantes	59
5.2.3 Impactos	59
5.3 Imagen futura del programa	61
5.4 Recomendaciones puntuales para su seguimiento	62
Bibliografía	63
Anexo 1.....	64
Metodología de Evaluación	64
Encuestas y entrevistas a otros actores	67
Anexo 2.....	68
Cuadros complementarios.....	68
Evaluación del programa de Sanidad Animal.....	88
Presentación.....	88
Introducción	89
Resumen ejecutivo	90
Capítulo 1.....	96
Entorno de las actividades sanitarias apoyadas por el subprograma	96
1.1 Caracterización e importancia productiva y económica de los sistemas producto estatales en las campañas sanitarias evaluadas.....	96
1.2 Caracterización de la problemática zoonosanitaria atendida por el subprograma y campañas evaluadas en los sistemas producto involucrados.....	99
Capítulo 2.....	102
2.1. Evolución de las características y orientación del Subprograma respecto a las prioridades zoonosanitarias y sus posibles cambios.....	102
2.2 Tendencias de la inversión del Subprograma, en número de campañas y componentes de apoyo financiados.	103
2.3 Análisis del cumplimiento de metas físicas y financieras 2003–2005.	106
Capítulo 3.....	109
3.1 Pertinencia de la federalización en la gestión del Subprograma.....	109
3.2 Orientaciones en los procesos de priorización de campañas y asignación de recursos.....	110
3.3 Análisis de los procesos operativos de los subprogramas y campañas seleccionadas en el periodo 2001-2005.....	111
3.4 Logros y avances en la integración interinstitucional en el Subprograma y campañas evaluadas.	112

Capítulo 4.....	115
Evaluación de resultados e impactos epidemiológicos.	115
4.1 Análisis de los resultados de metas programadas y realizadas.	115
4.2 Modificaciones en los parámetros epidemiológicos.	115
4.3 Cambios en los estatus zoonosanitarios.	116
4.4 Análisis de correspondencia entre los resultados programáticos, los cambios en los parámetros epidemiológicos y los estatus zoonosanitarios.....	117
Capítulo 5.....	119
Perspectiva del Subprograma y las campañas sanitarias evaluadas.....	119
5.1 Congruencia de las orientaciones y acciones del Subprograma y las campañas zoonosanitarias con los retos y oportunidades del entorno sanitario y comercial.....	119
5.2 Visión prospectiva del Subprograma y las campañas zoonosanitarias en el marco sanitario y comercial.	121
Capítulo 6.....	122
6.1 Correspondencia entre la problemática zoonosanitaria y la respuesta del Subprograma y las campañas seleccionadas.	122
6.2 Gestión del Subprograma y campañas evaluadas en temas relevantes.....	123
6.3 Correspondencia entre los resultados programáticos y los impactos epidemiológicos de las inversiones apoyadas.	124
6.4 Perspectivas del Subprograma y las campañas zoonosanitarias.....	124
6.5 Recomendaciones puntuales para su seguimiento.	125

Índice de Cuadros

Cuadro 2.2.2.1 Inversión por subprogramas y componentes (2005)	25
Cuadro 2.2.4.1 Productores beneficiarios por rubro	27
Cuadro 3.1.2.1 Distribución de recursos totales	33
Cuadro 3.2.2.1 Distribución porcentual de productores	35
Apoyados, según tipología, en los últimos 4 años	35
Cuadro 3.4.3.1 Duración (días) promedio de los procesos del programa	40
Cuadro 4.1.1.1 Actividades pecuarias: costos e ingresos	47
Cuadro 4.1.1.2 Actividades posproducción: destino de la producción	48
Cuadro 4.1.1.3 Actividades posproducción: beneficios de la actividad	49
Cuadro 4.1.2.1 Empleo Pecuario Total	50
Cuadro 4.2.1.1 Tasa de capitalización por tipo de productor	51
Cuadro 4.2.1.2 Capitalización y aportación promedio por tipo de productor	51
Cuadro 4.2.2 Actividades pecuarias primarias: ingreso, precios,	52
Cuadro 4.2.3.1 Cambio en la calidad genética de los animales	53
Cuadro 4.2.3.2 Cambio en la infraestructura y equipo	53
Cuadro 4.2.3.3 Cambio en la alimentación	54
Cuadro 4.2.3.4 Cambio Tecnológico Total	54
Cuadro 4.2.4 Conocimiento y beneficios de los Comités Sistema producto	55

Índice de Figuras

Figura 3.2.3.1 Solicitudes apoyadas con.....	35
Figura 3.2.3.2 Recursos totales del programa FG.....	36
Figura 3.4.2.1 Radicación de recursos gubernamentales	39
Figura 3.4.3.1 Circuito operativo del Programa	41

Siglas

APC	Alianza para el Campo o Alianza Contigo
ASERCA	Apoyos y Servicios para la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CFPPED	Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
COTECOCA	Comisión Técnica Consultiva de Coeficientes de Agostaderos
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
CRYS	Comisión de Regulación y Seguimiento en Sanidad Animal
CSP	Comités Sistema Producto
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FG	Fomento Ganadero
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FMVZ	Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
GGAVATT	Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología
IES	Instituciones de Educación Superior
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Pecuarias
PES	Programa Emergente de Sequía
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio rural
PRODUCE	Fundación Produce de Durango A.C.
PROFEPA	Procuraduría federal de Protección al Ambiente
PROGAN	Programa Ganadero
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAGDR	Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA-FAO	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UJED	Universidad Juárez del Estado de Durango
UPR	Unidad de Producción Rural

Presentación

El subsector pecuario en México presenta una imprescindible necesidad de aumentar los ingresos, la producción y la productividad, así como mejorar el bienestar de las familias rurales. Desde el surgimiento del programa “Alianza para el Campo” se ha mejorado el desempeño operativo y los objetivos de las instituciones oficiales de apoyo se han reenfocado, ampliando su cobertura y mejorando la calidad de sus apoyos, para así responder efectivamente a las necesidades de la mayoría de los productores.

Además del apoyo para mejorar los aspectos productivos de las UPR, APC pretende, a través de su programa de Sanidad Animal, apoyar la seguridad y protección del inventario pecuario, buscando la inocuidad de los alimentos de origen animal y en consecuencia el aseguramiento de la salud y confianza de los consumidores. El Estado de Durango atraviesa actualmente una seria problemática en relación a este aspecto, por lo que se plantea la necesidad de incorporar como tema adicional para su evaluación el programa de Sanidad Animal.

La UJED, a través de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Institución con experiencia y vinculación con el medio rural, en particular con el subsector pecuario de Durango, es la entidad evaluadora externa que asume la responsabilidad de evaluar los programas de Fomento Ganadero 2003 y 2005, así como el de Salud Animal. Para lo anterior se adopta la metodología básica de evaluación desarrollada por la FAO y supervisada por el CTEE. La diversidad de condiciones de las UPR apoyadas por “Alianza para el Campo” representa una realidad compleja; es por ello que la metodología aplica un enfoque holístico que incorpora de manera integral variables cuantitativas y cualitativas de tipo social, económico y productivo, las cuales se desagregan para su análisis, por tipo de productor y actividad pecuaria que realizan.

Respetando la referida metodología, la FMVZ realiza este ejercicio de evaluación, basado en la compilación y análisis de los datos disponibles de la operación del programa FG y sus dos subprogramas, Desarrollo ganadero y Desarrollo de proyectos agropecuarios integrales (DPAI), así como el programa de Sanidad Animal. Las conclusiones y recomendaciones serán difundidas a todas las instituciones que, directa o indirectamente, formulan y ejecutan políticas de apoyo al desarrollo del subsector pecuario, entre ellas las instituciones de planificación, de generación de tecnologías, de crédito rural, de organización de los productores, de comercialización, entre otras; porque todas pueden y deben contribuir, de una u otra forma, a solucionar los problemas mencionados en este informe.

Introducción

La producción pecuaria, como muchas otras actividades económicas de México, requiere de innovaciones de fondo para enfrentar los problemas de la competitividad en una economía globalizada que obliga a trabajar bajo distintos esquemas, donde se impulse la organización de productores, la adopción de tecnologías, la capitalización e integración de los productores primarios a los procesos de transformación y agregación de valor a las cadenas productivas. Para responder a estas demandas, el Gobierno de la República constituyó en 1996 el programa de Alianza para el Campo. En la actualidad, su operación es responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno, los cuales lo han adoptado como el instrumento de apoyo más importante para la generación de empleo rural y la reactivación del campo.

Bases de la evaluación

Derivado del interés de los gobiernos federal y estatal, se tiene la necesidad de establecer mecanismos de evaluación que les permitan asegurar el adecuado funcionamiento del programa. Esta necesidad es una exigencia legal (Decreto del presupuesto de egresos de la federación 2005 y Reglas de operación de la APC vigentes en 2005) y pretende obtener los elementos para mejorar los instrumentos de política de apoyo al sector y los mecanismos de rendición de cuentas.

Objetivo general

El presente trabajo de evaluación tiene como objetivo conocer los impactos de las inversiones, gestión y procesos que APC ha tenido, así como detectar sus áreas de oportunidad para mejorar la eficacia operativa y mejorar sus impactos, adecuándose a las situaciones futuras que el entorno de la producción pecuaria demanda.

Objetivos específicos

- Valorar los logros y oportunidades de mejora en la ejecución de APC, en lo que se refiere a impactos de las inversiones, la gestión y los procesos operativos.
- Identificar los impactos generados por las inversiones financiadas por APC, diferenciando por tipos de productores.
- Dar seguimiento a las oportunidades de mejora en los procesos, particularmente aquéllas identificadas en evaluaciones anteriores. Para promover la eficacia operativa y los impactos.
- Contribuir al desarrollo de capacidades estatales para la evaluación de programas de desarrollo agropecuario y rural.

Enfoque y ámbitos de la evaluación

El enfoque se define por aquellos elementos que se adoptan en la evaluación como criterios fundamentales, y son constituidos por la realización de: a). Un análisis continuo, b). La visión prospectiva, c). Utilidad práctica y d). Oportunidad de sus resultados, a efecto de promover la eficiencia en las actividades y asegurar el apego a las leyes, reglamentos, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos. Los ámbitos de evaluación consideran la revisión de la gestión durante su operación y el análisis de sus impactos.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información

Como insumos para el análisis de datos, se emplearon las siguientes fuentes de información: a). Información documental referida al programa, b). Información documental relacionada con el subsector y el programa, c). Encuestas a beneficiarios 2003 y 2005, d). Cedula de información verificable, e) Información de grupos de beneficiarios del DPAI, f). Entrevistas a funcionarios y otros actores relacionados con el programa

La determinación del universo muestral y tamaño de muestra se realizó conforme a la metodología establecida en la guía metodológica para la evaluación estatal del programa de Fomento Ganadero¹. Ésta utiliza un muestro aleatorio sistemático, mediante el cual se definieron los marcos muestrales de 1,026 beneficiarios para el 2003 y de 1,322 para 2005. Para la evaluación de procesos e impactos del año 2003 el tamaño de muestra fue de 219 beneficiarios más 44 reemplazos. Para el año 2005 de 217 beneficiarios más 43 reemplazos. La selección de funcionarios y otros actores relacionados con el programa que se entrevistaron, fueron propuestos por el CTEE; de esta actividad se recolectó la opinión de 23 personas, entre las que se incluyen funcionarios directivos (SAGARPA y SAGDR), operativos (jefes de DDR y CADER) y personal del DPAI (coordinadores y promotores).

La fase de colecta dio inicio una vez que se capacitó un equipo formado por 23 encuestadores y 2 supervisores, en aspectos relativos al contenido de los cuestionarios y la operación del programa de FG. Una vez recabada la información de campo y antes de iniciar su captura, se aplicó un procedimiento de validación de los datos recopilados para garantizar su veracidad; para ello se emplearon los expedientes técnicos de cada solicitud, las bases de datos proporcionadas por el CTEE y la consulta directa a la página de Internet de la Delegación SAGARPA. Para la captura se empleó la infraestructura del centro de cómputo y licencias de Lotus Notes de la FMVZ UJED donde se instaló el sistema informático desarrollado por la UA-FAO. Como una parte complementaria para asegurar la calidad de los datos, se aplicó un análisis de consistencia de las bases de datos obtenidas de las encuestas. La parte del procesamiento consistió en el cálculo de los indicadores propuestos por la UA-FAO, actividad que permitió obtener los indicadores de primer y segundo nivel, mismos que fueron analizados y discutidos por el equipo de analistas, para el desarrollo del presente informe.

¹ FAO-SAGARPA 2006, Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa de Fomento Ganadero. Disponible en <http://www.evalalianza.org.mx>

Resumen Ejecutivo

Elementos centrales del entorno que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa en el estado

El Estado de Durango se caracteriza por una dinámica actividad pecuaria, particularmente en las especies y propósitos de bovinos productores de leche, bovinos productores de carne y aves productoras de huevo y carne. En el año 2004 generaron más de 8.2 millones de pesos, aportando así el 71% de la producción agropecuaria en general y cerca del 16% del PIB estatal, así como el 4.3% de la producción agropecuaria nacional.

La entidad posee dos zonas con tendencias definidas en el ámbito productivo y comercial. La zona de la Laguna, donde se asientan las principales unidades de producción intensiva de bovinos productores de leche, carne, avícolas y porcícolas, con inventarios importantes y con niveles de alta tecnificación.

La extensión territorial y sus pastizales favorecen la práctica de la ganadería extensiva donde se mantienen cerca de 1.8 millones de cabezas (bovina, ovina y caprina), se encuentra distribuida por todos los municipios y se orienta fundamentalmente a la producción de carne.

Las principales cadenas productivas en el Estado son: a) Bovinos productores de leche, b) Bovinos productores de carne, c) Avícola, d) Ovinos, y e) Apícola. Las dos últimas de menor impacto, sin embargo también contribuyen al PIB.

La producción agropecuaria y forestal en la entidad aportan cerca de 11 mil millones de pesos al sector primario, de éstos el subsector pecuario aporta el 73%, el agrícola el 14% y el forestal el 13%.

El tipo de tenencia de la tierra en el Estado se distribuye de la siguiente manera. El 75% en ejidos y comunidades (9.1 millones de hectáreas), y el 25% en pequeñas propiedades (3.1 millones de hectáreas).

Principales tendencias del Programa en el Estado

Evolución de las características y orientación del programa

Después de 10 años de iniciado el programa de APC, contiene una multitud de subprogramas donde también concurren sus recursos. Es a partir de 2003 cuando se operan los principales enfoques de apoyo que son: 1) El subprograma de Fomento Ganadero, cuya estrategia es el fomento a la inversión de las UPR y 2) El subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), orientado a desarrollar capacidades y organizar a los productores.

Actualmente APC puede ser operado bajo dos modalidades: Ejecución Federalizada y la Ejecución Nacional. En la primera modalidad, el Consejo estatal de Desarrollo Rural Sustentable autoriza la asignación presupuestal de acuerdo a las prioridades establecidas en las reglas de operación. En la segunda modalidad, el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA, el Gobierno Estatal y las organizaciones de productores realizan un convenio

para determinar la asignación presupuestal y apoyar proyectos considerados de prioridad nacional.

En los documentos llamados anexos técnicos se plasman los propósitos que sigue la ejecución federalizada y que se organiza bajo los siguientes conceptos principales: a) Incremento de la disponibilidad de forrajes bajo el principio de sostenibilidad y de la eficiencia productiva; b) Mejorar los resultados de producción de las UPR dedicadas a la cría y producción de las especies prioritarias a través de la capitalización con infraestructura y equipo; c) Aumentar la eficiencia productiva mediante el mejoramiento genético de las principales especies pecuarias, y d) Incrementar el valor de la producción primaria con proyectos que favorezcan los sistemas de acopio y transformación.

Tendencias en inversión, beneficiarios y principales componentes apoyados

Los suma de los recursos gubernamentales y la aportación de los beneficiarios para el ciclo 2005 representaron la suma de 96 millones de pesos, de éstos el 95% se destinaron para el subprograma de Desarrollo Ganadero y el 5% hacia el subprograma DPAI.

Del análisis de la distribución de los 3,015 beneficiarios apoyados (SAGARPA, Seguimiento a Programas: Avance Físico de la APC con fecha 11 julio 2006) según el tipo de componente, se observó que el 38.8% de éstos recibieron apoyo en el rubro de infraestructura y equipamiento, el 42.6% en adquisición de semovientes, el 16% en mejoramiento genético, el 1.59% para apicultura y 16.68% en capacitación y asistencia. La distribución de estos beneficiarios en función de su tipología, de acuerdo a las reglas de operación, fue de 18.15% para productores de bajos ingresos en transición y el 81.85% para el resto de productores.

Los principales componentes apoyados en función de sus montos de inversión para el ciclo 2005, fueron los relacionados con la adquisición de infraestructura y equipamiento de unidades de producción bovina (55%) y la adquisición de semovientes (30.86%), ambos porcentajes en función del total asignado para el subprograma de Desarrollo Ganadero. En un análisis retrospectivo, la distribución anterior muestra el mismo comportamiento considerando el periodo de los ciclos del 2001 a la fecha.

Cumplimiento de metas en 2005

Los montos programados en los dos subprogramas (FG y DPAI) sumaron 42.3 millones de pesos, mismos que fueron complementados con las aportaciones de los productores de manera satisfactoria. Los avances presentados a la fecha permiten observar un 65% de cumplimiento en relación al número de productores atendidos, de los cuales 547 se clasifican como de bajos ingresos en transición y 2,468 como resto de productores. Destaca la ausencia de apoyos otorgados para el establecimiento y rehabilitación de praderas y agostaderos.

Correspondencia entre problemática subsectorial y la respuesta del programa

Se pondera como el problema de mayor importancia, el grave deterioro de los agostaderos de la entidad, debido a que esta superficie representa el soporte para la cría de bovinos productores de carne, caprinos y ovinos. Aunque en el catálogo de componentes de apoyo de FG, existe la posibilidad de obtener infraestructura y equipo para atender este problema, no se obtuvieron solicitudes que pudieran coadyuvar a la rehabilitación de praderas y agostaderos. En la búsqueda de mejorar los índices

productivos mediante la incorporación de reemplazos con calidad genética, FG contribuye de manera importante a través de la dotación de sementales y vientres de las especies bovina, caprina y ovina.

Evolución de la gestión del Programa en el Estado

Avances en la apropiación del Programa por parte del Estado

El PED 2004-2010 presenta total consistencia con los objetivos planteados por el programa de Fomento Ganadero de APC, mismo que representa el principal soporte para respaldar y concretar los compromisos y metas establecidas en el PED. Sin embargo se reconoce la necesidad del Gobierno Estatal (y sus instancias técnico-consultivas) para que de manera estratégica, utilice criterios de focalización para la distribución de apoyos e implementación de acciones concretas para consolidar los CSP.

Cambios en el proceso de asignación de recursos

Para la asignación de los recursos de APC, se reconocen plenamente las prioridades estatales y sus cadenas agroalimentarias, pero resulta indispensable la conclusión del estudio de estratificación de productores que se encuentra en proceso, y así proveer de elementos de juicio para otorgar con mayor claridad los apoyos. En el periodo 2002-2005 la mayor parte de solicitudes apoyadas se concentra en productores tipo II, III y IV, observándose en general pocas solicitudes apoyadas para productores tipo I y V. En este aspecto de la asignación de recursos, se plantea la posibilidad de que productores de tipo I, que prácticamente realizan una ganadería de subsistencia, sean considerados en el programa de Desarrollo Rural y para los productores tipo V, se propone la opción de recuperar parcialmente los recursos apoyados.

Progresos en la estrategia de integración de cadenas y la consolidación de los CSP

Se encuentran constituidos 5 CSP pecuarios, a saber: 1) Apícola, 2) Bovinos productores de leche, 3) Bovinos productores de carne, 4) Ovinos y 5) Caprinos. Estos CSP cuentan con su plan rector y participan con las instancias gubernamentales; sin embargo, los datos recabados de las encuestas a beneficiarios y entrevistas a otros actores, muestran una falta de integración de los principales CSP, carecen de representación (ante los productores) y no han logrado que los productores primarios y otros que participan en los diferentes eslabones productivos, se apropien de la visión de cadena y establezcan esa coordinación de actividades.

Análisis de los procesos operativos del programa en el periodo 2001-2005

Como parte de las acciones de concertación entre el Estado y la Federación, la firma de los anexos técnicos, son enviados a las oficinas centrales de la SAGARPA para su aprobación y visto bueno, de manera previa a la firma del Delegado, aunque esta responsabilidad ya se puede adoptar por los Delegados estatales. En relación al circuito operativo, se reconoce que se han implementado medidas que permiten hacer más eficientes los procesos, particularmente con los periodos de apertura y cierre de ventanillas y la consulta del estado y avance de las solicitudes de los beneficiarios a través de un sistema informático en línea. Las estadísticas sobre tiempo promedio de los procesos del programa para el año que se evalúa es de 183 días, que comprende las etapas desde la recepción de la solicitud hasta la liberación del pago al beneficiario.

Proceso de consolidación del subprograma DPAI

Se reconoce la importancia que tiene la capacitación y transferencia de tecnología para los productores pecuarios, debido a la persistente problemática de los diferentes procesos productivos. La situación particular de este subprograma, en base a los datos obtenidos de las encuestas a beneficiarios, conduce a una percepción favorable del desempeño de los técnicos promotores y coordinadores, con una calificación de 8 (en escala de 1 a 10), así como la inducción para que los productores participantes adopten medidas de manejo y control sobre sus propias UPR haciendo así más eficientes sus prácticas de trabajo. La situación administrativa y de planeación a cargo del Gobierno del Estado, presenta áreas de oportunidad que requieren la definición clara de objetivos, metas y criterios para la incorporación de nuevos grupos de productores al DPAI, además de la capacitación continua de los propios técnicos DPAI.

Perspectivas del Programa

APC representa el medio más directo para hacer realidad la política estatal en materia de producción agropecuaria; adicionalmente, la demanda de consumo de alimentos de origen animal por una población cada vez mayor, obliga a hacer más eficiente el destino y utilización de los recursos gubernamentales, cuyo origen finalmente proviene de las aportaciones de todos los mexicanos. Lo anterior conduce a realizar cambios de fondo y forma para superar los vicios detectados e implantar políticas estratégicas, que aseguren transparencia y garanticen la reactivación y consolidación de las cadenas agroalimentarias. Entre las propuestas más importantes se encuentran las siguientes: a) Incorporar productores nivel I al programa de Desarrollo Rural. b) Considerar el retorno parcial del financiamiento para los productores tipo V, y c) Integrar los programas con propósitos afines como PROGAN y FG, para sinergizar recursos y acciones.

Principales impactos del programa

Impactos en indicadores de primer nivel

En relación al ingreso, se observó un cambio importante, ya que el 43.3% de los beneficiarios declararon un aumento de sus ingresos, mientras que para un 53.5% el ingreso se mantuvo estable. Se enuncian los diferentes factores que pueden afectar los ingresos, como lo son: a) Animales improductivos durante algún año, b) La muerte de animales, y c) Necesidad de pagar la suplementación alimenticia en época de secas. Los factores anteriores pueden reducir hasta un 50% el ingreso familiar. La respuesta del empleo pecuario total tuvo cambios poco significativos, obteniéndose las cifras de 22 beneficiarios para la generación de un empleo (familiar) y nueve beneficiarios para generar un empleo contratado. Se presenta la hipótesis sobre las causas que explican estos efectos, la cual hace referencia a que el tipo de componente ganado (sementales y vientres de las especies bovina, caprina y ovina) en su gran mayoría no demanda mano de obra adicional, por la naturaleza de su manejo.

Resultados en indicadores de segundo nivel

La tasa de capitalización gracias a APC es positiva, en el total general fue de 7.0%. Se observó una relación inversa donde la mayor tasa (16.8%) correspondió a los productores de mas bajo nivel (tipo I) y de 4.8% para aquellos de tipo V. La capitalización promedio debido a alianza fue de \$33,865, con valores extremos para productores de tipo I de \$10,344 y tipo V de \$63,049.

Los aspectos productivos observaron una tasa de crecimiento favorable del 10.3%, aumento que se presume por el aumento de la escala de producción, más que a la eficiencia productiva, ya que los rendimientos tuvieron solo un incremento del 1.4%. Destaca la situación relacionada con la caída de los precios de la venta del ganado, pues se estima que disminuyeron hasta en un 30%, según fuentes de información del centro de subastas de la UGRD.

El cambio tecnológico debido a los apoyos de APC, mostró una relación positiva considerando el tipo de productor, donde el cambio total para los beneficiarios (2003) fue de 1.1. Se infiere que la capacidad para generar cambio en el nivel tecnológico, está directamente relacionada con la escala de producción de los productores. De los componentes que definen el cambio tecnológico, el de mayor impacto fue la calidad genética de los animales (2.8), seguido de infraestructura y equipo (0.4), en tanto que la utilización de fuentes de alimentación no aportó valor al cambio.

En lo concerniente a la integración de cadenas agroalimentarias, sólo el 18% de los productores que recibieron apoyo de APC declararon saber lo que es un Comité Sistema Productor (CSP); lo anterior confirma la necesidad de emprender actividades de difusión y capacitación para avanzar en la formación y consolidación de los CSP.

Recomendaciones relevantes

Se plantean propuestas para generar una respuesta más efectiva del programa a los retos del entorno entre, las que se encuentran a) La organización de los productores, b) El impulso y ampliación de las acciones de capacitación y asistencia técnica, y c) El reconocimiento de los tipos de productores y de regiones para focalizar los apoyos acordes a las necesidades.

Para mejorar la gestión del programa se recomienda la participación de instancias externas y/o la utilización de sistemas informáticos para la revisión, evaluación y dictamen de solicitudes, permitiendo también la imparcialidad y transparencia de este proceso. De manera complementaria se sugiere someter las áreas administrativas relacionadas con APC a una certificación, con miras a promover servicios de calidad.

Para favorecer el proceso de consolidación del DPAI se plantea la necesidad de replantear las estrategias estatales para fomentar de manera efectiva su apropiación y operación. Entre otros aspectos, el referido a lo presupuestal, demanda un incremento anual por lo menos en la misma proporción que se aumenta el presupuesto del subprograma de desarrollo ganadero.

Se reconoce la necesidad de plantear nuevas estrategias de desarrollo rural que ayuden a las familias rurales más pobres, a través de la realización de actividades no agropecuarias; pudiendo ser mediante el Programa de Desarrollo Rural y logrando que los recursos de FG sean otorgados en su totalidad a productores con más posibilidades de reactivar sus UPR, obteniendo así impactos en su producción y productividad, a través de proyectos integrales y la promoción de la ganadería sustentable.

Voluntad, audacia y valor político para apropiarse de los objetivos de APC, son aspectos esenciales que instituciones y productores deben considerar para avanzar en la

integración de las cadenas agroalimentarias, para así superar las trabas de carácter político que los detienen en su camino a la consolidación.

Imagen futura del programa

Se presentan algunas ideas que, a juicio de esta EEE, deberá adoptar el programa de APC. Se menciona la priorización de acciones para incrementar la producción, mediante la optimización y aprovechamiento de forrajes y granos, así como el manejo adecuado de los pastizales naturales. Por otra parte, se deberá atender de manera prioritaria la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Asimismo, es necesario promover la diversificación de actividades, como ejemplos se mencionan las relacionadas con el ecoturismo y la caza cinegética. Será necesario además, regular la actividad ganadera en base a criterios de sustentabilidad, sanidad e inocuidad.

Capítulo 1

Entorno de las actividades apoyadas por el Programa

1.1 Caracterización del subsector pecuario en el Estado.

1.1.1 Importancia relativa de las actividades pecuarias en la economía estatal y dentro del PIB sectorial.

La característica más importante que define la orientación de la actividad pecuaria en el Estado de Durango, se encuentra sustentada en su regionalización natural como parte de los estados del norte de la República Mexicana. Ocupa el 5º lugar en extensión territorial (12.3 millones de hectáreas).

La ganadería extensiva (bovina, ovina y caprina) se encuentra distribuida en todos los municipios, orientada a la producción de carne principalmente. Por su parte, la ganadería intensiva de bovinos, así como la caprina en intensivo y semi intensivo destinados a la producción de leche, se localizan en la región lagunera. Las explotaciones porcinas, avícolas y de bovinos para la engorda en corral se ubican también en esta importante zona agrícola bajo riego.

En lo relativo a la actividad pecuaria del subsector, las principales cadenas productivas (especie-producto) en el Estado se encuentran representadas por los bovinos productores de carne y de leche, así como el avícola productor de carne y huevo. De menor impacto pero contribuyendo también al PIB, lo representan las otras especies.

En conjunto y dentro de las actividades del sector primario en la entidad, la producción agropecuaria y forestal participa con cerca de 11 mil millones de pesos de los cuales cerca del 73% corresponde al subsector pecuario, 14% al agrícola y el 13% restante al forestal (Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2010). Su producción le permite participar en promedio en los últimos años con cerca del 16% del PIB estatal y entre el 3 y 4 % de la producción agropecuaria nacional.

Cerca de 1.8 millones de cabezas (bovino, ovino, caprino y equinos) se mantienen en promedio sobre el agostadero y el área forestal, con un valor de la producción cercano a los 1600 millones de pesos de una producción promedio de casi 64.5 miles de toneladas de carne por año, excluyendo los equinos.

La estructura de la tenencia de la tierra estatal se encuentra con casi el 75% en ejidos, comunidades y colonias (9.1 mill. /has) y el 25% en la pequeña propiedad (3.1 mill./has). En cuanto a las unidades de producción son cerca de 47,500 distribuidas en el 82,14 y 4% para el ejido y comunal, pequeña propiedad y mixta respectivamente.

1.1.1.1 Bovinos Productores de Carne

La importancia que reviste la producción de carne de bovino bajo la forma extensiva, radica en que cerca del 85% del total de productores registrados para el estado de Durango corresponden al sector social, mientras que el particular compone el 15% restante, de un total de 55,000 productores (SAGDR-2004). En segundo término, la

exportación hacia los Estados Unidos de América del becerro macho en pie (novillo) del orden de los 120,000 cabezas por año representa una importante fuente de ingreso para sus criadores. Existe un inventario cercano a 1'150,000 cabezas de ganado de esta especie y aptitud zootécnica

Con lo anterior, hay una producción de carne estimada de 62, 000 toneladas por ciclo anual y el valor de producción registra cifras cercanas a los 1,500 millones de pesos promedio en los últimos años. En contraste, esta actividad observa índices productivos y reproductivos bajos en promedio, como tasa de reproducción (48%), índice de destete (85%), mortalidad al destete (15%), bajo peso al destete (115 Kg.), edad al primer parto (3.5-4 años) y otros originados en el sobre pastoreo, falta de infraestructura productiva, suplementación alimenticia deficiente, impacto negativo de la sequía, baja expresión genética, falta de asistencia técnica y capacitación, entre otros.

El mercado regional y local constituyen un apoyo importante en la comercialización de la vaca, toro, toretes y vaquillas sacrificadas en forma constante en 24 rastros municipales, 3 particulares y 1 de la Unión Ganadera Regional de Durango (TIF 065), constituyendo junto con el novillo para exportación y la vaquilla para engorda en praderas irrigadas y corral en las principales plazas del país (D. F., Monterrey, Guadalajara, etc.) el fin principal de la cadena productiva generalmente por la vía del intermediario y/o introductor. La tasa de extracción es baja, cerca del 17% cuando la cifra deseable representa cerca del 25%.

1.1.1.2 Bovinos Productores de Leche

Ocupan el 2º lugar en la producción de leche en el ámbito nacional con un inventario aproximado a las 285,000 cabezas, esta actividad se constituye como la segunda más importante en cuanto al valor de la producción y, por tanto, en su contribución del PIB estatal. La producción anual de leche de esta especie se estima en 915 millones de litros, más los excedentes que se registran durante la época de alfalfa fresca de corte, lo que representa un valor cercano a los 3,500 millones de pesos anuales.

La forma de producción de leche es generalmente estabulada o intensiva, constituida por unidades empresariales de hatos mayores de 500 vacas de la raza Holstein localizadas en su gran mayoría (85%), en los municipios de Gómez Palacio y Lerdo que forman parte de la Comarca Lagunera. El resto del inventario se localiza en la región menonita de Nuevo Ideal y una pequeña parte en el municipio de Durango principalmente, con razas especializadas. Existen, sin embargo, pequeñas unidades de producción en el medio rural con sistemas semi intensivos y extensivos de temporal agrupando a una mayor parte de productores incluidos los menonitas. El destino de la producción es de cerca del 70% hacia las pasteurizadoras como leche fluida-fría (Lala, Alpura, Queen, Risueña, Lerdo, etc.) para consumo local y nacional principalmente DF., Monterrey, Acapulco y otras 12 ciudades importantes. El 30% restante de la producción va dirigida hacia la industria de los derivados lácteos (queso, yogurt, dulces, paletas, etc.)

Las principales empresas existentes en la Comarca Lagunera producen, procesan y comercializan su producto y subproductos con facilidad y rapidez con equipos altamente tecnificados en un mercado en extremo competitivo.

En el sector empresarial y de grupos ejidales, el principal problema que enfrenta esta importante especie-producto es la gran demanda de agua que se requiere para la

producción de los principales forrajes como alfalfa, maíz y sorgo forrajero para la alimentación de este inventario, situación cada vez más grave por la disminución del nivel del acuífero y el alto costo de su extracción a mayor profundidad.

Por otra parte, en mayor proporción que los productores lecheros se encuentran los de traspatio y semi tecnificados, quienes con niveles bajos de eficiencia, ganado de menor mérito genético, alimentación deficiente en sus hatos, falta o bajo control de higiene y calidad, equipo e instalaciones no apropiadas, etc., quedan expuestos a la comercialización del producto en su comunidad o la transformación en pequeña escala de la leche hacia los quesos, cremas, requesón y asadero.

1.1.1.3 Caprinocultura

El estado de Durango ocupa un lugar importante dentro de la caprinocultura nacional tanto en la producción de carne como de leche. Con un inventario cercano a las 330,000 cabezas de razas especializadas (Nubia, Saneen, Alpina, Togenburg) como de cruza y criollas sin definición racial, se producen anualmente, en promedio de los últimos 5 años, 1,500 toneladas de carne de cabrito principalmente y 27 millones de litros de leche mayormente bajo modelos de producción extensivo y semi extensivo para el primero y el intensivo para el segundo.

El valor de la producción oscila entre 40 y 75 millones de pesos para carne y leche respectivamente, dependiendo de los factores medio ambientales y de mercado. Por tanto, las características de las unidades de producción están claramente diferenciadas por el tipo de productores y en el sistema que desarrollan su actividad, siendo los municipios de Gómez Palacio y Tlahualilo los que cuentan con el mayor número de explotaciones con mejor nivel tecnológico, infraestructura y equipo tanto en intensivo, en su mayoría, como en el extensivo. El tipo de productores corresponde tanto a pequeños propietarios como a ejidatarios con capacidad económica variable según el tamaño, diseño, equipamiento de sus unidades, como el giro de las mismas (pie de cría de registro, razas puras, ganado comercial). Por otra parte, los municipios de Lerdo, Mapimí, San Juan de Guadalupe principalmente, con explotaciones extensivas y ordeña de traspatio caracterizando a productores de bajo nivel económico, mayormente ejidatarios y de pobre o nulo nivel tecnológico.

La producción de leche regional (Comarca Lagunera), la captan las empresas Chilchota, Coronado y Lácteos Mayrán, generalmente, en términos del 50, 30 y 20% respectivamente. Los problemas más frecuentes en esta especie se asocian con el nivel económico y tecnológico de sus explotaciones afectando mayormente a los del segundo tipo de productores, del extensivo y de traspatio, como es una alimentación de sus hatos deficiente la mayor parte del año, calidad genética pobre, tasas de procreo y destete bajas, producción de carne y leche limitada, alta incidencia de enfermedades de origen bacteriano y viral, entre otras. Pese a lo anterior, esta forma de producción constituye en su mayoría la única fuente de ingresos de subsistencia y autoconsumo con productos elaborados y carne, dependiendo el ingreso de la venta del producto de los intermediarios.

1.1.1.4 Avicultura de Carne y Huevo

Es una actividad muy similar a la de los bovinos productores de leche en estabulación, pues las empresas que explotan las aves para los dos propósitos se encuentran ubicadas en la Comarca Lagunera de Durango, principalmente en los municipios de Gómez Palacio y Mapimí. Tales empresas, con un elevado nivel tecnológico (Tyson, Bachoco, Trasgo) mantienen inventarios de cerca de 2.5 a 3 millones de aves como progenitoras y reproductoras para la obtención del pollo comercial, con altos niveles de productividad debido a su capacidad de organización e integración de los procesos desde la producción de alimentos hasta la ubicación del producto en los mercados nacional e internacional disponiendo de plantas elaboradoras de alimento balanceado, rastros frigoríficos, plantas empacadoras y equipo de transporte especializado.

En el caso de la empresa Trasgo, en su proyecto de expansión, presenta modalidades de crecimiento horizontal mediante esquemas de asociación con productores del sector social con buenos resultados para ambas partes traducido en apoyos financieros, seguridad en el abasto de insumos para el productor pecuario y de producto terminado para el empresario, capacitación, utilidad garantizada, entre otros.

La producción estatal de carne de ave es en promedio anual durante los últimos años, del orden de 113,350 toneladas con un valor de la producción de 1,780 millones de pesos ocupando así el segundo lugar después de leche de bovino y primer lugar en cuanto a producción de carne de las diversas especies. La avicultura familiar, por su parte, con aves criollas y mejoradas se encuentra distribuida en el resto de la entidad con su producción de autoconsumo.

En cuanto a las explotaciones avícolas para la producción de huevo, guarda una situación similar a la descrita en la producción de carne de ave, haciendo resaltar que debido a los grandes volúmenes movilizados tanto de huevo como de alimento para aves, sus márgenes de utilidad reducidos se ven compensados. El inventario de aves que se reporta asciende a los 6 millones en promedio con una producción anual estimada en cerca de 95 mil toneladas y un valor de la producción promedio de 540 millones de pesos anuales. (Anuario Estadístico, SAGARPA 2001)

1.1.1.5 Apicultura

Desarrollada a partir de la apicultura rústica (1970), se ha transformado en una actividad más tecnificada mayormente extensiva. El éxito de cada ciclo anual depende en mayor grado de la abundancia de los recursos nectapoliníferos relacionados con la presencia y suficiencia del ciclo de lluvias.

Con un desarrollo lento pero estable, el número de colmenas estimadas a la fecha asciende a 15,000 representando cerca del 5% las rústicas y el 95% restante, las tecnificadas o en proceso. La producción promedio anual es cercana a las 400 toneladas de miel con un valor de la producción cercano a los 8 millones de pesos.

El número actual de productores se aproxima a los 400, siendo principalmente de 5 municipios colindantes al de Durango (340) y el resto de la Región Lagunera. Los productores en el nivel rústico, son campesinos con una actividad de tipo familiar, con un manejo sin tecnología al grado de obtener cerca de 15 Kg. de miel por colmena. El grupo

de apicultores que desarrollan la actividad tecnificada son, en su mayoría (90%), de un nivel socio-económico medio practicándola como actividad secundaria o complementaria a su economía, con nivel tecnológico medio y producción de miel aceptable. A este grupo corresponden campesinos, empleados, trabajadores independientes, etc. El resto de los productores de este grupo (10%), lo constituyen los grandes apicultores, los cuales basan su economía en la actividad, con un nivel técnico apropiado y producción también aceptable.

Con muy escasa diversificación de la producción apícola, el principal destino es la miel, y sólo en el caso del municipio de Canatlán las colmenas son utilizadas en la polinización del manzano. El principal mercado del producto es en el propio Estado (50%), seguido del nacional (25%), un 15% destinado al internacional y el 10% restante, al autoconsumo del apicultor.

La problemática principal a la que se enfrentan los productores apícolas son: en los periodos de sequía y heladas tempranas, la presencia de la abeja africana, las fluctuaciones en el precio internacional de la miel, el ácaro que ataca a la abeja (varroasis), falta de capacitación, falta de infraestructura y equipo, entre los más importantes.

1.1.1.6 Porcicultura.

Aún y cuando el inventario de esta especie cárnica manifiesta una disminución moderada en su cifra en los últimos 10 años, en la actualidad cerca de 180,000 cerdos se encuentran dispersos en su mayoría en el traspatio a escala familiar dirigidos hacia el autoconsumo y a la comercialización en sus comunidades.

La producción anual de carne de cerdo registrada para el Estado, es de las menores con 4,000 toneladas con un valor de la producción de cerca de 120 millones pesos, representando entre el 2 y 2.5% en la producción de carne de todas las especies. Adicionalmente, se comercializa ganado en pie con los estados de Sonora y Sinaloa.

Es tal vez la especie doméstica que mantiene un fuerte arraigo en la comunidad rural junto con el ave de traspatio, como las fuentes de proteína animal de fácil acceso por la tradición y que no reciben una alimentación a partir de alimentos balanceados costosos. En contraparte, sólo contadas explotaciones porcinas en el Estado mantienen niveles tecnológicos apropiados al tamaño de sus unidades de producción, orientadas más hacia la engorda que a la cría, además de que las fuertes restricciones zoonosológicas impuestas por la globalización, han dictado medidas extremas en la movilización del cerdo y sus subproductos por la SENASICA de la SAGARPA.

1.1.1.7 Ovinicultura

Con una nueva tendencia orientada a la producción de carne en los últimos 20 años por el desplazamiento de la lana por fibra sintética y problemas en su comercialización, el inventario ovino ha experimentado una disminución, tal vez la más marcada de las especies domésticas explotadas en el sistema extensivo. Actualmente, las 2 regiones ganaderas del semiárido (norte y sur) son las que registran el mayor número de ellas. En suma, cerca de 83,000 cabezas, cuando en los 70's la cifra llegó a ser de 250,000 observan un valor de su producción de 11.0 millones de pesos promedio anual con 380 toneladas producidas con los valores más bajos de las especies domésticas revisadas.

La región de Los Llanos, del semiárido sur, inició un repunte en la explotación de esta especie en los últimos 6 años organizando a sus productores en una Unión de Ovinocultores, a raíz del programa de repoblación ovina con ganado de Australia. Sin embargo, persisten en los problemas de nivel de tecnificación, alimentación, comercialización, sanidad, el de la mano de obra calificada para su manejo en el agostadero y el costo de trasquila.

El principal mercado lo constituye el nacional del centro de la República, cuando son acopiados en número y peso que permita su movilización costeable. El mercado estatal sigue consumiendo pequeñas cantidades de borrego para restaurantes y carnicerías.

1.1.2 Desempeño reciente en el Estado de las principales especies producto.

El inventario ganadero total se sitúa en mas de 1.7 millones de cabezas distribuido en, cerca de 1.2 millones de cabezas de ganado bovino productor de carne (70%); 82.7 miles de cabezas de ganado ovino;(4.86%), cerca de 239 mil cabezas de ganado caprino (14%) y 205 mil cabezas de ganado equino (caballos, burros, mulas) que representan estos últimos cerca del 12% del inventario Estatal.

El Estado produce casi 62 mil toneladas de carne por año (4.5%) de la producción nacional (1.30 millones de toneladas) ocupamos el 7° lugar de los estados en este renglón. Del 16% que la actividad agropecuaria aporta al Estado como producto interno bruto (PIB), la ganadería aporta del 67% con respecto a la agricultura, incluyendo todos los productos como carne, leche, huevo de todas las especies explotadas y cerca del 40% del PIB de las actividades del sector primario.

A las limitaciones que impone el medio natural y en algunos casos el inadecuado uso de sus recursos, se suma la excesiva concentración de las actividades económicas, observándose que el 70% del valor de los ingresos de las unidades de producción rural y los establecimientos económicos se concentran en los municipios de Gómez Palacio, Lerdo y Durango.

Estas ciudades núcleo Durango, Gómez Palacio-Lerdo, son las principales concentradoras de la actividad económica del Estado; contienen el 45% de la población total del Estado y 62.2 % de la población económicamente activa.

En general, la actividad agropecuaria estatal, representa entre el 3 y 4 % del PIB nacional, mientras que cerca del 16% es aportado al PIB estatal. En conjunto y dentro de las actividades del sector primario en la entidad, la producción agropecuaria y forestal participa con cerca de 11 mil millones de pesos de los cuales cerca de 73% corresponde al subsector pecuario, 14% al agrícola y el 13% restante al forestal.

1.1.3. Diagnostico de la infraestructura y servicios de apoyo para la producción

Los niveles de tecnología empleados en la producción pecuaria en el estado encuentran una clara diferenciación cuando se abordan las vertientes de la producción intensiva y la extensiva. La primera de ellas se ubica en las región de Durango y con mayor importancia en la comarca lagunera de Durango, mientras que la segunda,

fundamentalmente en las regiones semiárida norte y sur abarcando cerca de 14 municipios con mayor potencial en pastizales.

En la región lagunera la producción lechera de bovinos y caprinos dispone de las redes de transporte suficiente para el desplazamiento de más de 915 millones de litros anual en el Estado y con tanques refrigerados para su acopio en cadena fría, su recolección y transporte hacia las cinco principales pasteurizadora (LALA, ALPURA, QUEEN, RISUEÑA, LERDO) y el desplazamiento también hacia las principales plazas para el consumo nacional, principalmente hacia el D.F, Monterrey, Acapulco y otras 12 ciudades importantes del país.

La existencia de 28 rastros con inspección veterinaria en el estado permite el sacrificio del ganado bovino (vacas, vaquillas, toretes, novillos) para el consumo regional y de los cuales uno dispone con inspección federal (TIF 065) ubicado en la ciudad de Durango, además de otro con características similares en vías de contricción en las localidades de Santa Maria del Oro del mismo municipio, disponiéndose así de la infraestructura de sacrificio con esta normatividad en las regiones semiárida norte y semiárida sur.

La engorda en corral del vacuno para carne posee la infraestructura para desarrollarla y también para el acopio del ganado para la exportación en la región lagunera en términos de cerca de 100 mil cabezas como capacidad instalada así como las redes de transporte de trailers y jaulas de compañías y de las propias empresas ganaderas. El procesamiento de los canales de engorda en sus modalidades de corte y empaquetado, es una practica rentable que los rastros en la región lagunera realizan desde hace algunos años contando con la infraestructura y equipo necesario para esta transformación y transporte.

Por su parte, en la región de Durango, la capacidad instalada de corrales de acopio y engorda es de cerca de 40 mil cabezas, incluyendo en esta cifra la rehabilitación de los corrales de acopio-engorda de la Unión Ganadera Regional de Durango(UGRD) para cinco mil cabezas a partir de 2005.

La operación de las campaña sanitarias en el ganado bovino principalmente, ha permitido contar con mayor infraestructura para la inspección, desinfección de jaulas y camiones así como el equipo de comunicación que facilite el control de la movilización Inter e intra estatal, a través de dos estaciones cuarentenarias o Puntos de Verificación e Inspección (P.V.I) además de otras dos instalaciones para el control de la garrapata en la región serrana (El Ancon) y la región de la quebradas (Santa Lucia) .

En cuanto a la operación crediticia, funciona mas regularmente por la vía del apoyo de las propias organizaciones ganaderas como son la Unión regional de Crédito Ganadero SA de C.V (Durango) con recursos provenientes del FIRA, así como de la Unión de Crédito Agroindustrial de la Laguna S.A de C.V (LALA) y la Unión de Crédito de Engordadores de Ganado del Norte de Durango S.A de C.V, estas últimas en la región Lagunera.

El seguro ganadero opera mayormente bajo la figura de los fondos de aseguramiento con la normatividad y supervisión de Agroasemex, que a partir de 2001 establece esta política de operación bajo la estructura de asociación civil, registrando cifras muy bajas de aseguramiento por ciclo en promedio cerca de 2800 cabezas, en su mayoría (72%) de

ganado ovino. Para el caso de ganado bovino lechero, LALA y ALPURA en la región de la laguna, mantienen este servicio con sus propios fondos para los socios de estas empresas.

En la asistencia técnica y capacitación pecuaria, este renglón representa muy bajo impacto en las unidades de reproducción de la ganadería extensiva pues es mínima y primordialmente aplicada por el esquema oficial de los GGAVATT,s en tanto que la avicultura y la bovinocultura de leche practicados de forma intensiva en la comarca lagunera reciben capacitación y asistencia técnica por sus asociaciones especializadas y las empresas comercializadoras de sus productos, acorde al alto grado de tecnología que caracteriza a estos sistemas y especie - producto más importante de la actividad pecuaria estatal.

En cuanto al nivel de organización económica, la información disponible permite reconocer que solo una proporción muy baja de productores ganaderos se encuentran organizados bajo la figura de asociación ganadera local existente en los 39 municipios de la entidad, ya que cerca de 6000 productores se encuentran agremiados a las organizaciones de la unión ganadera regional de Durango (Durango sur) y la unión ganadera regional del norte de Durango (Durango Norte), de las cuales la mayoría de sus socios (85%), corresponde al sector social cuya actividad principal es la ganadería del bovino de carne en agostadero. De lo anterior los beneficios económicos que reciben sus socios se traducen en el apoyo a la adquisición de insumos alimenticios para el ganado, medicinas, vacunas, equipo agropecuario, crédito ganadero, elaboración de proyectos ganaderos para Alianza Contigo principalmente.

Existen asociaciones especializadas de porcicultores, avicultores (carne- huevo), caprinocultores, productores de leche, engordadores de ganado, apicultores y ovinocultores en el Estado de Durango quienes con mayor o menor capital de apoyo para sus miembros canalizan los mismos beneficios que la mayoría de las organizaciones mencionadas anteriormente con excepción de la Unión Ganadera Regional de la Laguna y de avicultores de la Comarca Lagunera quienes disponen de mayor fortaleza de capital y de organización económica. La presencia del corporativo LALA, la Unión de Crédito Agroindustrial de la Laguna y la unión Regional de Crédito Ganadero se constituyen como las principales instituciones de apoyo económico a la actividad pecuaria con el manejo de recursos provenientes del FIRA así como de otras fuentes de financiamiento.

1.1.4 Identificación de áreas de oportunidad en la ganadería estatal

Las características que definen a la ganadería estatal permiten reconocer que las necesidades básicas de apoyo a la producción primaria han sido congruentes con las acciones del programa de política sectorial. Por esta razón, la integración de las cadenas agroalimentarias considera la orientación de los instrumentos de apoyo a fortalecer estas estructuras.

El fortalecimiento de los hatos en el extensivo, sobre todo en el sector social, ha permitido la introducción de material de valor genético y en condiciones reproductivas que pueden garantizar mayor y mejor producción para una comercialización sin dificultad y de mayor ingreso al productor.

El acompañar estas acciones con la infraestructura y equipo necesario para el desarrollo de la actividad, representa una visión clara de la atención a los grupos prioritarios en las regiones posteriormente aptas. Los apoyos dirigidos a productores con proyectos de reconversión contienen un alto sentido de direccionalidad sobre todo en las áreas de producción de alimentos para el ganado y que representan uno de los eslabones de mayor atención en la productividad de los hatos.

Ante el reto de competir con calidad en el mercado de los lácteos en el contexto del libre comercio, el fomento a la cría y la transformación de la leche por ultrapasteurización y deshidratación representan áreas de oportunidad para el fortalecimiento de la ganadería bovina lechera y más aún con el problema que representa la producción “excedente” en la comarca lagunera.

El apoyo a la transformación del producto lácteo de las unidades de producción del régimen social a través de su industrialización y la elaboración de subproductos es otra de las áreas de oportunidad que le confieren el valor agregado a la producción.

Ante el cierre temporal del mercado de exportación del novillo hacia los Estados Unidos de América y que ha afectado seriamente la economía de sus productores, se requiere avanzar en proyectos de modernización y/o ampliación de la infraestructura de la transformación de las canales a través del corte, deshuese y empaquetado de la carne con criterios de clasificación y de las normas de higiene con el sistema TIF para su comercialización. La búsqueda de nuevos nichos de mercado ante el problema anterior reviste un aspecto de vital importancia como lo representa el mercado asiático entre otros.

La producción de forrajes bajo riego en el valle del Guadiana sigue constituyéndose como una área de oportunidad muy importante en la cadena productiva de bovino para carne, toda vez que las gramíneas y leguminosas que con sistemas modernos de riego garantizan eficiencia y una transformación muy rentable en el proceso de cría y engorda de ganado, sobre todo en el momento actual ante el problema del cierre del mercado americano.

La sobreexplotación en las limitadas áreas del agostadero de la región de la sierra por el pastoreo del ganado bovino y el deterioro de estos ecosistemas permite reconocer que proyectos de diversificación con fauna silvestre así como de ecoturismo representan una oportunidad rentable.

Fomentar la asociación de figura del sector empresarial con el del social en la producción avícola para carne y huevo se constituye en la región lagunera como una alternativa viable para potenciar la economía regional.

1.2 Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades pecuarias apoyadas.

1.2.1 Principales factores restrictivos de la ganadería en los ámbitos tecnológico, productivo y de mercado

La característica fundamental del subsector pecuario es la diferenciación de la estructura social, económica, tecnológica y productiva en que se encuentran insertos los productores. Para el estado de Durango, el sector social que se encuentra usufructuando mas del 70% del área utilizada para la ganadería extensiva, realiza una limitada aplicación de las tecnologías básicas que permitan la obtención de índices de producción y de productividad rentables en este tipo de explotaciones de cría o vaca – becerro.

Como producto de los bajos niveles de capitalización las unidades de producción del régimen social enfrentan problemas de primer orden como lo es la deficiente infraestructura básica para la explotación ganadera como son: la ausencia de cercos divisorios que permitan la aplicación de sistemas pastoreo en mas del 73% de los ejidos ganaderos; una mala distribución del agua y por tanto un uso ineficiente del agostadero, en un 85% de ellos; falta de corrales de manejo en mas del 50% de los ejidos ganaderos; la existencia de cerca del 10% de baños garrapaticidas en este mismo grupo de productores, etc. Lo anterior se traduce en problemas de alimentación y nutrición básicamente, y de salud, reproducción y de respuesta productiva como consecuencia aunado a la baja expresión genética en lo general del ganado en este sector de productores. En contraste, el sector privado que posee cerca del 30% de las tierras ganaderas observa en general una buena atención hacia la infraestructura y equipo requerido para la actividad pecuaria con cifras cercanas al 93% (cercos divisorios), 64% (distribución del agua), 85% (corrales de manejo) y 42% (baños garrapaticidas).

En términos generales y con cifras obtenidas de la ganadería bovina para carne en extensivo, se tiene el 48% como índice de pariciones, periodo ínterparto mas de 20 meses, edad al primer parto en 3.5 años, peso al destete de 115 KG, mortalidad en adultos 4%, etc. como los principales referentes productivos del ható estatal promedio, incluyendo a productores del sector privado y del sector social.

Para este mismo sector de la ganadería extensiva, el principal problema lo represento el cierre de fronteras de los E.U.A como principal mercado de novillo a partir de Mayo de 2005. El impacto ocurrido en el precio de este tipo de ganado afectó durante el año mayormente a los productores del régimen social cuya producción en lo individual representa el mayor volumen de la exportación en un ciclo normal de 120 mil cabezas promedio, al grado de que el precio disminuyó hasta cerca del 50% promedio anual en las localidades rurales debido a la red de intermediarios existente en esta cadena y en menor medida (70%), cuando el ganado ocurría al Centro de Subastas de la Asociación Ganadera Local de Durango. (Fuente: Asoc. Gan. Local de Dgo).

Como ejemplo pudiéramos citar el precio en frontera del novillo clase 1.5, base 300 Libras (140 kg.) en 2005 en \$30.00 kg, cuando el precio en subasta representa \$ 21.00 kg. De lo anterior y debido a la importante pérdida económica que representa la falta de exportación y un estatus sanitario pobre con respecto al resto de los estados, la comercialización del ganado hacia las principales plazas del país fue el canal acudido por los productores orientado al crecimiento y engorda de becerros y becerras, desde luego con un impacto económico desfavorable cuando es comparado con un ciclo normal de exportación.

Por otra parte, la ganadería intensiva del bovino lechero, ave (carne-huevo), caprino, porcino, bovino de engorda principalmente en la comarca lagunera de Durango, encuentran las condiciones favorables en el ámbito tecnológico por el alto grado de capitalización de las empresas, su eficiencia productiva, el eslabonamiento de sus cadenas productivas hacia la transformación y valor agregado de sus productos con mercados accesibles tanto nacional como para su exportación y que representan el contraste de la mayoría de productores pecuarios dedicados al extensivo.

1.2.2 Asistencia técnica y capacitación

Hacia la última década, la oferta de los servicios profesionales en el sector agropecuario estatal ha crecido tanto de manera individual como a través de despachos, así como de instituciones educativas (U.J.E.D – I.T.A.) vinculados a programas oficiales apoyados por alianza (PESA- SINACATRI). Sin embargo, no han tenido el impacto esperado ante la falta de liquidez de las unidades de producción, sobre todo del nivel social. La asistencia técnica y capacitación han sido fundamentalmente cubiertas por el DPAI aunque la cobertura de sus beneficios es aun reducida. La estructura del GGAVATT, en lo general, ha resultado una acción exitosa cuando los productores han mostrado interés por superar los índices logrados en sus unidades de producción (bovinos carne-leche, ovinos) por la vía del proyecto integral, capacitación, mejoramiento genético y organización, entre otros.

La atención a las unidades de producción extensivas apoyados con estímulos económicos provenientes del PROGAN, han rendido resultados, aunque con limitaciones y carencias en algunos aspectos de la producción y en ocasiones recomendaciones no siempre pertinentes. Es un programa oficial orientado a la asistencia técnica y capacitación del sector de productores que más lo requieren.

1.2.3 Situación que guardan los recursos naturales. Condición actual de los agostaderos de Durango.

Cerca de 6.5 millones de hectáreas (51% del territorio estatal) son utilizados para la actividad ganadera bajo el sistema de producción extensiva siendo muy diversa la calidad y cantidad del recurso vegetal expresados en coeficientes de agostadero que van desde las 8 has./u.a.a. en la región de los pastizales propiamente dicha, hasta de 35 has/u.a.a. en la región de abundancia de matorrales.

La capacidad de carga animal estimada por la COTECOCA (SAGARPA, 2005) bajo una condición buena permitiría sostener 573,631 u.a.a. mientras que en la actualidad se mantiene sobre el territorio estatal la cifra de 1'061,201 u.a.a. Lo anterior se traduce en que en el agostadero estatal se registra una sobrecarga animal de casi el 85 % en promedio.

La sobrecarga animal que representa una importante cantidad de animales improductivos de los hatos bovino, ovino y caprino como reflejo de los bajos índices reproductivos existentes y la enorme cantidad de ganado equino (caballos, burros, mulas) sin utilidad económica para sus productores, han ocasionado el desaparecimiento de una cobertura vegetal deseable para el ganado productivo sustituida por forrajeras de menor preferencia y calidad y de plantas tóxicas, tierras que originalmente fueron de pastizales y que se abrieron al cultivo por los “estímulos” del PROCAMPO, mismas que deberían ser

“reconvertidas” de la agricultura de temporal (maíz o frijol) a zonas de pastoreo, aunque con tiempos razonables para su recuperación.

El potencial natural que representan los pastizales así como el bajo costo de producción de la carne bajo este sistema, constituyen grandes ventajas sobre la producción de forrajes bajo riego que se manifiestan en algunas regiones por lo profundo de la pobreza de los mantos freáticos y de ahí, el alto costo que se origina por el bombeo incrementando el costo de producción (kg./ ha).

La falta de infraestructura ganadera que permita el óptimo uso de las áreas de pastizal (cercos, agujeros, etc.), es un problema que ha agudizado el rápido deterioro de los agostaderos, sobre todo en los de régimen social estimado en cerca del 70% de las tierras dedicadas a este uso del suelo. Información disponible de algunos estudios realizados en la mayor extensión del Estado revela que alrededor del 85% de comunidades y ejidos ganaderos tienen una mala distribución de los abrevaderos ocasionando un sobre pastoreo; el 73% de los ejidos ganaderos no posee cercos perimetrales de sus áreas de pastoreo y, solo el 25% de ellos tiene una división interna para el aprovechamiento de sus pastizales, entre los datos mas relevantes.

El Estado de Durango ha sufrido sequías graves que lo ubican dentro de las entidades del país en donde este fenómeno se repite con una frecuencia media. Los efectos acumulados de estos sucesos tienen una seria repercusión en la captación de agua para el consumo del ganado y una baja muy severa en la producción de forraje en los agostaderos, agudizando mayormente el problema del deterioro.

El efecto acumulado de precipitaciones pluviales por abajo de la histórica durante diez ciclos seguidos (1993-2002) con una disminución muy acentuada pero, mayormente, su distribución durante la época de lluvias en el ciclo 2005, repercutiendo fuertemente en la producción forrajera natural (30-35%), la captación de agua para abrevaderos y la recarga consecuente de los acuíferos. Sumado a lo anterior, existen problemas de insuficiencia económica por la baja rentabilidad y problemas de mercado y comercialización del ganado principalmente.

Capítulo 2

Principales tendencias del programa

2.1 Evolución de las características y orientación del programa

2.1.1 Estructura programática

Las características que definen al programa de Fomento Ganadero y en términos generales a APC, son la de atender problemas que afectan la producción pecuaria de las cadenas reconocidas como prioritarias en los contextos nacional y estatal.

La recurrencia de fenómenos climáticos adversos, la falta de capitalización de las unidades de producción principalmente del sector social, la baja expresión genética de los hatos, la limitada aplicación de tecnologías, así como la ausencia de programas de asistencia técnica y capacitación entre otros, dieron origen a la alianza entre los distintos ordenes de gobierno, productores y otros agentes concurrentes del subsector cuya finalidad era la de dar atención, de manera atomizada las diversas problemáticas, de ahí que del inicio (1996), y los ciclos posteriores hasta el 2002, surgieran un número importante de programas con un menú muy amplio de componentes que si bien buscaban ese propósito, propiciaron una dispersión de acciones y de recursos económicos sin una planeación estratégica de prioridades en atención al tipo de productores así como a la regionalización y cadenas prioritarias, además de no contar con los referentes que en cada entidad caracterizaran puntualmente los problemas así como su dimensión e impactos.

A diez años de su aplicación (1996-2005), el Programa que contenía una multitud de subprogramas así como la concurrencia de sus recursos, a partir del 2003 es operada bajo dos enfoques de apoyo: el primero, cuya estrategia es el fomento a la inversión en las unidades de producción reconocidas de importancia con el subprograma de Fomento Ganadero (FG) mientras que el segundo, se orienta a desarrollar capacidades así como la organización de sus productores con el Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrados (DPAI).

El primero de ellos (FG), se constituye como una estrategia de integración de cadenas agroalimenticias a través de apoyos subsidiarios dirigidos a praderas y agostaderos, a la construcción y rehabilitación de infraestructura y equipamiento de las principales unidades de producción de las especies domésticas; el incremento de los hatos y mejoramiento genético de los principales poligástricos y el apoyo a la apicultura. El segundo (DPAI), con el mismo propósito en las cadenas agroalimentarias que el primero, opera hacia las acciones encaminadas a la capacitación de los productores así como la asistencia técnica a través de los técnicos especializados en las especies apoyadas en la entidad.

2.1.2 Objetivos y población objetivo.

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 consigna en una de sus apartados, las serias limitaciones que impone el medio natural y en algunos casos el inadecuado uso de sus recursos a lo que se suma la excesiva concentración de las actividades económicas observándose que cerca del 70% del valor de los ingresos de las unidades de producción rural y de los establecimientos económicos se concentran en los municipios de Gómez

Palacio, Lerdo y Durango. El sistema integrado de producción ganadera y avícola lo conforman los cultivos forrajeros, la elaboración de productos lácteos, la industria de la carne así como la preparación de alimentos balanceados.

Ante tal situación, el planteamiento gubernamental es el de buscar esquemas de desarrollo regional que logren la coordinación de esfuerzos con los actores económicos y sociales de cada región y de esta manera, definir un ordenamiento territorial que permita la integralidad considerando los factores: marginación de los municipios, dispersión de las localidades, el enfoque de la mano de obra empleada en cada municipio pero, sobre todo, los vínculos económicos y culturales entre los municipios.

Así, los convenios de coordinación que el gobierno estatal celebra con el federal en torno de la AC , parten de los principios citados en el documento estatal en cuyo caso las acciones se dirigen también a lograr el objetivo planteado en la política sectorial de dar atención a la capitalización de las unidades de producción pecuaria (UPP), propiciar la adopción de tecnología o los cambios tecnológicos requeridos en el sector mayormente desprotegido con un enfoque prioritario no solo al eslabón de la producción primaria sino de impulsar otros procesos productivos y comerciales, propiciando que sus productores se incorporen a los procesos de transformación y de agregación de valor en una estrategia de integración de cadenas.

Bajo el planteamiento anterior, propiciar el cambio técnico y la capitalización de los UPP se debe reconocer que ha mantenido vigencia desde su inicio y que, identificar los problemas inherentes de la producción primaria en un sector mayoritario de productores se constituyen como acciones altamente pertinentes.

Aunque las posibilidades de lograr el beneficio del programa de FG es abierto dadas las reglas de operación vigentes, esto se constituye en problema al no tener una caracterización de los productores que prioritariamente requieren de la mayor atención. Sin embargo en el anexo técnico correspondiente se presentan el número de productores como metas físicas en atención al estrato a que pertenecen como lo son los productores de bajos ingresos en transición (PBIT) y resto de productores (RP). El beneficio de FG le es otorgado tanto a ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios como a grupos organizados o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores que se constituyan o estén constituidos de acuerdo a las leyes vigentes y que realizan actividades ganaderas en cualquier comunidad o municipio.

2.1.3 Criterios de elegibilidad

Dadas las reglas de operación de AC 2005, se indica con claridad aquellos criterios de elegibilidad para que los productores pecuarios puedan acceder al beneficio en los dos subprogramas.

Este elemento contiene desde sus inicios (1996), los requisitos en la modalidad de "Ejecución Federalizada" en el anexo técnico reconociendo que el apoyo se otorga bajo el planteamiento de proyectos de desarrollo de la unidad de producción, centros de acopio o empresas a fin de fortalecerlos a la vez de ser beneficiarios de la capacitación y de asistencia técnica cuando el comité correspondiente así lo determine.

A lo anterior, se deberá incorporar la solicitud de apoyo, al proyecto con los generales del predio, el diagnóstico, los objetivos que se persiguen con el apoyo solicitado, las acciones y el impacto esperado cuando se refieren al predio ganadero y que representa la mayor afluencia de solicitudes. Para la modalidad de proyectos productivos se deberá incorporar los criterios de viabilidad técnica y económica, la financiera y de impacto ambiental, además de la papelería que identifique con claridad el productor como solicitud de apoyo, la constancia de productor, la personalidad jurídica que corresponda y hace constar que no se recibe el apoyo de otros programas para lo que se solicita.

2.1.4 Categorías de inversión

Al considerar que desde su inicio la APC no disponía de la información suficientemente explícita que reflejara la situación que la actividad pecuaria guardara en la entidad, los primeros ejercicios de operación fueron orientados hacia la resolución de problemas diversos que tenían que ver con infraestructura y equipo así como de repoblación de hatos ganaderos luego que el país, y en particular la región norte, sufrió el embate de sequías recurrentes, se constituyó y lo sigue siendo como el programa de mayor magnitud en apoyos subsidiarios dirigidos al subsector con el fin de atender la baja productividad y su repercusión económica en las familias del sector rural.

A partir de 1996, las categorías de inversión de APC se orientaron a la atención de tales prioridades bajo los rubros de: infraestructura y equipamiento para las unidades de producción de las principales especies; repoblación ganadera y mejoramiento genético, a través de sementales y hembras de ganado bovino, ovino y caprino; rehabilitación y conservación de pastizales y agostaderos, como lo fueron establecimiento de praderas, recuperación de tierras de pastoreo e infraestructura básica ganadera. Lo anterior representó, en promedio durante los primeros ciclos (1996-1998), una distribución porcentual de la inversión de cerca del 30, 51 y 19 respectivamente del total aplicado a los programas ganaderos. Para 1999 se incorpora otra categoría de inversión en la APC constituida por asistencia técnica y capacitación de los productores, misma que a pesar de la gran importancia que reviste en sí misma y el impacto inmediato en los resultados de las UPP, se ha mantenido en promedio como el rubro con la menor aplicación de recursos por parte de los gobiernos. Actualmente y al ciclo de análisis (2005), las categorías de inversión han sido incluidas en los dos subprogramas que a partir del 2003 se encuentran en operación y que son: el Subprograma de Desarrollo Ganadero y el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales. El primero de ellos incorpora las acciones dirigidas hacia el establecimiento y rehabilitación de praderas y agostaderos; las encaminadas a la construcción y rehabilitación de infraestructura y equipamiento de las UPP de bovinos de carne y leche, ovinos, caprinos, porcinos, avícola y apícola; el mejoramiento genético y repoblación de hatos con sementales y vientres bovinos, ovinos y caprinos y, el apoyo a la adquisición de abejas reinas en la apicultura. Para el segundo subprograma (DPAI), se incluyen las acciones dirigidas a la capacitación de productores y la asistencia técnica.

2.1.5 Monto de los apoyos

Al comparar el monto que representaron los apoyos ejercidos en el ciclo 2005 de 42.3 millones de pesos con los dos subprogramas de FG al del ciclo inmediato anterior, se aprecia un incremento cercano al 19%, mismos que fueron cubiertos de acuerdo a lo programado así como el cumplimiento del DPAI, al que le fue incrementado el 10% comparado también con el 2004.

La mayor asignación de los apoyos fue dirigido hacia el fortalecimiento de las unidades de producción bovina (86%) caprina (7.7%), apícola (4.14%), ovina (1.4%) y porcina (.77%) de un subtotal aproximado a los 25.7 millones de pesos, seguido de los apoyos para la adquisición de semovientes (sementales- vientres) y de germoplasma con cerca de 12.4 millones de pesos. Por último el DPAI operó con 2 millones de pesos representando un incremento de 200 mil pesos con relación al 2003. El resto, 2.2 millones de pesos, lo representaron gastos de operación y evaluación del DG.

Los comparativos anteriores sirven como una referencia del tipo de apoyos ofertados así como de los recursos que fueron considerados por los gobiernos y que sin duda, consideraron los impactos ocurridos en el ámbito del subsector pecuario estatal en el ciclo precedente. Por otra parte se confirma la pertinencia del tipo de apoyos y de componentes que han sido incluidos en los anexos técnicos de acuerdo a la demanda de los productores.

2.1.6 Modalidades de operación

El programa puede ser operado bajo dos modalidades: “Ejecución Federalizada” y “Ejecución Nacional”. Bajo la primera, a los gobiernos estatales les es aprobada la asignación presupuestal por el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, considerando las prioridades que son establecidas en las reglas de operación. En la segunda el gobierno federal, a través de la SAGARPA, conviene directamente con el Gobierno Estatal y con las organizaciones de productores para especies pecuarias y proyectos de prioridad nacional, en cuyo caso la propia Secretaría determina la asignación presupuestal tomando como base los montos que son establecidos en la primera modalidad.

En términos generales, el propósito que persigue la primera modalidad de operación se ve directamente reflejada en el anexo técnico correspondiente bajo cinco rubros de componentes como son: el incremento de la disponibilidad de forrajes bajo el principio de sostenibilidad y de la eficiencia productiva; mejorar los resultados de producción de las unidades pecuarias dedicadas a la cría y producción de las especies prioritarias induciendo la capitalización con infraestructura y equipo; aumentar la eficiencia productiva también en las UPP con el mejoramiento genético de las principales especies pecuarias y, el incremento al valor a la producción primaria con proyectos que favorezcan los sistemas de acopio y transformación.

En el caso de la modalidad de “Ejecución Nacional” considera el incremento de valor a la producción primaria de los productores lecheros organizados bajo el tipo de PBIT con proyectos económicos dirigidos al fortalecimiento de los sistemas de acopio y transformación; apoyar las acciones de seguimiento y evaluación del Sistema de Certificación Genealógica y Productiva de las Asociaciones de Criadores de Ganado de Registro y, el impulso al desarrollo de la ganadería lechera tropical. Cabe señalar que la operación del FG a sido bajo la primera modalidad considerando los componentes ya citados en los dos subprogramas.

2.2 Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y principales componentes apoyados.

2.2.1 Inversión acumulada del Programa por fuente de aportación.

Las inversiones aplicadas por ambos gobiernos así como por parte de los productores en este ciclo (2005) representaron la cantidad de 96.35 millones de pesos desglosado como se señala en el cuadro 2.2.1

Cuadro 2.2.1 Resumen de inversiones 2005 (millones de pesos)

Subprograma	Federal	Estatal	Productores	Total
Desarrollo ganadero	32.28	8.07	54.0	94.35
DPAI	1.0	1.0	----	2.0
Total	33.28	9.07	54.0	96.35

Fuente: Anexo Técnico 2005

De lo anterior la mayor asignación de los recursos convenidos en el anexo técnico bajo ejecución federalizada fue dirigido hacia el subprograma de Desarrollo Ganadero (95.27%) mientras que el resto hacia el subprograma DPAI (4.73%) lo que confirma los comentarios expresados con anterioridad de apoyar más la capitalización de unidades de producción en detrimento del desarrollo de capacidades y de organización, aunque ligeramente con mayor apoyo en este ciclo (2005) al compararse con el inmediato anterior.

2.2.2 Inversión por subprograma, principales rubros de componentes apoyados.

Para poder desarrollar el apartado es conveniente presentar las cifras al cierre del Programa (ver cuadro 2.2.2.1).

**Cuadro 2.2.2.1 Inversión por subprogramas y componentes (2005)
(Miles de pesos)**

Subprograma	Componentes	Inversión	%
Desarrollo ganadero	Inf. Y Equipo. UP bovina	22,109.44	55.0
	Inf. Y Equipo UP ovina	369.46	.92
	Inf. Y Equipo UP caprina	1,975.52	5.0
	Inf. Y Equipo UP porcina	198.75	.5
	Inf. Y Equipo UP apícola	1,064.43	2.65
	Adq. de semovientes.	12,392.55	30.86
	Adq. de germoplasma- I.A.	45.0	.11
	Subtotal	38,155.15	95
DPAI	Coordinador – promotores	2,000.0	5
	Subtotal	2,000.0	5
Total		40,155.15	100

Fuente: SAGARPA Estatal (julio 2006). No considera gastos de operación y evaluación.

Evidentemente, la mayor asignación presupuestal lo representa el subprograma de Desarrollo Ganadero y de ahí, los apoyos dirigidos al componente de mayor importancia dentro de las actividades pecuarias estatales y que lo son las unidades de producción bovina para carne con la infraestructura y el equipamiento que les permita lograr el

objetivo ya señalado en este componente. En orden de importancia, le sigue el de la adquisición de semovientes (sementales y vientres) con una mayor orientación hacia el ganado bovino (30.86%), cuya demanda por los productores lo consolida como un componente importante en cada ciclo de AC.

El resto de los componentes muestran valores de menor significancia con respecto a las inversiones como el apoyo en la adquisición de equipo y construcción y rehabilitación de infraestructuras de las UPP ovina y porcina, no así las de caprinos y apícolas las cuales han tenido un mejor desempeño que en otros ciclos como producto de la organización de sus productores con proyectos tendientes a lograr la eficiencia productiva.

Comparando con otros ciclos (2001-2004), la evolución de la inversión por grupo de componentes del subprograma de Desarrollo Ganadero, ha registrado casi el mínimo comportamiento de los apoyos a la infraestructura y equipamiento cercano al 55% del total de la inversión en FG, seguido de adquisición de semovientes con un promedio del 30%, citados como los componentes de mayor demanda.

2.2.3 Inversión orientada al fomento de la producción primaria e inversión orientada a componentes que inciden en la integración de cadenas.

Básicamente, las inversiones aplicadas por los gobiernos como por los productores en el ciclo 2005 fueron dirigidas a fomentar elementos de la producción primaria destacando por sus montos 26.2 millones de pesos como subsidios hacia la construcción de 319 corrales de manejo, seguido de 20.3 millones de pesos a la adquisición de más de 5 mil cabezas de la especie bovina; 11.7 millones a la construcción de 118 bodegas; 5.6 millones para la perforación de 179 pozos; 3.5 millones a la adquisición de 230 remolques, etc. El resto de los apoyos subsidiarios tuvieron una gama muy amplia de aplicación en componentes diversos que participan de manera directa en las actividades de la producción primaria en su mayoría, con excepción en la actividad apícola de cuya variedad de componentes (20), cerca de la mitad favorecen la extracción, procesamiento y almacenamiento de la miel con un apoyo subsidiario de cerca de 1.7 millones de pesos.

Para este ciclo y en base a la información disponible no se presentaron proyectos cuyos componentes se encontraran incidiendo en la integración de cadenas que en otros ciclos se han utilizado como una herramienta importante para el fortalecimiento de la comercialización del producto cárnico, tal y como fue la construcción del Centro de Subastas de la Asociación Ganadera Local de Durango en 2003.

2.2.4 Número y tipo de beneficios acumulados y cobertura respecto a las necesidades estatales.

Al cierre del programa, el número de productores beneficiarios represento la cifra de 3,015, mismos que se distribuyeron en 1,171 (38.8%), 1,285 (42.6%), 5 (16%), 48 (1.59%) y 503 (16.68%) en componentes de los rubros de infraestructura y equipamiento, adquisición de semovientes, mejoramiento genético, apicultura y en capacitación y asistencia técnica respectivamente. (cuadro 2.2.4.1)

Cuadro 2.2.4.1 Productores beneficiarios por rubro de componente (2005)

Rubro	Productores beneficiados	Productores beneficiados %
Infra – equipamiento	1,171	38.8
Adq. semovientes.	1,285	42.6
Mej. genético	5	16.0
Apicultura	48	1.59
Cap- asistencia t.	503	16.68
Total	3,015	100.0

Fuente: Cierres físicos – financieros FG 2005 (SAGARPA)

Resulta evidente que el apoyo mayormente solicitado por los productores se constituye en la adquisición de sementales principalmente de bovinos, ya que es la actividad mas practicada en la entidad y de cuya inversión, cuando es correctamente realizada, se derivan de manera inmediata buenos resultados como vientres cubiertos, crías nacidas, mayor peso al destete, mejor precio, etc.

Existe congruencia con el lugar que ocupan las inversiones realizadas en este ciclo por concepto de infraestructura y equipamiento en casi un 39% ya que permiten complementar parte de los proyectos que la ganadería extensiva exige para garantizar un manejo mas apropiado de los hatos como los son cercos divisorios, corrales de manejo, prensas ganaderas, basculas así como equipo para procesar alimentos (forrajes) y su transporte, entre otros. En orden de importancia, la capacitación y asistencia técnica a los productores sigue representando para los dos niveles de gobierno un lugar de menor atención, en la medida que el monto asignado para este importante subprograma no refleja el interés por dar solución a esta gran necesidad.

Al considerar lo anterior, la evolución que ha tenido el Programa desde su puesta en marcha ha beneficiado a cerca de 44,433 productores cuya mayor proporción de apoyo ha sido en cerca del 85% para el sector social (ejidatarios y comuneros) en el periodo 1996-2000. En el periodo comprendido del 2001 al 2004, el promedio de productores beneficiarios correspondió a cerca del 68% como productores de bajo ingreso en transición y, el 32% restante al grupo de resto de productores.

Para el ciclo 2005, del total de beneficiarios (3,015), su distribución correspondió al 18.15% (547) como productores de bajos ingresos en transición y el 81.85 % a resto de productores. La información respecto a los componentes mayormente demandados, en el ámbito del tipo de productores beneficiarios de FG a lo largo de su operación (1996-2004), se orienta hacia el fortalecimiento de los renglones de infraestructura y equipamiento de las UP extensivas de bovinos, ovinos y caprinos, en una gama muy amplia de componentes desde su inicio, lo que demuestra la pertinencia en torno a este tipo de acciones primordialmente a capitalizar y eficientar el proceso de producción primaria, seguido de repoblar y mejorar genéticamente los hatos con material que exprese mayores y mejores resultados en la actividad. Los montos aplicados a estos rubros, también en el ciclo histórico, revelan el mismo grado de importancia que los gobiernos le han asignado a la demanda.

Respecto al 2005, los dos aspectos comentados fueron atendidos casi en los mismos términos en cuanto a número de beneficiarios, 1,171 y 1,285 para infraestructura y

equipamiento y adquisición de semovientes respectivamente, siendo casi el 67% y 33 % la proporción de las inversiones en el ciclo.

Tales apoyos siguen representando la fuente más importante de recursos aplicados al campo en materia del fomento y desarrollo del subsector, ya que la inversión acumulada durante la vigencia del FG (258 millones), han permitido avanzar en las metas propuestas por sus productores, mayormente expresadas por el sector social, aunque se reconoce que no basta con la atención atomizada de componentes para la solución de los diversos problemas que enfrenta la ganadería sino atenderlos bajo el enfoque de un plan de desarrollo integral que reconozca, entre otros, la potencialidad por regiones, sector de productores por tipo y actividad, organización, capacitación y asistencia técnica, el grado de tecnificación en las UP, etc. que le conceda al FG mayor focalización en la necesaria integración a las cadenas agroalimentarias en el menor plazo. Así pues, la cobertura de productores beneficiarios por el Programa si bien representa un importante logro en la atención al número de ellos las necesidades estatales siguen demandando estos apoyos hacia el resto de productores bajo una estratificación que permita la mayor integración de ellos a la modernización de la actividad.

2.2.5 Subsidio promedio por beneficiario.

De los resultados obtenidos de la operación del FG en el ciclo 2005, incluyendo los dos subprogramas (DG-DPAI) con una inversión de 42 millones de pesos y 3,015 beneficiarios, el subsidio promedio que recibió el productor fue del orden de 13.9 miles de pesos. Al considerar el monto de las inversiones acumuladas ejercidas de 1996 a 2004 así como la cifra ya señalada de productores beneficiarios en el mismo periodo, el subsidio histórico promedio corresponde a 5.2 miles de pesos lo que representa un aumento promedio en mas de 2.5 veces para el 2005 y cuyo hecho se explica por la mayor atención a las inversiones de capitalización de las UP.

2.3 Cumplimiento de metas 2005

2.3.1 Cumplimiento de metas físicas, financieras y de beneficiarios.

El mayor número de metas físicas programadas por FG en el anexo técnico 2005 se concentra en el subprograma DG con 6,996, excluyendo abejas reinas comerciales en número de 5,000, seguido del correspondiente a DPAI con 32 grupos de productores atendidos. Evidentemente el número de cabezas (sementales- vientres) así como de abeja reina comercial constituye una cifra elevada en el rubro de semovientes (6,358), mientras que la infraestructura y equipamiento de las UP que están determinadas con proyectos representa la menor con 238, seguido de 200 hectáreas como meta de praderas y agostaderos y 200 unidades en germoplasma.

En cuanto a su cumplimiento se registró el 55.2% con 6,621, en cuyo caso la diferencia atribuida hacia abejas reinas (3,293), vientres caprinos (256) y vientres bovinos (833), principalmente, en tanto que aumentaron los de sementales bovinos (343), vientres ovinos (315) y dosis de semen (200).

De los montos programados en los dos subprogramas de FG y que representó 42 millones de pesos, se cumplió satisfactoriamente con los productores cubriendo los subsidios autorizados por las instancias colegiadas (COTEGAN-FOFAE), sin ninguna

aplicación al componente de establecimiento y rehabilitación de praderas y agostaderos, mientras tanto la transferencia de algunos recursos a semovientes, explicado con anterioridad.

Los productores que fueron atendidos a partir de la meta propuesta representaron el 65% con 3,015, siendo 547 de bajos ingresos en transición y 2,468 como resto de productores.

En términos generales el cumplimiento de las metas financieras refleja la atención de los proyectos así como la adquisición de semovientes que permitió la capacidad económica convenida por los gobiernos así como las metas logradas en capacitación y asistencia técnica.

2.3.2 Factores que explican el grado de cumplimiento en metas.

De los resultados obtenidos del cumplimiento de metas físicas, financieras y del número de beneficiarios se puede explicar, entre otros factores, que la actividad pecuaria primordial que practican cerca de 55 mil productores y que lo representa la ganadería vacuna bajo el sistema de explotación extensiva, presenta problemas muy diversos que se acentúan en la falta de la infraestructura básica así como del equipamiento requeridos para el mejor desempeño de las unidades de producción dedicadas a ésta como lo son cercos perimetrales e internos, corrales de manejo, abrevaderos y líneas de conducción de agua, baño garrapaticida, báscula ganadera, comederos, equipamientos de pozos, etc, de ahí que de los ingresos obtenidos de la venta de su producción (crías) se destine una parte de ellos para mejorar las condiciones en general de los ranchos. Por otra parte la situación geográfica en que se ubican tales unidades de producción con marcados ciclos de sequía recurrente determina la necesaria inversión en equipos para realizar las prácticas requeridas.

Hasta mayo del 2005 el mercado de exportación hacia los Estados Unidos de América permaneció abierto para la comercialización de los becerros representando el mejor precio para este tipo de ganado con una repercusión también favorable hacia los otros tipos de ganado en el mercado regional. Lo anterior sugiere que hasta esa fecha el ingreso por la venta de la cosecha de becerros nacidos en el ciclo 2004 fue realizada al final de éste y en el primer trimestre del 2005.

La cultura desarrollada también en este sector mayoritario de incorporar a sus hatos sementales de calidad genética así como de vientres, sigue representando un factor importante para la demanda de este tipo de componentes cuya inversión se ve rápidamente compensada con un mejor precio del ganado producido

2.4 Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno

2.4.1 Correspondencia entre la problemática subsectorial y la respuesta del Programa.

La problemática de mayor impacto y que representa el mayor número de productores del sector social lo constituye aquella referida al grave deterioro que sufre actualmente el agostadero estatal, ampliamente explicado en el capítulo uno. Sobre esta amplia superficie de 6.5 millones de hectáreas, se desarrolla la actividad primaria dedicada a la

cría del bovino de aptitud cárnica al que se ha llamado sistema “vaca- becerro”, seguido de la cría de ganado caprino y ovino en este orden de importancia. Las necesidades que plantean las unidades de producción pecuaria dedicadas a este giro, tanto del sector social como del privado, están dirigidas históricamente a la atención de la producción y productividad del pastizal a partir del reconocimiento de una serie de carencias en la infraestructura y equipo mínimo que debieran garantizar una producción rentable de las especies mencionadas y, sobre todo, la sostenibilidad de los agostaderos.

Por lo anterior los resultados logrados del programa FG durante 2005 manifiestan una vez mas que la capacidad económica de los productores del subsector la dirigen en primera instancia a la construcción de la infraestructura necesaria así como del equipamiento requerido como lo es la construcción de cercos divisorios, la construcción de bordos para abrevadero, la perforación de pozos, la construcción de corrales para el manejo de ganado, la construcción de bodegas y tejabanos, baños garrapaticidas y el equipo accesorio como basculas y prensas ganaderas, equipo fotovoltaico, etc. En orden de importancia a la problemática subsectorial en este renglón (agostadero), el productor elimina animales improductivos y sementales que han cumplido su función para ser substituidos por hembras y sementales de las especies comentadas que manifiesten mejores índices productivos como pesos al destete, edad a la pubertad y madurez sexual, edad al primer servicio y al primer parto, entre otros. Bajo este criterio se logran directamente mejores canales de comercialización y precio por la calidad genética que implica la repoblación.

La sequía recurrente manifestada en el agostadero estatal ha orientado a sus productores a la atención prioritaria de la alimentación y nutrición de los animales que lo usufructúan para poder lograr los índices productivos expresados, de ahí que una buena parte de las inversiones realizadas por los productores fueron canalizadas hacia la adquisición de equipo y accesorios para ello como molinos, tejabanos, remolques, cosechadoras, comederos, bebederos, etc.

Son varios los problemas existentes en el subsector pecuario estatal que afectan la expresión productiva de otras especies con mayor énfasis en el sector de productores mas descapitalizado y que a partir de la puesta en marcha del Programa desde 1996 se han atendido en la medida de los recursos disponibles por los gobiernos, de tal manera que existe una correspondencia entre la problemática mayormente expresada en el subsector y la respuesta que se tiene por parte del Programa.

2.4.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno.

Los proyectos de mayor impacto que se han puesto en marcha en el Estado de Durango, como la construcción del rastro TIF en el norte del Estado, el Centro de Subastas en el municipio de Durango, el acondicionamiento de corrales de engorda en la U.G.R.D, como los más sobresalientes, le permiten a los productores de la entidad su incorporación a los nuevos esquemas que demanda la globalización de los mercados particularmente cuando la producción de becerros no tiene actualmente su salida natural hacia los Estados Unidos de América, afectando seriamente la economía de los productores.

Ante estos nuevos retos, la agrupación y organización de los productores, en su mayoría del sector social, deberán de orientarse a la superación de problemas de productividad

con la infraestructura, equipo y ganado que les garantice una actividad rentable y sostenible, con especial énfasis en la ganadería extensiva.

En el curso de la operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo), las experiencias generadas de cada ciclo han permitido replantear acciones encaminadas a lograr con una mejor focalización el impacto social y económico deseado en el marco del desarrollo integral, que incluya productores en una estrategia de integración de las cadenas agroalimentarias, acorde al planteamiento de la política estatal contenida en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010.

Reconociendo lo anterior, el instrumento que representa el Programa permite detonar proyectos de toda índole bajo las modalidades de ejecución nacional y federalizada y con una gama muy amplia de componentes que lo sitúa en el lugar preponderante en el apoyo a los productores del sector agropecuario. Por tal motivo, la potencialidad que representa el programa por atender los retos que plantean el entorno se reconoce con facilidad toda vez que el diseño, la planeación y su propia operación son flexibles, pero también son dirigidos con precisión a proyectos que se incorporen a un plan estratégico que demanda mayor eficiencia en la manera de desarrollar la actividad.

2.4.3 Prospectiva del programa.

El comportamiento actual que sigue la actividad pecuaria en la entidad, observa claramente un proceso de expansión que se registra en la zona de la comarca lagunera, con niveles avanzados de tecnología en la producción intensiva de leche, carne de bovino y ave y de huevo, a la luz de la apertura final en 2008 del TLC, tendientes a la capitalización con mayores superficies donde desarrollar la actividad, con material genético del que se logre la mayor producción y que redunde en la máxima productividad en estas unidades, buscando la mayor eficiencia en la producción de forrajes aunque con problemas muy serios de abastecimiento de agua y por ende, con altos costos en su producción. El complemento que representa la transformación de los productos y su valor agregado hacen aun rentable estas empresas.

Ante ello y con los resultados hasta ahora logrados en esa región, los programas de apoyo a la ganadería deberán ser direccionados a la atención de las prioridades que indiquen el nivel de las empresas, al tamaño de la unidad, tipo de productores, nivel tecnológico, organización, valor agregado de la producción, su incursión en la cadena productiva, mercados, etc.

Los requisitos cada vez mas estrictos que impone la globalización con la salud animal y la inocuidad alimentaría orientan hacia el desarrollo de centros de cría de las especies bovina de leche y caprina que abastezcan las unidades de producción existentes, bajo estrictos controles sanitarios de los hatos de las enfermedades que afectan con mayor impacto a estas especies y al hombre.

Por otra parte, la disminución progresiva del potencial forrajero que representan los agostaderos en general en el estado de Durango y donde un número importante de productores pecuarios realizan y viven de la actividad extensiva de la cría del bovino para carne principalmente, determina la necesaria y urgente atención a los problemas que se originan en ellos por la deficiente infraestructura y equipo para lograr eficiencia en las unidades de producción, sobre todo del sector social. El apoyo a la producción primaria

es evidentemente la prioridad en este gran sector de la producción del que dependen mas de 55,000 productores.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del programa en temas relevantes

3.1. Avances en la apropiación del programa

3.1.1 Pertinencia del diseño del Programa como política estatal

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2004-2010 en su capítulo séptimo presenta una serie de elementos importantes en relación al subsector ganadero, reconoce en la actividad ganadera su importancia económica y social, así como, la necesidad de dotar de infraestructura básica, la preservación de los agostaderos, el mejoramiento genético y salud de los hatos ganaderos y la organización de los grupos de productores. Considera también la necesidad de impulsar los procesos orientados a reactivación de la industria ganadera mediante la obtención de subproductos y agregación de valor a la producción primaria. Del análisis de los elementos del PED se observa una plena consistencia con los objetivos del programa de Fomento Ganadero, por lo que éste último representa el instrumento fundamental para que el Gobierno Estatal concrete su política pecuaria.

3.1.2 Implementación de las orientaciones centrales del diseño

Como se presentó en el párrafo anterior, existe una plena consistencia entre políticas estatales y los objetivos de APC, pero solo han sido implementadas parcialmente. En relación a los apoyos para la posproducción los valores observados en el cuadro 3.1.2.1 muestran una tendencia histórica hacia el apoyo a la producción primaria destacando la falta de apoyo de inversiones para impulsar la posproducción.

Cuadro 3.1.2.1 Distribución de recursos totales por concepto de inversión (expresados en %)

Concepto de Inversión	2001	2003	2005
Producción Primaria	97.0	25.0	33.0
Acopio, posproducción, transformación y comercialización	3.0	75	67.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cedula de información verificable 2006

3.1.3 Adecuaciones e innovaciones realizadas al Programa

Se han realizados acciones importantes para hacer mas eficiente los diferentes procesos dentro del ciclo operativo. Se destacan los siguientes hechos: a) la definición de apertura y cierre de ventanillas para la recepción de solicitudes. Logrando así una mejor organización en la revisión y evaluación de solicitudes y proyectos. b) El mantenimiento del sistema de información para el desarrollo sustentable (disponible en <http://www2.drg.sagarpa.gob.mx/>) donde es posible realizar consultas sobre el estado de las solicitudes, y consultas adicionales a los ejercicios del programa en años anteriores.

3.1.4 Adaptación de las estructuras institucionales, organizacionales y operativas para la instrumentación del Programa

Las estructuras institucionales han realizado diversas actividades para una mejor instrumentación y logro de los objetivos del programa, entre las encontradas podemos mencionar las siguientes:

Para promover la presentación de solicitudes orientadas a la agregación de valor a la producción pecuaria (postproducción o transformación) las estructuras operativas han realizado talleres en los propios ejidos y comunidades, donde se induce este tipo de proyectos, se les da a conocer las ventajas que tendrían los productores al darle valor agregado a sus productos a través de proyectos de ejecución nacional.

A nivel de los CADER, los jefes promueven entre los productores solicitantes la elaboración de proyectos productivos, parte esencial de esta modalidad, es que incorpore la información que considera la comercialización de los productos, o bien que se tengan ventas comprometidas. Existen ejemplos tangibles como un establo que se esta construyendo en el poblado Paura, Municipio del Mezquital, para producción de leche, en este caso, ya se tiene comprometida su venta a una empresa de productos lácteos. También se menciona el caso del rastro Tif de la ciudad de Durango en donde se pretende hacer y vender cortes envasados al alto vacío.

3.2 Cambios en el proceso de asignación de recursos

3.2.1. Establecimiento de prioridades de inversión y correspondencia entre esas prioridades y el ejercicio de los recursos

Los principales criterios para la asignación de recursos del Programa en 2005 se ha respaldado fundamentalmente en: a) Atención a regiones prioritarias, b) El impulso a proyectos integrales y c) El fomento a la integración de cadenas pecuarias.

De la revisión de los anexos técnicos 2004 y 2005 se contempla de manera explícita la orientación de los recursos a las prioridades estatales, entre las que se destaca el mayor apoyo al impulso de las cadenas agroalimentarias de Bovinos carne y Bovinos de doble propósito y lecheros. De manera sistemática también considera la diferenciación de la distribución de recursos destinando el 50% de estos a productores de bajos ingresos o en transición y el otro 50% al resto de productores. También de manera incluyente considera la participación del CEDRUS que puede realizar propuestas y adecuaciones para su incorporación en los anexos técnicos correspondientes, lo anterior genera la posibilidad de atender demandas específicas provenientes del sector pecuario local.

3.2.2 Focalización de beneficiarios

Disponer de una clasificación de los productores de acuerdo a su escala de producción, nivel tecnológico y perfil socioeconómico, se convierte en una herramienta fundamental para el diagnóstico y la buena planeación. En el Estado de Durango, se encuentra en proceso de elaboración un estudio con este propósito. Sin embargo no hay antecedentes de la existencia de un estudio previo y que se haya utilizado para otorgar apoyos diferenciados.

Cuadro 3.2.2.1 Distribución porcentual de productores Aportados, según tipología, en los últimos 4 años

Tipo de Productor	2002	2003	2004	2005
Tipo 1	27.5	1.94	19.1	1.8
Tipo 2	27.5	16.50	24.2	55.3
Tipo 3	37.7	63.11	44.9	40.8
Tipo 4	5.8	15.53	11.2	1.8
Tipo 5	1.4	2.91	0.6	2.2
Total	100.0	100.00	100.00	100.0

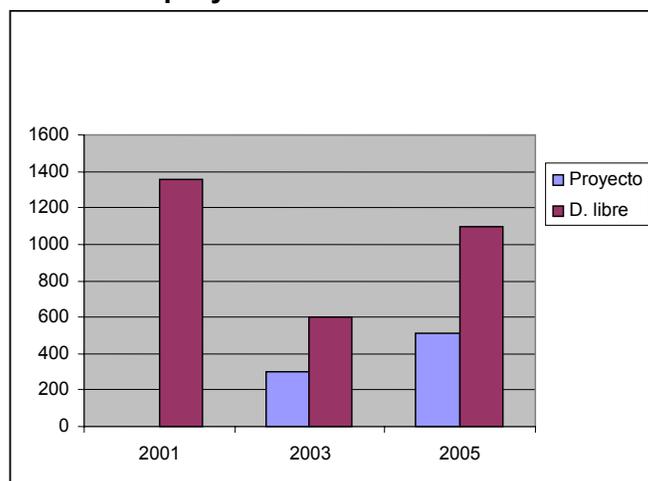
Fuente: Encuesta a beneficiarios de FG 2002, 2003, 2004 y 2005

En un estudio retrospectivo de las muestras de beneficiarios trabajadas por las EEE, se observa una distribución que favorece a los productores de las tipologías intermedias (2 y 3), lo cual se considera una medida acertada ya que brinda posibilidades de fortalecer a estos productores e incorporarlos a los procesos productivos de las principales cadenas.

3.2.3 Distribución de recursos entre demanda libre y proyecto productivo

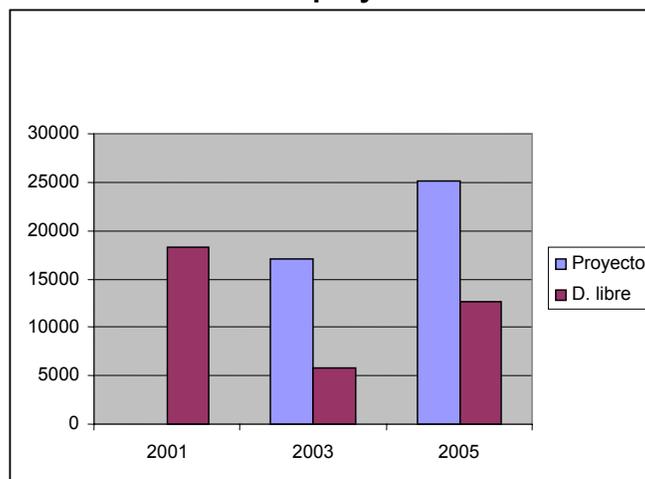
El apoyo de las solicitudes acompañadas de un proyecto productivo muestra una evolución positiva (figura 3.2.3.1), así como el monto destinado para estas solicitudes (figura 3.2.3.2), pues para los años 2003 y 2005 los montos representaron el 75 y 67% de los recursos totales de manera respectiva (SAGARPA, Subdelegación de Planeación. Finiquitos de cierre 2003, 2004 y avance 2005). Lo anterior muestra consistencia con los criterios establecidos para la ejecución federalizada en las reglas de operación del Programa (Art. 57, I).

Figura 3.2.3.1 Solicitudes apoyadas con proyecto o demanda libre



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2001, 2003 y 2005

Figura 3.2.3.2 Recursos totales del programa FG ministrados mediante proyecto o demanda libre



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2001, 2003 y 2005

Si bien, se atiende la recepción y apoyo de solicitudes acompañadas de proyectos, el siguiente paso debe considerar la definición puntual de los elementos que deben incluir estos documentos, pues los proyectos presentados son copias mal elaboradas de otros documentos. Un buen proyecto debe incorporar definiciones precisas de objetivos y metas cuantificables, insumos necesarios y actividades para su logro, así como un breve análisis financiero que sustente su viabilidad. Los elementos anteriores no tienen que formar un gran compendio como erróneamente se cree.

Se reconoce por los propios funcionarios directivos, que persiste la presión social y la falta de transparencia para la evaluación, calificación y dictaminación de solicitudes, esto en el sentido de emplear criterios técnicos para aprobar dichas propuestas. Sobre este aspecto existen medidas y propuestas que se pueden valorar para su implantación y realizar la calificación automatizada de solicitudes o bien mediante convenios de trabajo con instituciones externas que pudieran analizar y dictaminar técnicamente la viabilidad de cada solicitud o proyecto.

3.2.4 Inducción y consolidación de la organización económica de los productores

La organización de los productores pecuarios, en cualquiera de sus tipos, constituye una necesidad para la transformación del subsector. La transición de la ganadería tradicional de subsistencia a una ganadería comercial demanda estructuras organizacionales que garanticen el mantenimiento de un vínculo recíproco entre productores individuales y los programas gubernamentales de apoyo como lo es el caso de APC. Particularmente FG presta asistencia al productor tradicional en su adaptación a los cambios necesarios en el nivel de su UPR y dentro de la comunidad rural.

El apoyo a solicitudes acompañadas de proyectos, lleva implícita la motivación para organizar grupos de productores, es así como para los ejercicios 2003 y 2005, el 33% de las solicitudes correspondieron a esta modalidad.

3.3 Progresos en la estrategia de integración de cadenas y en la consolidación de los comités sistema producto.

De acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los Comités Sistema Producto deben ser los foros de concertación específicos para cada rama de la producción y confluyen en el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable. De lo anterior se desprende la importancia de formar y consolidar estos comités.

3.3.1 Orientación de inversiones hacia la integración de cadenas en el estado

El apoyo de los subprogramas de FG han beneficiado de una u otra manera por lo menos a un eslabón de las cadenas productivas (mayormente el eslabón primario). Sin embargo esto no se debe a la utilización de los elementos estratégicos planteados en los planes rectores en los órganos de planeación estatales (FOFAE y COTEGAN). Lo anterior conduce a reconocer la necesidad de consolidar las figuras de los CSP y su participación en la toma de decisiones relacionadas con el impulso a las actividades productivas pecuarias.

3.3.2 Estructura organizativa de los Comités Sistema Producto

Por iniciativa de las autoridades estatales, surgió la definición de las cadenas pecuarias en Durango. Esta definición obedeció a tres aspectos esenciales que fueron a) Participación en el PIB estatal, b) Población ocupada y c) Potencial económico de la actividad. Estas cadenas son:

1. Apícola
2. Bovinos productores de Leche
3. Bovinos productores de carne
4. Ovinos
5. Caprinos

Estos CSP fueron constituidos oficialmente en diciembre de 2005 y a la fecha disponen tanto de reglamento operativo como de un plan rector, mismos que fueron elaborados en mayo de 2004. En un esfuerzo conjunto entre SAGARPA, Gobierno estatal y Fundación Produce, en noviembre de 2005 se realizó el foro de caracterización agroalimentaria Bovinos-Carne, evento durante el cual en una dinámica de mesas de trabajo se llegaron a acuerdos importantes sobre diagnóstico y perspectivas de esta cadena.

3.3.3 Progresos en la elaboración y uso de los planes rectores de los Comités estatales

El plan rector de Sistema-Producto Bovinos carne es un documento que se realizó gracias a la participación de un facilitador promovido por la SAGARPA, este documento incluye elementos importantes como diagnóstico, necesidades de investigación, caracterización de los integrantes de la cadena, estadísticas de producción, población, comportamiento histórico de precios, caracterización de la demanda. Dentro de la parte del diseño de estrategias plantea su visión como cadena, problemática y propuesta concretas para su consolidación. Del análisis de estos documentos se puede concluir que se tienen todos los elementos esenciales para una correcta planeación y desarrollo competitivo de la cadena, así como su uso por las instancias estatales para la asignación de recursos del Programa, sin embargo como parte complementaria es necesario permear toda esta

información a los productores relacionados en esta cadena para su apropiación y participación comprometida.

3.4 Análisis de los procesos operativos del programa en el periodo 2001-2005

3.4.1 Concertación de acciones Federación-Estado

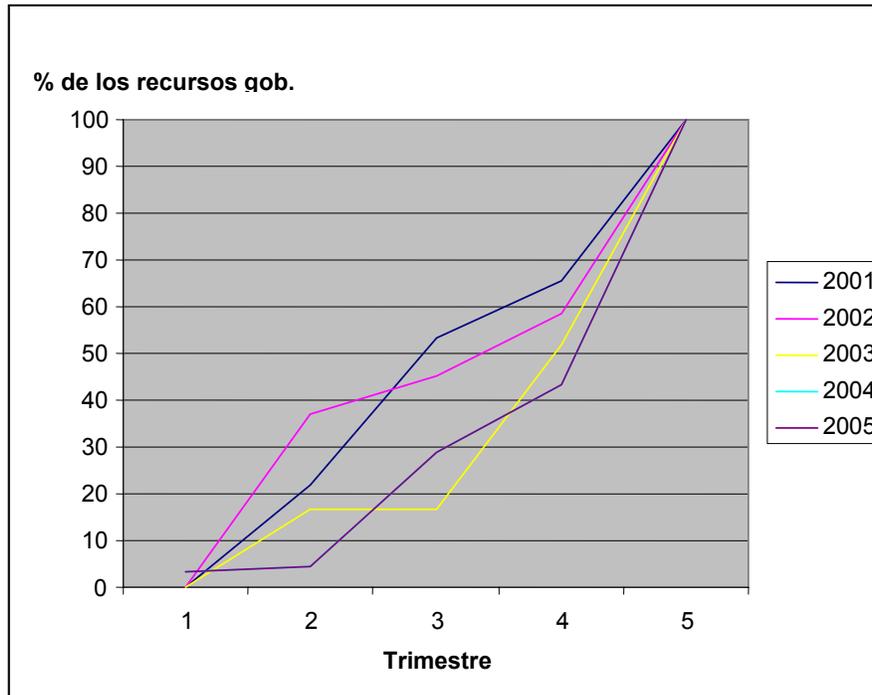
En relación a los mecanismos para la negociación de anexos técnicos del Programa se reconoce por los principales actores de las dependencias participantes, que se realizó en base a un ejercicio de planeación que permitió orientar de manera estratégica los recursos del Programa (2005). Estos esfuerzos condujeron a que la firma de los anexos técnicos del programa se realizará en los meses de abril y mayo. Teniendo como referencia los archivos proporcionados por la subdelegación de planeación de la SAGARPA, se encontró que para los ejercicios de años anteriores (2001-2004) no existe una previsión de los tiempos para la firma de estos anexos, observándose casos como el año 2003 en el cual se terminaron de firmar en el mes de julio del mismo año.

Para la firma de los anexos técnicos con el gobierno del estado, en esta entidad, aún se envían a las oficinas centrales de la SAGARPA para su visto bueno, previo a la firma del Delegado, aún a pesar de que ésta responsabilidad ya ha sido transferida a las delegaciones estatales, y así de esta manera, reducir el tiempo para obtener los anexos definitivos.

3.4.2 Radicación de recursos federales y estatales, e inicio de la operación del Programa en el Estado

En una revisión de los periodos 2001-2005 sobre los tiempos en que se han efectuado las radicaciones federales y estatales de los recursos del programa, se observa (figura 3.4.2.1) particularmente en las radicaciones del gobierno del Estado un desfase en tiempos y montos, los cuales tienen un efecto directo sobre la oportunidad en el pago a los productores, ocasionando en algunos casos manifestaciones de inconformidad y molestia por los beneficiarios.

Figura 3.4.2.1 Radicación de recursos gubernamentales por trimestre



Fuente: Cedula de información verificable FG 2005

Para el cierre formal de los ejercicios del programa, del expediente de finiquitos 2001-2004 proporcionado por la subdelegación de planeación de la SAGARPA, se han realizado 1 o 2 meses antes de concluir el siguiente año. El último cierre de que se dispone corresponde al año (2004) cuya fecha de cierre fue en noviembre de 2005. Para el ejercicio del año 2005 aún se encuentra proceso por lo que se estima su cierre para los meses de septiembre u octubre de 2006.

3.4.3 Circuito operativo del Programa en el Estado

En la figura 3.4.3 se presentan los procesos que definen el circuito operativo y los actores responsables. Los hechos relevantes encontrados en este circuito consiste en que los CADER y DDR son las instancias oficiales que participan en la recepción de solicitudes, sin embargo en el año 2005, también se consideró una ventanilla por parte de la Unión Ganadera Regional de Durango para la recepción de solicitudes para los componentes de mejoramiento genético y sementales.

La apertura de ventanillas, publicación de convocatoria y pago de solicitudes se realiza en función de la disponibilidad presupuestal del FOFAE y para el 2005 se realizó una vez que se radicaron los recursos del gobierno federal.

Los tiempos observados (ver cuadro 3.4.3.1) desde la recepción de la solicitud y la liberación del pago al beneficiario para el 2005 fue de 183 días (promedio), en este sentido mejoró en relación al año 2004 que fue de 262, pero fue mayor que el registrado

en el 2003 (144 días en promedio). Para el caso del año que se evalúa los procesos que ocasionaron este aumento en los tiempos fueron los comprendidos en las etapas de notificación del dictamen hasta la firma del acta de entrega-recepción (104 días). Parcialmente se explica esta situación cuando los componentes autorizados son apoyos para la infraestructura, ya que se realiza el pago hasta que la obra quede concluida, adicionalmente puede retardarse aún más el pago si los productores de las tipologías I y II no disponen de forma inmediata de los recursos correspondientes a su aportación

Cuadro 3.4.3.1 Duración (días) promedio de los procesos del programa

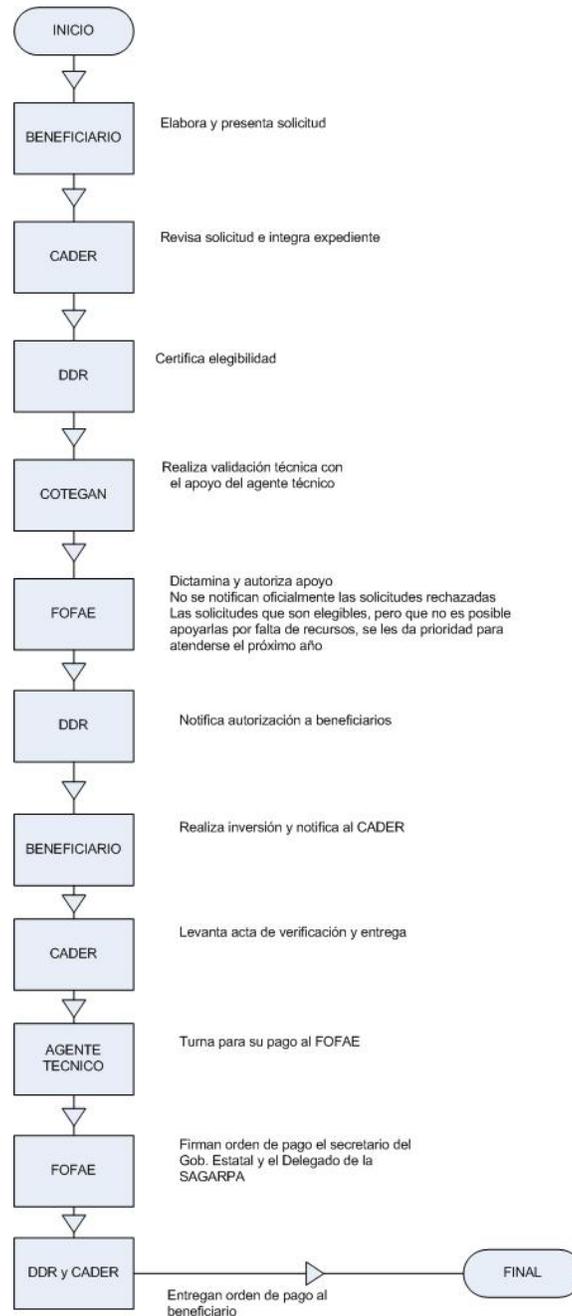
Procesos	2003	2004	2005
Recepción de la solicitud y notificación del dictamen	94	107	47
Notificación del dictamen y la firma del acta de entrega-recepción	20	129	104
Firma del acta y liberación del pago al beneficiario	30	26	32
Tiempo total	144	262	183

Fuente: Cedula de Información Verificable 2005

En lo relativo a la recepción de solicitudes señaladas en el diagrama de la figura 3.4.3.1, para el año 2005 y 2006 se definieron periodos de mes y medio desde su apertura y cierre de ventanillas, y la entrega al momento de recepción de la solicitud del correspondiente comprobante. También la captura oportuna de las solicitudes en el SISER y su seguimiento a través de la consulta en línea. En este apartado se destaca el valor del SISER, el cual proporciona una serie de elementos informativos interesantes y con total transparencia sobre la asignación de los recursos y componentes a beneficiarios de los ejercicios actuales y de años anteriores.

Con respecto al análisis y dictamen de solicitudes 2005, éste inició una vez que se concluyó el periodo de recepción. Permitiendo así como parte de su evaluación, el análisis técnico y financiero de las solicitudes y los proyectos que los acompañan. Sin embargo, en este proceso se reconoce la falta de verificación en campo de las solicitudes, evitando filtrar aquellas que no cumplen en realidad con los requisitos de elegibilidad marcados en las reglas de operación (que realicen actividad ganadera, superficie, inventario ganadero, infraestructura, etc.).

Figura 3.4.3.1 Circuito operativo del Programa



3.5 Proceso de consolidación del subprograma DPAI

3.5.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte del gobierno estatal

Después de varios años de funcionamiento del Subprograma DPAI en el Estado de Durango no se percibe una suficiente apropiación del programa por parte de los diferentes actores. Por otro lado, no existe un planteamiento formal, suficientemente claro que

orienta sobre el funcionamiento del DPAI. En primer lugar se requiere mayor difusión entre los productores agropecuarios acerca del funcionamiento del programa. De acuerdo con información obtenida de informantes clave, existe poca claridad en cuanto a la secuencia de trámites para involucrarse en el programa, según las reglas de operación, la necesidad y por lo tanto la solicitud de apoyo consistente en la asignación de un promotor de desarrollo rural, debe iniciar por un grupo de productores organizados, quienes a su vez, al presentar la solicitud sugieren el agente de cambio que quisieran que les fuera asignado. Sin embargo, al parecer el trámite inicia al revés, primero se tiene al agente de cambio y luego se forman los grupos de productores.

Por otro lado, en teoría los productores beneficiarios del DPAI deberían tener preferencia sobre la asignación de recursos del subprograma Desarrollo Ganadero. Sin embargo, en la práctica esta preferencia no existe, mas aún, se dan casos en que estos productores se ven perjudicados, dado que cuando presentan sus solicitudes o proyectos ante la ventanilla correspondiente éstas son rechazadas o autorizadas con posterioridad a las solicitudes presentadas por productores que no están adscritos al DPAI.

Otra inconsistencia o falta de apropiación del programa se percibe al observar el presupuesto asignado al DPAI, el cual no ha aumentado en la misma proporción como lo ha hecho el programa de Fomento Ganadero durante los últimos cuatro años. Sin embargo, el número de productores beneficiados y de grupos atendidos sí se han visto incrementados.

De acuerdo con la información colectada las actividades de los promotores empiezan aproximadamente en el mes de Julio y el término de los contratos es en los meses de marzo o abril, esto genera un período aproximado de tres meses en que los técnicos se encuentran sin contrato por lo que recurren a realizar otros trabajos con la consecuente desatención de los grupos GGAVATT. Esto ocasiona que se pierda la continuidad en la atención y organización de los grupos de productores, al mismo tiempo que éstos sienten incertidumbre y algunas veces su compromiso para el programa se reduce. Aunado a lo anterior, el mayor impacto negativo de esta suspensión en el programa recae en que es en este período cuando las ventanillas de SAGARPA están abiertas para recibir las solicitudes de Alianza para el Campo y al estar los promotores de desarrollo en receso, los productores enfrentan dificultades para conseguir apoyos por medio de dicho programa.

3.5.2 Interacción con la Fundación Produce, las instancias de investigación y otros servicios en el Estado.

Regularmente los promotores de desarrollo rural, así como los coordinadores se entrevistan con investigadores del INIFAP para asesorarse sobre los recientes avances tecnológicos. Los promotores a su vez intercambian experiencias con los investigadores, lo cual sirve a estos últimos de retroalimentación. Las autoridades del INIFAP también brindan todas las facilidades posibles para que los promotores adscritos al DPAI reciban la capacitación necesaria en las instalaciones de dicho instituto. Es en esta institución donde también se brindan facilidades de alojamiento y servicios a la coordinación del DPAI. De manera informal los técnicos DPAI también se documentan y/o adiestran acudiendo a otras instituciones de investigación y/o educación superior, tales como la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

Entre los aportes tecnológicos que han sido transferidos de las instituciones a los productores por medio del DPAI se tienen los siguientes:

- Establecimiento de praderas irrigadas de clima templado, mediante mezclas de gramíneas y leguminosas para reducir la fertilización nitrogenada, mejorar el valor nutricional de la dieta del ganado y mantener una disponibilidad de forraje consistente a través del año.
- Suplementación del ganado bovino, mediante la elaboración artesanal de bloques multinutricionales
- Establecimiento de parcelas asociadas de maíz-girasol para la producción de forraje para ensilar
- Aprovechamiento sustentables de los terrenos de pastoreo, mediante ajustes de la carga animal y la distribución del pastoreo en el tiempo y el espacio
- Inseminación artificial en ganado bovino de carne en agostaderos
- Utilización de aditivos en ganado bovino pastoreando praderas asociadas de gramíneas y leguminosas con el fin de evitar el timpanismo y mejorar el desempeño de los animales
- Sincronización del estro en ganado bovino de carne en pastoreo.

Anteriormente existía mayor acercamiento con la Fundación Produce Durango dado que era la institución encargada de hacer los pagos a los promotores de desarrollo. Actualmente no hay un intercambio suficientemente sólido con la Fundación que favorezca o impacte los trabajos del DPAI.

3.5.3 Calidad de los servicios y capacidad para generar impactos

Es claro que el DPAI posee un gran potencial para contribuir en el desarrollo agropecuario del estado. Sin embargo, éste no se ha aprovechado al máximo. La principal agravante es la cobertura limitada que este programa tiene en el Estado de Durango, tanto por el número de solicitudes atendidas como por la ubicación geográfica de las mismas, dado que año con año alrededor del 50% de los grupos atendidos se ubican dentro del Distrito de Desarrollo Rural 01. De acuerdo a entrevistas con técnicos y productores que han participado en este programa, resulta notorio el avance tecnológico que logran los productores beneficiarios, así como los logros e impactos obtenidos no solo en cuanto a productividad, sino también en relación a inocuidad, sanidad, y aprovechamiento racional de los recursos naturales, entre otros.

El esquema de organización del GGAVATT es eficaz, se han logrado cambios en las prácticas de manejo de los grupos de productores, aunque falta apegarse más a la elaboración de los diagnósticos estáticos y dinámicos para cuantificar estos cambios.

La principal limitante responsable de la baja cobertura es el reducido presupuesto que se asigna a este programa. La falta de un buen programa de capacitación a técnicos y a productores limita también la capacidad para generar impactos.

3.5.4 Perspectivas del DPAI para promover procesos organizativos y de integración de cadenas

Parte del retraso que se tiene en el medio rural es la organización deficiente de los productores. El esquema GGAVATT es un buen punto de partida para incidir sobre la organización de productores. Bajo este esquema, las principales actividades del promotor de desarrollo rural consisten en brindar a los productores asistencia técnica, capacitación y gestión de apoyos, así como la inserción en su eslabón correspondiente dentro de las cadenas sistema producto. Se requiere además contar con un plan estatal de organización de productores, en el cual se contemplen también aspectos de capacitación, extensión, financiamiento, comercialización, etc.

3.6. Perspectivas del Programa

Plantear un escenario prospectivo sobre la pertinencia del Programa de FG, resulta sumamente complejo por el gran número de variables involucradas y la falta de conocimiento preciso del comportamiento de sus interrelaciones. Sin embargo en un ejercicio básico se plasman las siguientes reflexiones.

Como punto de partida se reconoce que el programa de APC representa en la mayoría de las entidades el instrumento más importante para concretar su política en materia de producción agropecuaria. Adicionalmente existe la presión social por la demanda cada vez mayor de alimentos de origen animal y la inequitativa competencia y cada vez mayor importación de alimentos para solventar esta demanda. La baja rentabilidad y productividad de las actividades agropecuarias que ocasiona el abandono de estas actividades y la migración de su población.

Lo anterior conduce a la necesidad primaria de reconocer dentro de APC los elementos que han fallado para corregirlos en el futuro, estas medidas deberán considerar lo siguiente:

Precisar la atención a los diferentes tipos de productores, por subprogramas específicos, considerando que las necesidades de los productores de bajos ingresos son diferentes de aquellos productores consolidados. Esto permitirá reconocer y apoyar a quienes deben resolver problemas básicos de la producción, promover el autoconsumo familiar y a quienes tienen el potencial de realizar actividades de posproducción y agregar valor a sus productos para la obtención de bienes de capital.

Buscar la integración de programas compatibles, para sinergizar los esfuerzos y recursos institucionales (operación, evaluación y mantenimiento de estructuras), por ejemplo entre PROGAN, FG y otros que pudieran surgir.

La necesidad de conservar, recuperar y hacer uso sustentable de los recursos naturales demanda la modificación de la política sectorial, con especial énfasis en los pastizales, suelos y biodiversidad. Incluir dentro de su diseño programático el apoyo a proyectos para impulsar la diversificación de las actividades que las familias rurales pueden realizar, como proyectos de ecoturismo, cinegéticos entre otros. Estas experiencias han sido bien evaluadas y con resultados importantes en los estados de Sonora, Nuevo León y

Tamaulipas. En complemento a lo anterior, se requiere que los proyectos ganaderos sean auditados y certificados en base a criterios de sustentabilidad.

La Operación del programa de APC demanda una transparencia total a través de todo el circuito operativo, para asegurar la efectividad en la ministración de los recursos. Para lograr esto se requiere una estricta vigilancia técnica y administrativa. Resulta necesaria también la búsqueda de la certificación de los servicios relacionados con el circuito operativo para garantizar así la calidad de la atención y las buenas prácticas administrativas.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

El análisis de impactos, se aborda mediante la definición de variables que se utilizan como indicadores para así medir el avance de las acciones realizadas por el Programa de FG. El conocimiento de estos indicadores permite monitorear y seguir de manera objetiva la marcha de los procesos relacionados con las UPR apoyadas, esto con el propósito de detectar áreas de oportunidad y sus correspondientes medidas para abordarlas.

4.1 Impactos en indicadores de primer nivel

La generación y consolidación del empleo e ingreso rural reflejan el desarrollo económico de las unidades de producción rural. El programa de APC busca a través de este desarrollo ampliar la base de la demanda de bienes manufacturados y servicios en el campo, para de esta forma originar oportunidades de expansión de las UPR. Al mismo tiempo producir encadenamientos de tipo productivo que impulsen el desarrollo de un sector de producción de insumos en el campo.

4.1.1 Ingreso

La célula básica de la economía campesina y particularmente de los productores pecuarios, es la unidad familiar de producción. Todos sus miembros son a la vez propietarios de los medios de producción y trabajadores directos, y comparten la totalidad de los ingresos de la unidad. En relación al comportamiento de estos ingresos, el porcentaje de beneficiarios (2003) que tuvieron un aumento en el ingreso fue de 43.3%, el 53.5% no evidenciaron cambios y el 1.4% lo disminuyeron. Estos datos proporcionan elementos para reconocer que los apoyos de FG son un factor “de empuje” que promueve el ingreso mediante el aumento de las capacidades de las UPR para llevar a cabo sus actividades productivas. Un aspecto complementario al ingreso, es el comportamiento de los costos unitarios, los cuales en su mayor porcentaje se mantuvieron estables (41%) y se aumentaron en el 32.9% de los casos de las encuestas aplicadas. En la búsqueda de los escenarios extremos (pesimístico y optimístico), éstos se encontraron de manera poca significativa pues el 0.5% de los productores disminuyó su ingreso y aumentó sus costos unitarios (escenario pesimístico) en contraparte el 1.4% aumentó su ingreso y disminuyó sus costos (escenario optimístico). La reducción de los costos unitarios, parece poco tangible de lograrse como efecto directo de los apoyos del programa de FG, principalmente debido al aumento de precios de los insumos requeridos (medicamentos, suplementos alimenticios, combustibles, electricidad, etc.)

Cuadro 4.1.1.1 Actividades pecuarias: costos e ingresos

Número de actividades	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Costos unitarios:					
Se incrementaron	37.0	31.0	1.0	0.0	69.0
Permanecen iguales	45.0	38.0	1.0	2.0	86.0
Se redujeron	6.0	3.0	0.0	1.0	10.0
No sabe	24.0	19.0	1.0	1.0	45.0
Total	112.0	91.0	3.0	4.0	210.0
% de las actividades	Ingreso				
Costos unitarios:	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	17.6	14.8	0.5	0.0	32.9
Permanecen iguales	21.4	18.1	0.5	1.0	41.0
Se redujeron	2.9	1.4	0.0	0.5	4.8
No sabe	11.4	9.0	0.5	0.5	21.4
Total	53.3	43.3	1.4	1.9	100.0

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

Uno de los factores más significativos que despiertan el deseo e interés del productor pecuario por mejorar su UPR, radica en la certeza de un incremento correspondiente de sus ingresos. A menos que perciba una retribución adecuada, ninguno está dispuesto a invertir esfuerzos en una empresa determinada. Por esta razón APC debe buscar que los recursos asignados al productor lo posibiliten para alcanzar un nivel de ingresos adecuado.

Para lograr mayores ingresos a través de los apoyos de APC, debe estimularse la productividad, ofrecer alternativas de comercialización más directas para que así se reduzcan los costos de producción y obtener ingresos que cubran por completo sus costos de producción. De esta manera la población rural tendrá en teoría posibilidades de obtener ganancias de sus actividades pecuarias, generando empleo para los miembros de la familia y mejorando considerablemente sus condiciones de vida.

El ingreso y los costos pueden ser afectados por algunos riesgos de la producción pecuaria determinados por los propios productores y son: a). Que alguno de los animales no produzca algún año, b). La muerte de un animal, y c). Tener que pagar la alimentación en la época de estiaje. Cualquiera de estos acontecimientos puede reducir hasta un 50 por ciento el ingreso familiar, de por sí bajo, y probablemente obligar a la familia a abandonar la actividad pecuaria.

Respecto a los destinos de la producción pecuaria, el cuadro 4.1.1.2 presenta resultados consistentes con la realidad que se vive en el Estado de Durango, en cuanto al cierre de la frontera para la exportación de becerros en pie a Estados Unidos. Sin embargo se reconoce la posibilidad que el ganado sea comprado por otros estados colindantes

(Chihuahua y Coahuila) y que éstos lo exporten. La segunda observación se encuentra en el aumento (1.3%) destinado hacia las emparadoras, en el caso del ganado productor de carne y la industrialización de productos lácteos en los bovinos productores de leche. El resto de los destinos de la producción permanecen sin cambios significativos.

Cuadro 4.1.1.2 Actividades posproducción: destino de la producción

Destino de la producción	Antes del apoyo	Después del apoyo	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Diferencia Después - Antes (%)
Fábrica	2,111,147	2,899,502	29.5	30.8	1.3
Insumo	708,335	928,980	9.9	9.9	0.0
Intermediario comercial	1,533,730	1,961,160	21.5	20.9	-0.6
Exportación	0	0	0.0	0.0	0.0
Consumidor	2,782,980	3,600,270	39.0	38.3	-0.7
Otro	4,560	5,490	0.1	0.1	0.0
Total	7,140,752	9,395,402	100.0	100.0	0.0

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

La característica principal de los apoyos otorgados a los productores, es que se beneficia mayormente (98.3%) a las actividades relacionadas con la producción primaria, solo el 1.7% de estos productores reconocen haber tenido beneficio en las actividades de posproducción. De éstos últimos los beneficios obtenidos (ver cuadro 4.1.1.3) se refieren a la mejora de la calidad de sus productos, obtener mejores precios, la eliminación de intermediarios comerciales y la posibilidad de nuevos mercados, lo anterior destaca la necesidad de diseñar e implementar acciones para abordar los aspectos de comercialización como el estudio y detección de nuevos nichos de mercado (locales, nacionales e internacionales), demanda específica de productos por los consumidores potenciales. Para abordar las mejoras en la calidad de sus productos (carne, leche y huevo) resulta esencial el cumplimiento de las normas que aplican sobre los aspectos de sanidad e inocuidad alimentaria, lo que implica un estricto manejo sanitario, así como la inocuidad de los insumos requeridos.

Cuadro 4.1.1.3 Actividades posproducción: beneficios de la actividad

BENEFICIO	Total		Por Alianza	
	Número	%	Número	%
Nuevos mercados	4	1.7	1	0.4
Eliminación de intermediarios comerciales	2	0.9	1	0.4
Mejores precios	6	2.6	2	0.9
Mejor calidad de sus productos	4	1.7	3	1.3
Incorporación de nuevas tecnologías	-	-	-	-
Fortalecimiento de la organización productiva	1	0.4	-	-
Otro	-	-	-	-
Total de productores	232	100.0	232	100.0
Productores con algún beneficio	9	3.9	4	1.7
Productores sin beneficios	223	96.1	228	98.3

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

4.1.2 Empleo

Para efectos de esta evaluación y de acuerdo a la terminología de la FAO, una jornada de trabajo o jornal es de 8 horas. Aunque en la práctica la mayoría de los trabajadores de las actividades agropecuarias trabajan menos de 8 horas, se considera que trabajan la jornada completa, ya sea porque trabajan por tarea o por que así se acepta en la mayoría de las regiones rurales del país, debido a la naturaleza de este tipo de actividades. (FAO-SAGARPA, 2003)

Los jornales contratados son aquellos que son realizados por los empleados que trabajan por un pago en efectivo o en especie, y los jornales familiares son los realizados por miembros de la familia o por aquellos que con o sin vínculo familiar trabajan sin recibir un pago, como si fueran de la familia. Para los fines de esta evaluación, se asume que un empleado permanente trabaja 270 días al año. (FAO-SAGARPA, 2003)

Los jornales familiares representan la respuesta inmediata a la demanda de mano de obra adicional para realizar las actividades propias de la UPR, considerando las respuestas de los beneficiarios, para generar la ocupación de un empleo familiar se requirió del apoyo de APC a 72 beneficiarios, y de 48 beneficiarios para generar un empleo contratado. En términos globales por cada 29 beneficiarios se generó un empleo. Haciendo una proyección con los datos empleados para construir el universo muestral del año 2003 se tiene que 1,026 beneficiarios debieron generar de manera global 35 empleos en el año de la recepción del componente.

Cuadro 4.1.2.1 Empleo Pecuario Total

Contratado	Jornales	Empleos	Beneficiarios Para generar un empleo
Antes del apoyo	25,205	93.4	
Generados por Alianza	1,307	4.8	48.4
Generados por otras causas	2,479	9.2	25.5
Después del apoyo	28,990	107.4	
Familiar			
Antes del apoyo	90,077	333.6	
Generados por Alianza	874	3.2	72.3
Generados por otras causas	1,671	6.2	37.8
Después del apoyo	92,622	343.0	
Total			
Antes del apoyo	115,282	427.0	
Generados por Alianza	2,181	8.1	29.0
Generados por otras causas	4,150	15.4	15.2
Después del apoyo	121,612	450.4	

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

Si se realiza un ejercicio aritmético sencillo para estimar de manera global la inversión correspondiente para generar un empleo, considerando los datos muestrales del 2003, la suma de las inversiones gubernamentales y aportaciones de los beneficiarios es de \$23,158,00 que dividido entre los 35 empleos generados arrojan la cantidad \$661,657. Los cálculos anteriores denotan que la generación de empleo es poco significativa, entre las causas posibles que explican este efecto se encuentra que el tipo de componente en el 82% de los casos se refiere a un semental bovino, componente que no demanda ocupación o tareas adicionales, pues en la mayoría de los casos, éste se incorpora al hato del beneficiario, donde recibe prácticamente el mismo manejo que los demás bovinos.

4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel

4.2.1 Inversión y capitalización

Se observó una tendencia (ver cuadro 4.2.1.1) donde la tasa de capitalización es mayor para los productores pertenecientes a la tipología mas baja (I) y menor a la tipología más alta (IV). Este comportamiento resulta evidente debido al capital promedio que posee cada tipo de productor. La cifra promedio indica que APC aumentó la capitalización de los productores en un 7%. El cuadro 4.2.1.1 muestra capital acumulado por los beneficiarios que integran la muestra desagregado por tipo de productor. Se puede agrupar el grueso (92%) de los beneficiarios (tipo II y III) que proporcionaron esta información, lo cual asciende a una capitalización de \$6,215,072 y representa el 7.2% del capital antes del apoyo de estos dos tipos (\$86,061,405).

Cuadro 4.2.1.1 Tasa de capitalización por tipo de productor

Fomento ganadero	Tipo de productor					
	Total	I	II	III	IV	V
Capital antes del apoyo	95,795,905	493,700	25,564,380	60,497,025	9,240,800	
Capitalización	6,739,162	82,750	2,374,836	3,840,236	441,340	
Tasa de capitalización	7.0	16.8	9.3	6.3	4.8	-

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

De forma complementaria el cuadro 4.2.1.2 presenta valores consistentes con cada tipología, donde aporta menos el que menos tiene y viceversa. Como esta aportación es proporcional a la aportación gubernamental, ésta última tiene el mismo comportamiento.

Cuadro 4.2.1.2 Capitalización y aportación promedio por tipo de productor

Fomento Ganadero	Tipo de productor					
	Total	I	II	III	IV	V
Número de beneficiarios	199	5	36	133	24	1
Capital promedio	481,386	37,000	189,718	458,621	1,135,092	542,300
Capitalización promedio	33,865	2,490	22,886	38,989	29,176	559,320
Aportación gobierno promedio	48,222	36,568	22,140	59,064	31,572	182,838
Aportación beneficiario promedio	58,941	28,446	24,500	62,774	97,876	142,228
Efecto multiplicador	0.32	0.04	0.49	0.32	0.23	1.72

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

4.2.2 Producción y productividad

En los casos extremos donde el nivel tecnológico es bajo y se disponen de pocos recursos, el productor pecuario por lo general logra solamente rendimientos mediocres y productos de baja calidad. En consecuencia, la productividad de su trabajo es baja. En el mercado su producto es adquirido a precios bajos por los intermediarios o acopiadores. Es precisamente éste, uno de los problemas que el subprograma de Desarrollo Ganadero aborda de manera directa y busca mejorar la eficiencia productiva de las UPR que se dedican a la cría y producción de las diferentes especies animales.

Para la evaluación objetiva de los aspectos productivos, es necesario acotar que la metodología empleada requiere de información que se obtiene con cierto grado de imprecisión, por varias razones que es importante mencionar para comprender. Los datos disponibles no siempre permiten realizar operaciones exactas, sobre todo porque resulta difícil obtener cifras más o menos exactas de los productores sobre sus inversiones, rendimientos, gastos, número de días trabajados, etcétera, debido sencillamente a que éstos no llevan una contabilidad rigurosa, como lo sería el caso de una empresa. De todos modos, no se pretende reclamar una completa exactitud, sino obtener una imagen más o menos plausible de cómo ocurren las cosas en la realidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, y del análisis del cuadro 4.2.2.1 los aspectos productivos mostraron una tasa de crecimiento del 10.3%, que probablemente se debe por un aumento en la escala de producción y no a la eficiencia de los procesos, ya que los rendimientos se incrementaron ligeramente en un 1.4%. Esto también está estrechamente relacionado con la caída de los precios, situación influenciada por el cierre de la exportación, que de acuerdo a los datos obtenidos del centro de subastas de la UGRD han bajado en un 30%.

Cuadro 4.2.2.1 Actividades pecuarias primarias: ingreso, precios, Producción, productividad y escala de producción

Actividades Pecuarias	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Rendimiento	1.014	1.4	1.014	1.4
Superficie	1.087	8.7	1.088	8.8
Producción	1.102	10.2	1.103	10.3
Precios	1.014	1.4	0.989	-1.1
Ingreso Bruto	1.117	11.7	1.091	9.1
Número de actividades	202		232	

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

4.2.3 Cambio tecnológico

Para lograr mejoras en los rendimientos y calidad de los productos pecuarios, APC a coadyuvado para que los productores adquieran cada vez más tecnología moderna e insumos mejorados (sementales, vientres, maquinaria, semillas). En otras condiciones los pequeños productores se enfrentan a la estructura del comercio y la proliferación de intermediarios, donde los precios de estos insumos son más caros. Para valorar el impacto de estos apoyos antes y después de recibirlos, el cambio tecnológico se evalúa a partir de las siguientes variables: a) calidad genética de los animales, b) Infraestructura y equipo disponible en la UPR para realizar la actividad pecuaria y c) Fuentes de alimentación para el ganado.

El apoyo a beneficiarios a través de la entrega de animales de calidad genética, ha sido en su conjunto la estrategia más efectiva para mejorar el nivel tecnológico de los productores pecuarios. Para este análisis (ver cuadro 4.2.3.1) se excluye el tipo de productor 5 por tratarse de un solo caso. La magnitud del cambio por este concepto estuvo relacionada con la tipología del productor (mayor tipología, mayor cambio).

Cuadro 4.2.3.1 Cambio en la calidad genética de los animales

Calidad genética Producción Primaria	Tipo de productor					Total
	PT I	PT II	PT III	PT IV	PT V	
Índice tecnológico AA	0.0	2.4	5.9	20.0	28.7	7.1
Índice tecnológico DA por A	0.0	3.6	9.0	24.2	29.0	9.8
Cambio tecnológico	0.0	1.2	3.1	4.2	0.2	2.8
Número de productores	5	42	148	32	1	228

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

La incorporación de los componentes relacionados con infraestructura y equipo posibilitan a los productores alcanzar el máximo potencial productivo, sin embargo para el 2003 el cambio tecnológico en esta área fue menor en relación al aportado por la calidad genética del ganado (cuadros 4.2.3.1 y 4.2.3.2). Esta situación se explica por la mayor proporción de solicitudes que tienden a requerir apoyos para adquisición de sementales y vientres de las especies bovina, ovina y caprina que los apoyos para mejora de la infraestructura.

Cuadro 4.2.3.2 Cambio en la infraestructura y equipo

Infraestructura y equipo Producción Primaria	Tipo de productor					Total
	PT I	PT II	PT III	PT IV	PT V	
Índice tecnológico AA	0.0	24.8	63.4	84.6	100	60.5
Índice tecnológico DA por A	0.0	26.1	63.7	85.0	100	60.9
Cambio tecnológico	0.0	1.2	0.3	0.5	0.0	0.4
Número de productores	5	42	148	32	1	228

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

La consideración del tipo de alimento que se emplea como insumo para la alimentación del ganado, bien merece especial consideración por lo siguiente: a) La ponderación de la utilización de los pastos naturales (agostadero) se pondera en lo mas bajo de la escala (donde el valor mas alto lo representan la utilización de concentrados), sin embargo claro esta que para las condiciones de las entidades del norte de México, los agostaderos representan la fuente mas importante de alimento, se trate de productores a pequeña escala (tipo I) o productores de mayor escala de producción (tipos 4 o 5). Lo anterior se refleja en el cuadro 4.2.3.3. b) Como se señaló anteriormente, la incorporación de nuevos semovientes a los hatos de los productores, no necesariamente conducen a adoptar nuevos insumos para alimentar el ganado, lo que en consecuencia explica porque la variable fuente de alimentación es la de menor impacto en el cambio tecnológico.

Cuadro 4.2.3.3 Cambio en la alimentación

Alimentación	Tipo de productor					Total
	PT I	PT II	PT III	PT IV	PT V	
Índice tecnológico AA	0.0	15.6	22.3	40.8	65	65.0
Índice tecnológico DA por A	0.0	15.6	22.3	40.7	65	65.0
Cambio tecnológico	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0
Número de productores	5	42	148	32	1	228

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

El cambio en el nivel tecnológico total, ha sido positivo y en magnitud creciente para los productores categorizados en los tipos II, III y IV. Estas observaciones denotan que la capacidad de respuesta para mejorar el nivel tecnológico esta relacionado con la escala de producción (sin considerar el caso del productor tipo V, por razones antes expuestas). Los productores tipo I, que se caracterizan por realizar prácticamente una ganadería de subsistencia y disponer de poca infraestructura para la producción, exhiben un nivel muy bajo y que difícilmente se puede remontar en el corto plazo

Cuadro 4.2.3.4 Cambio Tecnológico Total

Nivel tecnológico	Tipo de productor					Total
	PT I	PT II	PT III	PT IV	PT V	
Índice tecnológico AA	0.0	12.1	29.6	48.5	64.6	27.9
Índice tecnológico DA por A	0.0	13.0	30.7	50.1	64.7	29.1
Cambio tecnológico	0.0	0.9	1.2	1.5	0.1	1.1
Número de productores	5	42	148	32	1	228

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

4.2.4 Integración de cadenas agroalimentarias

La consolidación de las cadenas agroalimentarias tiene los siguientes objetivos: a) Disminuir los costos de producción, transacción, acopio y distribución de todas las empresas al interior de la cadena; b) Ahorrar capital de trabajo, reduciendo el costo financiero de todas las operaciones en la cadena; c) Mejorar el desempeño logístico de la cadena: la rapidez, confiabilidad y flexibilidad de las entregas de productos básicos, intermedios y finales; d) Aumentar el contenido del servicio del producto vendido al cliente, con el fin de aumentar el valor agregado; e) Entrar en nuevos mercados y canales de venta, aumentando así el valor de las ventas y la participación en el mercado; f) Reducir efectos negativos de actividades de producción y distribución: contaminación, congestión, etc. (FAO-SAGARPA, 2004)

Para alcanzar los objetivos anteriores, se requiere de manera esencial, del conocimiento de los mismos. En la aplicación de las encuestas a beneficiarios (ver cuadro 4.2.4.1) el

18.1% de estos manifestó tener conocimiento de lo que es un CSP. Los beneficios que éstos últimos señalaron haber recibido fueron en orden de mayor a menor frecuencia: 1) Capacidad de negociación, 2) Reducción de costos, 3) Acceso a nuevos mercados, 4) Promoción de sus productos y 5) Mejores precios.

Cuadro 4.2.4.1 Conocimiento y beneficios de los Comités Sistema producto

Concepto	Apoyo recibido a través de una organización económica					
	Si		No		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total de beneficiarios	25	100.0	196	100.0	221	100.0
No saben qué es un CSP	13	52.0	168	85.7	181	81.9
Saben qué es un CSP	12	48.0	28	14.3	40	18.1
Beneficios obtenidos por los que saben qué es un CSP:	Número	%	Número	%	Número	%
Capacidad de negociación	9	75.0	13	46.4	22	55.0
Acceso a nuevos mercados	6	50.0	3	10.7	9	22.5
Reducción de costos	8	66.7	3	10.7	11	27.5
Promoción de sus productos	4	33.3	5	17.9	9	22.5
Mejores precios	5	41.7	3	10.7	8	20.0
Seguridad en la venta	3	25.0	-	0.0	3	7.5
Asistencia técnica y/o capacitación	3	25.0	4	14.3	7	17.5
Otro beneficio	12	100.0	28	100.0	40	100.0
Ningún beneficio	1	8.3	6	21.4	7	17.5
No saben qué beneficio pueden obtener	-	0.0	6	21.4	6	15.0

Fuente: Encuestas a Beneficiarios FG 2003

Los datos encontrados denotan la necesidad de replantear estrategias para promover, formar y consolidar este tipo de organizaciones. Esta es una tarea nada fácil, debido principalmente a que entre otras cosas ocurre lo siguiente: falta de liderazgo y convocatoria de quienes encabezan los actuales CSP, falta de difusión sobre lo que los CSP representan y sus objetivos, falta de integración y coordinación entre los eslabones que participan en la cadena. Para lograr lo anterior la SAGARPA debe proveer de personal capacitado que facilite estas actividades y brinde el soporte técnico y administrativo requerido. Este facilitador con lo anterior deberá reiniciar junto con los representantes de la cadena, un proceso de aprendizaje e inducir la perspectiva de cadena, intercambiar información sobre demanda, tecnologías disponibles, precios, soluciones a problemas comunes, desarrollar acciones conjuntas y realizar inversiones colectivas.

Capítulo 5

Conclusiones

5.1 Conclusiones

5.1.1 Correspondencia entre la problemática subsectorial y la respuesta del programa

El estado actual que se registra en la entidad ocasionada tanto por factores medio ambientales como por la baja productividad de los hatos explotados en el extensivo, actividad practicada por la mayoría de productores del sector social, se encuentra agravada ante el cierre temporal de la exportación del novillo hacia el mercado norteamericano. Ante ello, el productor deberá compensar el bajo precio del becerro vendido regionalmente con una mayor producción de animales y de mayor peso, es decir, más que nunca la producción primaria adquiere nuevamente relevancia, cuando el tiempo actual demanda del máximo esfuerzo de sus productores para sobreponerse a este serio problema.

Las principales necesidades que demandan las unidades de producción pecuarias en el extensivo se orientan hacia la productividad de los agostaderos, reconociendo que la gran carencia de infraestructura y equipo en ellos ha determinado un alto grado de ineficiencia productiva de los hatos, pero más aún, un alto grado de deterioro con problemas de sostenibilidad. La respuesta de los ganaderos hacia los componentes ofertados en APC evidencia claramente el propósito de ellos por atender, aunque de manera atomizada, las carencias de la infraestructura y equipamiento, que les permita contar con mejores condiciones para realizar la actividad ganadera.

A la par con lo anterior, la respuesta hacia la repoblación y mejora genética de los hatos sigue representando la meta a cumplir para la gran mayoría de los productores, reconociendo que nuevos sistemas de cruzamiento y animales con mérito productivo y reproductivo representan una garantía para la venta de sus crías.

Por lo tanto, la respuesta de los productores hacia los subprogramas de FG en 2005 sigue siendo de una gran correspondencia con la problemática actual del subsector.

5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del programa en el Estado

Una situación importante que se observó fue la dualidad del programa de FG, al apoyar tanto a productores de subsistencia como a productores con mayor nivel tecnológico y capacidad de ofertar sus productos. Se reconoce que los objetivos particulares de los niveles mencionados difieren, ya que en el primero de los casos la problemática a resolver de las familias rurales pobres es la seguridad alimentaria, siendo para ellos necesaria su incorporación a los programas de desarrollo rural de la misma APC, mediante la cual se le da prioridad a esta problemática. Entre las dos categorías extremas, existen los productores que representan la mayor proporción de beneficiarios apoyados; éstos son a los que FG debe considerar como prioritarios, ya que son susceptibles de incrementar sus niveles de producción y de productividad para de esta forma incorporarse a los eslabones correspondientes de las cadenas agro alimentarias.

Las instancias técnicas responsables de la evaluación y dictamen de solicitudes y proyectos no son funcionales, pues actúan de manera parcial favoreciendo determinados grupos de productores. Las revisiones que realizan se enfocan únicamente en el análisis de documentos requisitados para acceder a la convocatoria, carecen de la capacidad para buscar la integralidad de proyectos y la búsqueda de mayores impactos.

Se insiste en la falta de un plan rector para el desarrollo de la ganadería estatal, que permita la participación de todos los sectores. Este plan deberá dar direccionalidad y plantear estrategias concretas para el desarrollo del subsector.

En relación al proceso de consolidación del DPAI se concluye que no existe un planteamiento estatal en el que se incluya una suficiente difusión sobre el acceso a este apoyo y se especifique con claridad la operación del mismo. Generalmente los productores beneficiados con el DPAI no tienen prioridad alguna para recibir apoyos de otros programas o subprogramas. El presupuesto no se ha incrementado en los últimos cuatro años como se ha incrementado el del programa de Fomento Ganadero. El apoyo brindado a los productores beneficiados con el DPAI generalmente no cubre los doce meses del año. El programa de capacitación a técnicos y productores se ha debilitado en los últimos años. La cobertura es baja geográficamente hablando. La interacción de los promotores de desarrollo rural adscritos al DPAI con las instituciones de investigación es buena, pero factible de mejorarse. La transferencia de tecnología a los productores ha sido aceptable, pero puede mejorarse. La interacción del DPAI con la Fundación Produce ha disminuido en los últimos años. El impacto en la ganadería bovina ha sido favorable, aunque limitado a pocos grupos de ganaderos.

5.3 Principales impactos

Ingresos

El ingreso se mantiene o se mejora en el 53.3% y en el 43.3% de los beneficiarios sin que esto signifique una mayor utilidad. Solamente el 43.8% del total de beneficiarios encuestados redujeron o mantuvieron sus costos unitarios, con la posibilidad de aumentar su margen de utilidad. Se requiere de información adicional para estimar el valor de la utilidad de los productores apoyados.

Empleo

El impacto en el empleo fue poco significativo ya que se requiere de 72 beneficiarios para la generación de un empleo familiar y de 48 para un empleo contratado. Sólo 35 empleos fueron generados por la operación del programa en el año 2003. Derivado de un ejercicio simple se estima un costo de inversión de \$661,657 por empleo generado. Se concluye que bajo estas condiciones de operación del programa, no hay impacto en la generación de empleos.

Inversión y capitalización

Se observó un impacto positivo en la capitalización, que de manera general fue de un 7%, debido a la incorporación de los componentes otorgados y respondiendo al diseño del Programa, sin que esto signifique una mejoría en la economía del productor.

En relación a las aportaciones gubernamentales y del beneficiario, mostraron un comportamiento donde por cada peso invertido sólo 32 centavos van directo a capitalizar la UPR.

Producción y productividad

La producción tuvo una tasa de crecimiento de 10.3%, aunque esto no implica una mayor eficiencia en los procesos productivos, sino más bien al aumento de la escala de producción. Tampoco los aumentos del valor de la producción de las UPR se traducen en mejoramiento de las condiciones de vida de los productores, debido a que muchas veces el cambio de sus prácticas de trabajo conduce a situaciones como el endeudamiento, la pérdida de medios de producción, entre otras. La productividad está estrechamente ligada con la disponibilidad de insumos para la alimentación del ganado y con la capacidad sustentadora de los agostaderos y del manejo en general del hato.

Cambio tecnológico

El cambio en el nivel tecnológico total fue de 1.1, siendo los productores tipo III y IV los que mayor cambio registran. Este cambio no registra mayor valor por la naturaleza de los componentes otorgados (semovientes) y de los insumos empleados para la alimentación del ganado.

Integración de cadenas agroalimentarias

El 81.9% de los productores encuestados desconocen lo que es un Comité Sistema Producto. La revisión documental y las entrevistas a otros actores, coinciden en reconocer que la organización para la producción por parte de los CSP en las actividades económicas pecuarias es inoperante en la entidad.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Entorno y resultados del programa

El diseño actual de PG considera para su beneficio a todo tipo de productores dedicados a la actividad pecuaria y una gama muy amplia de componentes que permitan atender las necesidades más urgentes en sus UPR.

Sin embargo, paralelamente a la atención de tales prioridades se hace necesario, más que nunca, el reconocimiento del tipo de productores y de regiones donde se realice la actividad, que permita una focalización clara y definida de los requerimientos, acorde a los lineamientos expresados en el PED 2005-2010 y el programa de política sectorial de la SAGARPA.

Si bien se ha atendido la mayor demanda de los productores, situación que ha prevalecido a lo largo de APC, es necesario visualizar proyectos regionales estratégicos que consideren, desde luego, la producción primaria que les garantice el éxito de las empresas por establecer, como pueden ser, entre otras: El establecimiento de superficies compactas de praderas irrigadas para el desarrollo y engorda en sistemas mixtos de alimentación (forraje-grano), con mayor acceso a la población que el producto logrado en corral de engorda y que es menos accesible, aunque con otras perspectivas de mercado; la creación y consolidación de salas de matanza, corte y deshuese en puntos estratégicos de la entidad, con un producto sano, higiénico y orgánico preferentemente que represente

menos riesgos a la población por el tipo de grasa producida, como la que se obtiene con el abuso del grano en la finalización en corral; los centros de acopio, con la infraestructura y equipo básico para su operación, representan actualmente una alternativa viable para lograr los mejores precios cuando los lotes de ganado son ofertados en centros de subasta. Estos últimos han demostrado ser proyectos exitosos cuando el productor puede obtener mayores beneficios económicos, hasta en un 20% más que a nivel de campo, por el intermediarismo que se registra en estas operaciones.

La organización de los productores será un factor determinante para lograr la realización de éstos y otro tipo de proyectos con el apoyo de APC, que permitan el valor agregado a la producción, su transformación y su comercialización; de tal manera que la capacitación, organización y asistencia técnica contenidos en el DPAI siga representando una acción estratégica en los cambios que se demandan en el subsector.

5.2.2 Gestión del programa en temas relevantes

Para la revisión y dictamen de solicitudes se recomienda que se realice por instancias externas, o bien observar las experiencias que realizan otros estados, como Sonora, con la adopción de métodos automatizados. Adicionalmente, sería deseable la certificación de los servicios administrativos relacionados con la operación del programa de APC, para garantizar la atención de calidad y la realización de buenas prácticas administrativas.

Como recomendaciones para favorecer el proceso de consolidación del DPAI se requiere desarrollar un planteamiento estatal que fomente el apropiamiento y operación efectiva del programa. Establecer un programa anual de capacitación a técnicos y productores adscritos este subprograma. Incrementar el presupuesto anualmente en la misma proporción que se aumenta el subprograma de desarrollo ganadero. Incrementar geográficamente la cobertura. Cuantificar en forma clara y precisa sus impactos.

5.2.3 Impactos

Ingresos

Es deseable buscar en el diseño del programa la integralidad en los proyectos y así evitar la dispersión de los beneficios por atender a la demanda. Ésto ofrece una oportunidad de mayor impacto en la utilidad obtenida con relación al ingreso.

Empleo

Reconocer que existen zonas rurales marginadas, donde los productores están atrapados en una ganadería de subsistencia, bajo condiciones de empleo inestable, escasa productividad, salarios bajos y potencial de crecimiento limitado. Es precisamente ahí donde se deben plantear nuevas políticas de desarrollo rural, que ayuden a las familias a salir de la pobreza mediante el apoyo para la realización de actividades no agropecuarias.

Para complementar lo anterior, aunque probablemente con menor impacto, a través del programa de FG, diseñar estrategias que reactiven los eslabones de las cadenas productivas, relacionados con las actividades de posproducción (acopio, procesamiento, transformación, etc.) para la generación de nuevos empleos.

Inversión y capitalización

Se requiere la inducción de solicitudes orientadas a realizar procesos que permitan agregar valor a la producción primaria, así como estrategias de comercialización, apoyándose de la estructura del SINACATRI. Buscar la mezcla de recursos mediante la obtención de otras fuentes de financiamiento (PROGAN, PROCAMPO, CONAZA, etc.), para potenciar la capitalización.

Producción y productividad

APC ha mostrado la tendencia a pretender “resolver” los diversos problemas observados en los sectores donde se encuentran los productores (incluyendo los rurales pobres) a base de medidas asistenciales con cargo a los presupuestos autorizados para FG, teniendo como efecto la satisfacción temporal de dichas necesidades pero sin incrementar su capacidad productiva.

Lo anterior ha significado posponer los cambios necesarios que APC debe realizar y no adoptar medidas con un largo periodo de maduración en el sector pecuario, ante la posibilidad de recurrir a la manera fácil y engañosa de cerrar con importaciones de carne, huevo y leche la brecha creciente entre la demanda y la oferta interna de estos productos.

Para estimular la producción y la productividad se requiere dirigir proyectos integrales que promuevan el desarrollo de una ganadería sustentable. Buscar la potencialidad regional y considerar el tipo de componente de apoyo más apropiado para impactar los aspectos productivos.

Cambio tecnológico

El mejoramiento del nivel tecnológico debe estar vinculado de manera estrecha a la auto sustentación, la cual permitirá a los beneficiarios ir adquiriendo, a medida que se desarrolla el proceso productivo, un conocimiento y un control creciente de los elementos de los que depende su propia producción y la apropiación de sus resultados.

Debe existir claridad para identificar los tipos de componentes que posibilitan a las UPR aumentar su potencial productivo y las implicaciones sociales que resultan de su incorporación, estos componentes (infraestructura para el aprovechamiento y conservación de los agostaderos, maquinaria y equipo, etc.) deberán estar al alcance de la gran mayoría de las UPR y ser controlables por ellas.

Integración de cadenas agroalimentarias

Esta EEE reconoce que las dificultades de las estrategias para promover la incorporación de los productores a las cadenas agroalimentarias, no se encuentran en el diseño del programa de APC sino, sobre todo, en su ejecución, y no porque se presenten obstáculos técnicos insalvables para llevarlas a cabo, sino porque se le oponen trabas de carácter fundamentalmente político, es decir relacionadas con la mayor o menor posibilidad de un cambio de actitud que permite la evolución de la correlación de fuerzas políticas y de la estructura de poder.

Es cierto que no existen soluciones simples o mágicas. Ni de plazos cortos para el problema en su conjunto. Se requiere de la enorme voluntad, la audacia y el valor político para apropiarse de los objetivos de APC por parte de las instituciones oficiales (SAGARPA, SAGDR y los municipios) y organizaciones de productores, se requiere madurez para reconocer y rectificar el curso de los flujos de recursos para el apoyo de las

UPR ganaderas; se requiere mejorar las relaciones de los productores con el aparato institucional y, sobre todo, se requiere impulsar la movilización de los sectores rurales involucrados en torno a objetivos ligados directamente a resolver los problemas que afectan sus condiciones de vida y de trabajo.

5.3 Imagen futura del programa

Evaluar los programas de APC permite a esta EEE revisar la estructura y lineamientos asociados al diseño de la política sectorial vigente y por otro lado, a través de la información recabada de las encuestas, detectar áreas de oportunidad. Es así que con estos elementos y la experiencia propia del equipo de participantes de esta EEE se emiten algunas ideas sobre la imagen futura que deberá presentar APC.

Esta EEE mantiene la convicción de que el gobierno federal debe continuar como actor fundamental en la promoción del desarrollo agropecuario, mediante un proceso armónico y sostenible. La descentralización de funciones y tareas operativas deben continuarse pero con co-responsabilidad, es decir debe coordinar, concertar y vigilar con los gobiernos de los estados y municipios el cumplimiento de las políticas sectoriales.

Durante 10 años APC ha sido el instrumento mediante el cual se materializan las políticas definidas en el Programa Sectorial. La expectativa de esta EEE es que el programa de APC continúe, pero deberá sufrir cambios importantes para asegurar el cumplimiento de las políticas sectoriales.

Dentro de las futuras políticas sectoriales, se deberán priorizar las acciones para incrementar la producción mediante el desarrollo de estrategias que permitan optimizar el uso de forrajes y granos, así como el manejo adecuado de las tierras de pastizal. Es notable la aplicación de prácticas agrícolas y pecuarias que causan disturbios en el ambiente, de manera que afectan la calidad de estos recursos naturales.

APC deberá prestar especial atención a la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, entre éstos principalmente los pastizales, suelos y biodiversidad. Orientar el uso de los recursos para impulsar la diversificación de actividades como el ecoturismo y proyectos cinegéticos (rescatar las experiencias de Sonora, NL y Tamaulipas).

Acreditación de la actividad ganadera, en base a la sustentabilidad de la producción, pueden certificarse por organismos internacionales.

El próximo cambio del gobierno federal, demandará la necesidad de diseñar documentos de política agropecuaria y de desarrollo rural. En este caso tendrá que desarrollarse un nuevo plan nacional de desarrollo y el correspondiente plan sectorial; éste deberá sustentarse en un diagnóstico objetivo, así como en las demandas y propuestas de los mexicanos que se obtendrán mediante una fase de consulta. Un diagnóstico objetivo debe contemplar el reconocimiento de las diferentes condiciones que existen en el país, así como la diversa problemática de cada región.

5.4 Recomendaciones puntuales para su seguimiento

- Disponer en el corto plazo de un estudio de estratificación y utilizarlo como instrumento para la planeación y distribución de los apoyos de APC.
- Certificar y transparentar los procesos administrativos relacionados con la operación de APC para garantizar la atención de calidad e imparcialidad en los criterios de aprobación de solicitudes.
- Impulsar de manera decidida el subprograma DPAI mediante el desarrollo de un planteamiento estatal y el incremento de su cobertura, así como asignar un mayor presupuesto para su operación.
- Replantear y aplicar nuevas estrategias para inducir en los participantes de las cadenas agroalimentarias, la apropiación de los objetivos y filosofía para operar de manera efectiva los comités sistema producto.
- APC deberá considerar de manera prioritaria el apoyo para la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, buscando la certificación de actividades ganaderas en base a criterios que evalúen la sustentabilidad de la producción.

Bibliografía

CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, México, Siglo XXI, 1982

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, México D.F., 25 de julio de 2003

Gobierno del Estado de Durango, Plan estatal de Desarrollo 2004-2010, Durango, Dgo. México 2004.

Instituto Nacional de Antropología e Historia, Capitalismo y Campesinado en México, México, INAH, 1982.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Anuario Estadístico del Estado de Durango, Aguascalientes, Ags. México 2002

Raanan Weitz, Desarrollo Rural Integrado, México, CONACYT, 1981

SAGDR, Sector Agropecuario 2004, [CD-ROM]. Gobierno del Estado de Durango, Durango México, 2004

SAGARPA-FAO, Lineamientos para la elaboración de Términos de Referencia Contratación de Entidades Evaluadoras Estatales, México D.F., Enero de 2006

SAGARPA-FAO, Guía Metodológica Evaluación Estatal del Programa de Fomento Ganadero, México D.F., Enero de 2006

SAGARPA-FAO, Cuaderno del Primer Taller Regional de Soporte Técnico para la Evaluación de Alianza para el Campo 2005, Saltillo, Coah. México, Marzo 30-31 de 2006

SAGARPA-FAO, Cuaderno del Segundo Taller de Soporte Técnico para la Evaluación de Alianza para el Campo 2005, Hermosillo, Son. México, junio 15-16 de 2006

Sen Amartya Kumar, La Selección de Técnicas un Aspecto de la Teoría del Desarrollo Económico Planificado, México, Fondo de Cultura Económica, 1969S

Anexo 1

Metodología de Evaluación

Procedimiento para el caculo de la muestra FG 2003 y 2005

Todos los procedimientos se hicieron de acuerdo a los lineamientos establecidos por la UA-FAO-SAGARPA 2006 y que de manera general consistió en lo siguientes:

Integración del marco muestral.

Este procedimiento consistió en obtener las bases de datos con los registros de todos los beneficiarios en sus diferentes modalidades de componentes y se integra con las siguientes categorías de beneficiarios:

- beneficiarios que presentaron solicitud individual
- beneficiarios que presentaron una solicitud grupal y que hacen uso individual del componente otorgado
- beneficiarios que presentaron una solicitud grupal y que hacen uso colectivo del componente otorgado
- autoridades o instancias similares que administran el apoyo y que prestan servicios a productores beneficiarios individuales

Como resultado de este proceso los marcos muestrales fueron de 1,026 y 1,321 para 2003 y 2005 respectivamente. Para cada beneficiario se obtuvieron los siguientes datos:

1. Programa en el que participó
2. Número de expediente
3. Nombre del beneficiario
4. CURP y/o RFC
5. Edad y Fecha de nacimiento
6. Domicilio del beneficiario
7. Localización del predio
8. Montos de inversión (gubernamental y beneficiario)
9. DDR
10. Tipo de componente y cantidad
11. Fecha de pago de solicitud

Tamaño de muestra

El tamaño de la muestra para 2003 y 2005 se determinó aplicando la siguiente formula:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left(\frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right)} ; i = \text{FG}, j = 2003, 2005.$$

donde:

n_{ij} es el tamaño de muestra del programa i (FG) en el año j (2003, 2005)

N_{ij} es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa (FG) en cada año (2003, 2005)

θ_{ij} es una constante que corresponde al tamaño de muestra máximo para una muestra aleatoria simple con reemplazo para cada programa, año y estado que para el caso particular de Durango corresponde a 278.9 y 259.5 de manera respectiva para los años 2003 y 2005.

Así pues para el año 2003 el tamaño de muestra fue:

$$n_{ij} = \frac{278.9}{1 + \left(\frac{278.9}{1,026} \right)} = 219.2 \approx 219$$

y para el 2005 fue:

$$n_{ij} = \frac{259.5}{1 + \left(\frac{259.5}{1,321} \right)} = 216.8 \approx 217$$

Selección de la muestra

- Se ordenaron los beneficiarios alfabéticamente por apellido y se les numera de manera progresiva
- Se calculó un coeficiente “ k ”, que resulta de dividir el número total de beneficiarios del programa (N_{ij}) entre el tamaño de muestra (n_{ij}).

Para 2003 el cálculo de k fue $k = \frac{N_{FG,2003}}{n_{FG,2003}} = \frac{1,026}{219} = 4.6$

Para 2005 el cálculo de k fue $k = \frac{N_{FG,2005}}{n_{FG,2005}} = \frac{1,321}{217} = 6.08$

Se determina un número aleatorio “ s ” ubicado en el rango comprendido entre cero y “ k ”

Se redondea “ s ” al entero más cercano

“ s ” para el año 2003 fue **3** y para el 2005 fue **4**

A partir del número redondeado se inicia la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de los beneficiarios a encuestar.

Reemplazos

Se obtuvo un listado adicional de reemplazos equivalente al 20 por ciento del tamaño de la muestra total para cada año

Este listado se puede obtuvo iniciando el procedimiento para la selección de beneficiarios a partir de un número aleatorio “s” diferente al que se utilizó inicialmente. El valor de “s” para 2003 fue 22 y para 2005 fue 12.

Integración y procesamiento de bases de datos

Una vez obtenidos los datos de campo correspondientes a cada beneficiario, se capturaron en el sistema informático desarrollado por la unidad de apoyo de la FAO-SAGARPA, éste sistema se ejecuta sobre la plataforma de Lotus Notes para Windows XP. Este sistema de captura incorpora una serie de validaciones para garantizar cierto nivel de coherencia entre las respuestas y evitar errores de captura. Adicionalmente esta EEE realizó un proceso externo con una hoja de cálculo (Excel) para el análisis de los datos capturados y verificar también su consistencia y observar valores fuera de rango. En el disco compacto se anexa el reporte completo de este proceso. Las bases de datos capturadas en el sistema Lotus Notes se exportaron al formato de Excel, para la generación de cuadros de salida y calculo de indicadores mediante el uso de tablas dinámicas.

Encuestas y entrevistas a otros actores

Nombre	Cargo	Encuestador
José Valenzuela Betancourt	Coordinador	M. Pereda
Adolfo Espinoza Domínguez	Coordinador	M. Pereda
Daniel Ayon Nogueira	Técnico	M. Pereda
Sandra D. García Castañeda	Técnico	M. Pereda
Lucio González Santos	Técnico	M. Pereda
Alfredo Hernández Calderón	Técnico	M. Pereda
Jesús Ma. Chacón Corral	Técnico	M. Pereda
Romualdo Guerrero Bretado	Técnico	M. Pereda
Francisco O. Carrete Carreon	Técnico	M. Pereda
José L. Martínez Marín	Jefe Prg. Agrop.	M. Pereda
Sergio Luís Llano	Sub. Planeacion	M. Pereda
Gabino Romero Nava	Técnico	M. Pereda
Victor Hugo Chávez	Gob. Del Estado	P. Peralta
David Avitia	UGRD	P. Peralta
Raúl Rangel Romero	Comité Salud	P. Peralta
Luis Ureña	Salud Animal	P. Peralta
Arturo Medrano Soto	Jefe de CADER del Mezquital	T. Castro
Efraín Rentaría Rocha.	Jefe de CADER de Durango	T. Castro
Alvaro García Díaz	Jefe de CADER El oro	T. Castro
Cecilio Gerardo Peña Zúñiga	Jefe de CADER de Lerdo	T. Castro
Abel Guzmán Rodríguez	Jefe de DDR Gpe. Victoria	T. Castro
Teodosio Barrón	Jefe de CADER Dgo	T. Castro
Víctor Manuel Mota Acosta.	Subsecretario Agropecuario en Durango.	T. Castro

Anexo 2

Cuadros complementarios

Para la construcción de este anexo se incluyeron una selección de cuadros de salida obtenidos del análisis estadístico y cálculo de indicadores aplicado a las bases de datos de beneficiarios encuestados (2003 y 2005). Esta selección de cuadros permite ampliar al lector, la información numérica sobre temas abordados en el cuerpo de este informe. La totalidad de los cuadros se anexan en el disco compacto que contiene además de este informe, las bases de datos y otros archivos complementarios.

BENEFICIARIOS 2003 PROCESO

Cuadro 1. Recepción del apoyo según sexo, proyecto, tipo de solicitud, clase de grupo y lengua autóctona

No	Beneficiarios Entrevistados e Integrantes de la muestra	Total de Beneficiarios	Recibieron el apoyo	%
1	Total	232	228	98.27
2	Hombres	212	209	172.73
3	Mujeres	20	19	95
4	Solicitud con proyecto	9	9	100
5	Solicitud sin proyecto	223	219	98.21
6	Solicitud Individual	227	223	98.24
7	Solicitud grupal	5	5	100
8	Grupo típico	5	5	100
9	Grupo familiar			
10	Grupo Empresarial			
11	Grupo Simulado			
12	Solicitud Grupal con proyecto	5	5	100
13	Hablan lengua autóctona	8	8	100
14	No hablan lengua autóctona	224	220	98.21

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 2. Recepción del apoyo por tipo de productor de acuerdo con las reglas de operación

No.	Beneficiarios Entrevistados e integrantes de la muestra de:	Total	Recibieron el apoyo	%
1	Bajos ingresos en zona marginada.	50	49	98.00
2	Bajos ingresos en zona no marginada.	61	60	98.36
3	Bajos ingresos en transición.	52	51	98.08
4	Resto de productores.	66	65	98.48
5	No clasificada en el expediente.	3	3	100
No.	Beneficiarios Entrevistados e integrantes de la muestra de:	Datos de encuesta		%(n)
6	Bajos ingresos en zona marginada.		49	21.49
7	Bajos ingresos en zona no marginada.		60	26.32
8	Bajos ingresos en transición.		51	22.37
9	Resto de productores.		65	28.51
10	No clasificada en el expediente.		3	1.32
	Total		228	

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 3. Apoyos recibidos y sus financiamientos

No	Beneficiarios integrantes de la muestra	Datos	Porcentaje de beneficiarios
1	Recibieron el apoyo	228	
2	Utilizan componentes similares	178	128.09
3	Utilizaban componentes similares de su propiedad	50	28.09
4	Sin el apoyo habrían realizado la inversión.	132	57.89
5	Financiaron con recursos propios.	148	64.91
6	Financiaron con otros programas.	212	92.98
7	Financiaron con créditos.	17	7.46
8	Financiaron con otras fuentes.	16	7.02
9	Financiaron con solo una fuente.		
10	Financiaron con dos fuentes.		
11	Financiaron con tres fuentes.		
12	Financiaron con cuatro fuentes.		

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 4. Apoyos recibidos de otros programas

No.	Beneficiarios de Alianza	Alianza	Otros Programas	%
1	Total	228	104	45.61
2	Hombres	209	100	47.85
3	Mujeres	19	4	21.05
4	Hablan lengua autóctona	8	4	50.00
5	No hablan lengua autóctona.	220	100	45.45
6	Solicitud con proyecto.	9	6	66.67
7	Solicitud sin proyecto	219	98	44.75
8	Solicitud individual.	223	99	44.39
9	Solicitud grupal.	5	5	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 5. Situación actual del apoyo

No.	Concepto	Beneficiarios	%
1	Beneficiarios que recibieron el apoyo de alianza	228	
2	Beneficiarios que recibieron como apoyo un bien capital	164	71.93
3	Beneficiarios que conservan el bien capital.	158	96.34
3.1	Que lo usan de un 76% al 100% de su capacidad.	123	77.85
3.2	Que lo usan de un 51 al 75% de su capacidad	18	11.39
3.3	Que lo usan de un 26 al 50% de su capacidad	1	0.63
3.4	Que lo usan de un 1 al 25% de su capacidad.	14	8.86
3.5	Que lo no lo usan.	1	0.63
3.6	Que no lo usan des el 2003 o 2004	1	0.63
4	Índice del nivel de uso del capital.		487
5	Beneficiarios que no conservan el bien capital	6	3.66
5.1	Concluyo su vida productiva.	0	0
5.2	Vendió por falta de recursos.	2	33.33
5.3	Vendió para comprar otro mejor.	3	50
5.4	Animales o plantas murieron.	1	16.67
5.5	Otra razón.	0	0
5.6	Desde 2003 o 2004.	0	0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

INGRESO**Cuadro 6. Actividades pecuarias primarias: ingreso, precios, producción, productividad y escala de producción**

Actividades Pecuarias	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Rendimiento	1.014	1.4	1.014	1.4
Superficie	1.087	8.7	1.088	8.8
Producción	1.102	10.2	1.103	10.3
Precios	1.014	1.4	0.989	-1.1
Ingreso Bruto	1.117	11.7	1.091	9.1
Número de actividades	202		232	

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 7. Actividades pecuarias primarias: costos e ingreso en la principal actividad

Número de actividades Costos unitarios	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	37	30	1	0	68
Permanecen iguales	40	37	1	2	80
Se redujeron	6	2	0	1	9
No sabe	24	19	1	1	45
Total	107	88	3	4	202
% de las actividades Costos unitarios	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	18.3	14.9	0.5	0.0	33.7
Permanecen iguales	19.8	18.3	0.5	1.0	39.6
Se redujeron	3.0	1.0	0.0	0.5	4.5
No sabe	11.9	9.4	0.5	0.5	22.3
Total	53.0	43.6	1.5	2.0	100.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 8. Actividades pecuarias de posproducción: ingreso, producción y precios

Actividades posproducción	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Producción	1.005	0.5	1.005	0.5
Precios	1.002	0.2	1.002	0.2
Ingreso Bruto	1.006	0.6	1.006	0.6
Número de actividades	8		8	

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 9. Actividades pecuarias de posproducción: costos e ingreso

Número de actividades Costos unitarios	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	0	1	0	0	1
Permanecen iguales	5	1	0	0	6
Se redujeron	0	1	0	0	1
No sabe	0	0	0	0	0
Total	5	3	0	0	8
% de las actividades Costos unitarios	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	0.0	12.5	0.0	0.0	12.5
Permanecen iguales	62.5	12.5	0.0	0.0	75.0
Se redujeron	0.0	12.5	0.0	0.0	12.5
No sabe	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	62.5	37.5	0.0	0.0	100.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 10. Actividades pecuarias: costos e ingresos

Número de actividades Costos unitarios:	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	37	31	1	0	69
Permanecen iguales	45	38	1	2	86
Se redujeron	6	3	0	1	10
No sabe	24	19	1	1	45
Total	112	91	3	4	210
% de las actividades Costos unitarios:	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	17.6	14.8	0.5	0.0	32.9
Permanecen iguales	21.4	18.1	0.5	1.0	41.0
Se redujeron	2.9	1.4	0.0	0.5	4.8
No sabe	11.4	9.0	0.5	0.5	21.4
Total	53.3	43.3	1.4	1.9	100.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 11. Actividades posproducción: destino de la producción

Destino de la producción	Antes del apoyo	Después del apoyo	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - Antes (%)
Fábrica	2,111,147	2,899,502	29.6	30.9	1.3
Insumo	708,335	928,980	9.9	9.9	0.0
Intermediario comercial	1,533,730	1,961,160	21.5	20.9	-0.6
Exportación	0	0	0.0	0.0	0.0
Consumidor	2,782,980	3,600,270	39.0	38.3	-0.7
Otro	4,560	5,490	0.1	0.1	0.0
Total	7,140,752	9,395,402	100.0	100.0	0.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 12. Actividades posproducción: beneficios de la actividad

Beneficio	Total		Por Alianza	
	Número	%	Número	%
Nuevos mercados	4	1.7	1	0.4
Eliminación de intermediarios comerciales	2	0.9	1	0.4
Mejores precios	6	2.6	2	0.9
Mejor calidad de sus productos	4	1.7	3	1.3
Incorporación de nuevas tecnologías	-	-	-	-
Fortalecimiento de la organización productiva	1	0.4	-	-
Otro	-	-	-	-
Total de productores	232	100.0	232	100.0
Productores con algún beneficio	9	3.9	4	1.7
Productores sin beneficios	223	96.1	228	98.3

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 13. Conocimiento y beneficios de los Comités Sistema producto

Concepto	Apoyo recibido a través de una organización económica					
	SI		NO		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total de beneficiarios	25	100.0	196	100.0	221	100.0
No saben qué es un CSP	13	52.0	168	85.7	181	81.9
Saben qué es un CSP	12	48.0	28	14.3	40	18.1
Beneficios obtenidos por los que saben qué es un CSP:	Número	%	Número	%	Número	%
Capacidad de negociación	9	75.0	13	46.4	22	55.0
Acceso a nuevos mercados	6	50.0	3	10.7	9	22.5
Reducción de costos	8	66.7	3	10.7	11	27.5
Promoción de sus productos	4	33.3	5	17.9	9	22.5
Mejores precios	5	41.7	3	10.7	8	20.0
Seguridad en la venta	3	25.0	-	0.0	3	7.5
Asistencia técnica y/o capacitación	3	25.0	4	14.3	7	17.5
Otro beneficio	12	100.0	28	100.0	40	100.0
Ningún beneficio	1	8.3	6	21.4	7	17.5
No saben qué beneficio pueden obtener	-	0.0	6	21.4	6	15.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

CAPACIDADES**Cuadro 14. Beneficiarios que recibieron apoyos de DPAI**

		Sí	No	% Sí
1	Recibieron asistencia técnica de DPAI	31	191	14.0
2	Recibieron estos servicios en:	Número		%
2.1	1998		4	12.9
2.2	1999		0	0.0
2.3	2000		1	3.2
2.4	2001		13	41.9
2.5	2002		21	67.7
2.6	2003		26	83.9
2.7	2004		23	74.2
2.8	2005		23	74.2
2.9	una vez		2	6.5
2.10	de 2 a 4 veces		0	0.0
2.11	de 5 a 8 veces		0	0.0
3	Realizaron pago regular	4	218	1.8
3.1	Monto mensual del pago	450		
4	Estarían dispuestos a cubrir el costo:	23	199	10.4

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 15. Beneficiarios que realizan actividades administrativas, gerenciales y de gestión

Actividades	Antes del apoyo	Actualmente	Actualmente por el apoyo de DPAI	% aa	%da	% da por DPAI
Lleva regularmente registro de cuentas	11	15	7	35.5	48.4	22.6
Realiza regularmente registros de producción.	10	12	7	32.3	38.7	22.6
Ha participado en la elaboración de proyectos productivos	7	9	2	22.6	29.0	6.5
Obtiene regularmente información que le permita adquirir o vender sus productos a mejores precios.	4	6	0	12.9	19.4	0.0
Ha obtenido financiamiento para un proyecto productivo.	4	5	0	12.9	16.1	0.0
Total de beneficiarios con DPAI						31

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

Cuadro 16. Beneficiarios que requieren capacitación

		Número	%
1	Registros financieros y productivos	10	32.3
2	Alimentación y nutrición	27	87.1
3	Genética y reproducción	22	71.0
4	Salud e higiene (inocuidad)	8	25.8
5	Comercialización	12	38.7
6	Organización	5	16.1
7	Agregación de valor a productos primarios	6	19.4
8	Otro	2	6.5
9	No requiere de capacitación	0	0.0
10	Total recibieron DPAI	31	100.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2003

**BENEFICIARIOS 2005
PROCESO**

Cuadro 17. Recepción del apoyo según sexo, proyecto, tipo de solicitud, clase de grupo y lengua autóctona

No	Beneficiarios Entrevistados e Integrantes de la muestra	Total de Beneficiarios	Recibieron el apoyo	%
1	Total	228	227	99.56
2	Hombres	18	18	100
3	Mujeres	210	209	99.52
4	Solicitud con proyecto	18	18	100
5	Solicitud sin proyecto	210	209	99.52
6	Solicitud Individual	208	207	99.52
7	Solicitud grupal	20	20	100
8	Grupo típico	16	16	100
9	Grupo familiar	4	4	100
10	Grupo Empresarial	0	0	0
11	Grupo Simulado	0	0	0
12	Solicitud Grupal con proyecto	0	0	0
13	Hablan lengua autóctona	5	5	100
14	No hablan lengua autóctona	223	222	99.55

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 18. Recepción del apoyo por tipo de productor de acuerdo con las reglas de operación

No.	Beneficiarios Entrevistados e integrantes de la muestra de:	Total Recibieron el apoyo		%
1	Bajos ingresos en zona marginada.	6	6	100
2	Bajos ingresos en zona no marginada.	23	23	100
3	Bajos ingresos en transición.	96	96	100
4	Resto de productores.	103	102	99.03
5	No clasificada en el expediente.			
No.	Beneficiarios Entrevistados e integrantes de la muestra de:	Datos de encuesta.		%(n)
6	Bajos ingresos en zona marginada.		6	2.63
7	Bajos ingresos en zona no marginada.		23	10.09
8	Bajos ingresos en transición.		96	42.11
9	Resto de productores.		102	44.74
10	No clasificada en el expediente.			
	Total		228	

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 19. Recepción del apoyo según sexo, edad y escolaridad

Beneficiario integrantes de la muestra	Divisor	Suma de edad beneficiarios	Suma escolaridad beneficiarios	Edad promedio beneficiarios	Escolaridad prom. de los beneficiarios.
Que recibieron el apoyo.	227	12014	1428	52.93	6.29
Que no recibieron el apoyo.	1	64	0	64	0
Hombres que recibieron el apoyo.	209	11,074	1,314	52.99	6.29
Hombres que no recibieron el apoyo.	1	64	0	64	0
Mujeres que recibieron el apoyo.	18	940	114	52.22	6.33
Mujeres que no recibieron el apoyo.	0	0	0	0	0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 20. Apoyos recibidos y sus financiamientos

No	Beneficiarios integrantes de la muestra	Datos	Porcentaje de beneficiarios
1	Recibieron el apoyo	227	
2	Utilizan componentes similares	191	84.14
3	Utilizaban componentes similares de su propiedad	126	55.51
4	Sin el apoyo habrían realizado la inversión.	82	36.12
5	Financiaron con recursos propios.	207	100
6	Financiaron con otros programas.	25	11.01
7	Financiaron con créditos.	18	7.93
8	Financiaron con otras fuentes.	227	100
9	Financiaron con solo una fuente.	210	92.51
10	Financiaron con dos fuentes.	11	4.85
11	Financiaron con tres fuentes.	3	1.32
12	Financiaron con cuatro fuentes.	3	1.32

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 21. Oportunidad y calidad del apoyo recibido

No.	Numero de beneficiarios que:	Datos	Indicador
1	Recibieron el apoyo.	227	
2	Oportunidad mala.	2	0.88
3	Oportunidad regula.	25	11.01
4	Oportunidad buena.	122	53.74
5	Oportunidad muy buena.	78	7.93
7	Calidad mala.	1	0.44
8	Calidad regular.	18	7.93
9	Calidad buena.	103	45.37
10	Calidad muy buena.	105	46.26

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005.

Cuadro 22. Beneficiarios de alianza 2003 clasificados por el número de años que han recibido apoyo de alianza y otros programas

Numero de años que han recibido apoyo de otros programas	Numero de años que han recibido apoyo de alianza					Beneficiarios	% Beneficiarios					Total
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5	
0	114	0	0	0	0	114	50.22	0	0	0	0	50.22
1	8	0	0	0	0	8	3.52	0	0	0	0	3.52
2	3	0	0	0	0	3	1.32	0	0	0	0	1.32
3	9	0	0	0	0	9	3.96	0	0	0	0	3.96
4	13	0	0	0	0	13	5.73	0	0	0	0	5.73
5	23	37	11	0	9	80	10.13	16.3	4.85	0	3.96	35.24
Beneficiarios	170	37	11	0	9	227	74.89	16.3	4.85	0	3.96	100

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005.

Cuadro 23. Apoyos recibidos de otros programas

No.	Beneficiarios de Alianza	Alianza	Otros Programas	%
1	Total	227	112	49.34
2	Hombres	209	106	46.7
3	Mujeres	18	6	33.33
4	Hablan lengua autóctona	5	3	60
5	No hablan lengua autóctona.	222	109	49.1
6	Solicitud con proyecto.	18	9	50
7	Solicitud sin proyecto	209	103	49.28
8	Solicitud individual.	207	100	48.31
9	Solicitud grupal.	20	12	60

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

EMPLEO**Cuadro 24. Empleo pecuario actividades primarias**

No	Empleo pecuario primario	Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270	Empleos por beneficiario (d) = (c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)
Contratado						
1	Antes del apoyo	225	30,980	114.7	0.51	2.0
2	Generados por Alianza					
3	Generados por otras causas					
4	Después del apoyo (1+2+3)					
Familiar						
1	Antes del apoyo	225	80,755	299.1	1.33	0.8
2	Generados por Alianza					
3	Generados por otras causas					
4	Después del apoyo (1+2+3)					
Total						
1	Antes del apoyo	225	111,735	413.8	1.84	0.5
2	Generados por Alianza					
3	Generados por otras causas					
4	Después del apoyo (1+2+3)					

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 25. Empleo pecuario total

No	Empleo pecuario total	Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270	Empleos por beneficiario (d) = (c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)
Contratado						
1	Antes del apoyo	234	31,005	114.8	0.49	2.0
2	Generados por Alianza					
3	Generados por otras causas					
4	Después del apoyo (1+2+3)					
Familiar						
1	Antes del apoyo	234	85,515	316.7	1.35	0.7
2	Generados por Alianza					
3	Generados por otras causas					
4	Después del apoyo (1+2+3)					
Total						
1	Antes del apoyo	234	116,520	431.6	1.84	0.5
2	Generados por Alianza					
3	Generados por otras causas					
4	Después del apoyo (1+2+3)					

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

INGRESO**Cuadro 26. Actividades posproducción: destino de la producción**

Destino de la producción	Antes del apoyo	Después del apoyo	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - Antes (%)
Fábrica	2,111,147	2,899,502	29.6	30.9	1.3
Insumo	708,335	928,980	9.9	9.9	0.0
Intermediario comercial	1,533,730	1,961,160	21.5	20.9	-0.6
Exportación	0	0	0.0	0.0	0.0
Consumidor	2,782,980	3,600,270	39.0	38.3	-0.7
Otro	4,560	5,490	0.1	0.1	0.0
Total	7,140,752	9,395,402	100.0	100.0	0.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 27. Conocimiento y beneficios de los Comités Sistema producto

Concepto	Apoyo recibido a través de una organización económica					
	SI		NO		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total de beneficiarios	15	100.0	212	100.0	227	100.0
No saben qué es un CSP	6	40.0	179	84.4	185	81.5
Saben qué es un CSP	9	60.0	33	15.6	42	18.5
Beneficios obtenidos por los que saben qué es un CSP:	Número	%	Número	%	Número	%
Capacidad de negociación	9	100.0	21	63.6	30	71.4
Acceso a nuevos mercados	7	77.8	7	21.2	14	33.3
Reducción de costos	8	88.9	10	30.3	18	42.9
Promoción de sus productos	6	66.7	10	30.3	16	38.1
Mejores precios	3	33.3	7	21.2	10	23.8
Seguridad en la venta	2	22.2	3	9.1	5	11.9
Asistencia técnica y/o capacitación	2	22.2	7	21.2	9	21.4
Otro beneficio	9	100.0	33	100.0	42	100.0
Ningún beneficio	-	0.0	5	15.2	5	11.9
No saben qué beneficio pueden obtener	-	0.0	3	9.1	3	7.1

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 28. Beneficiarios que realizan actividades administrativas, gerenciales y de gestión

Actividades	Antes del apoyo	Actualmente	Actualmente por el apoyo de DPAI	% aa	%da	% da por DPAI
Lleva regularmente registro de cuentas	13	10	5	41.9	32.3	16.1
Realiza regularmente registros de producción.	9	6	2	29.0	19.4	6.5
Ha participado en la elaboración de proyectos productivos	5	9	4	16.1	29.0	12.9
Obtiene regularmente información que le permita adquirir o vender sus productos a mejores precios.	2	10	4	6.5	32.3	12.9
Ha obtenido financiamiento para un proyecto productivo.	2	7	2	6.5	22.6	6.5
Total de beneficiarios con DPAI						31

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 29. Beneficiarios que requiere capacitación

		Número	%
1	Registros financieros y productivos	11	35.5
2	Alimentación y nutrición	24	77.4
3	Genética y reproducción	23	74.2
4	Salud e higiene (inocuidad)	7	22.6
5	Comercialización	10	32.3
6	Organización	7	22.6
7	Agregación de valor a productos primarios	7	22.6
8	Otro	0	0.0
9	No requiere de capacitación	2	6.5
10	Total recibieron DPAI	31	100.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

CAPITALIZACION**Cuadro 30. Fomento Ganadero: Tasa de capitalización por tipo de productor**

Fomento Ganadero	Tipo de Productor					
	Total	I	II	III	IV	V
Capital antes del apoyo	69,760,872	12,000	13,274,359	42,973,513	13,501,000	-
Capitalización	3,049,869	41,200	798,052	2,039,017	171,600	-
Tasa de capitalización	4.4	343.3	6.0	4.7	1.3	-

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Cuadro 31. Fomento Ganadero: Capitalización y aportación promedio por tipo de productor

Fomento Ganadero	Tipo de Productor					
	Total	I	II	III	IV	V
Número de beneficiarios	176	3	63	94	16	-
Capital promedio	396,369	4,000	210,704	457,165	843,813	-
Capitalización promedio	17,329	13,733	12,667	21,692	10,725	-
Aportación gobierno promedio	12,791	8,833	11,679	13,862	11,612	-
Aportación beneficiario promedio	19,446	10,167	16,813	21,563	19,112	-
Efecto multiplicador	0.54	0.72	0.44	0.61	0.35	-

Fuente: Encuesta a beneficiarios FG 2005

Anexo 3

Evaluación del programa de Sanidad Animal

Presentación

La Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Juárez del Estado de Durango en el marco del ejercicio de sus funciones sustantivas, realiza este ejercicio de Evaluación del Subprograma de Sanidad Animal 2005 y de las campañas zoonosanitarias mas importantes que se ejecutaron en ese periodo, ampliando la cobertura de los servicios de evaluación del programa de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo, que desde 2003 la Institución ofrece a las entidades gubernamentales de la federación y el Estado, además de los Organismos Auxiliares en materia de salud animal, en el contexto del cumplimiento con lo establecido en las reglas de operación del programa en ese periodo, publicadas en el diario oficial de la federación el 25 de julio del 2003 vigentes hasta la fecha.

La información contenida en el documento y su análisis es responsabilidad de la Institución, y la estructura del mismo corresponde a los lineamientos establecidos en la Guía metodológica para la Evaluación estatal del Subprograma de Salud Animal que la SAGARPA y FAO desarrollaron durante enero del 2006.

De gran importancia fue la conducción, revisión y evaluación del documento por parte del Comité Técnico Estatal de Evaluación, en el ánimo de elevar la calidad del producto y que la información vertida en él sea de utilidad para mejorar los procesos de diseño, programación y operación del subprograma, y su correspondencia con los resultados de carácter zoonosanitario alcanzados en el periodo.

Planteando también algunas recomendaciones para las oportunidades de mejora con un carácter meramente propositivo, en un ambiente de respeto y cordialidad a las instancias involucradas y facilitadoras de la información aquí analizada.

Con el agradecimiento sincero hacia las instituciones, funcionarios, Coordinación Estatal de Evaluación, y personal académico de la F.M.V.Z. U.J.E.D.; que hicieron posible la realización de este ejercicio, reiteramos nuestra consideración y respeto.

Introducción

La evaluación externa de los programas de la Alianza para el Campo permite cumplir con la exigencia del decreto de presupuesto de egresos de la federación 2005, y con las reglas de operación vigentes y referentes a la obligatoriedad de la misma.

En ese marco las acciones para desarrollar y fortalecer la salud animal y las diferentes campañas zoonosanitarias en el Estado de Durango serán evaluadas desde el punto de vista del cumplimiento de metas y alcances en la gestión, operación y ejecución de los recursos destinados al subprograma, de su participación para consolidar los sistemas productivos, de la coordinación inter e intra institucional, así como de los avances epidemiológicos cuantitativos y cualitativos en la materia, dependiendo del grado de proporcionalidad con que se destinan recursos financieros para conseguir las metas planteadas.

Es importante destacar que este ejercicio se hace de manera comparativa entre la operación de los años 2003 y 2005, y tiene como objetivo central identificar factores de éxito y/o atraso en este aspecto, con la finalidad de generar recomendaciones que propicien una mejora en los impactos de las inversiones, la gestión y el proceso operativo., aunque también se incluyen análisis de carácter histórico del subprograma, que permite una visión retrospectiva y ofrece un grado de comprensión mayor de la evolución y avance del mismo en sus campañas y componentes.

Por lo anterior, se aplicó la metodología propuesta para tal fin contenida en los términos de referencia, publicados en marzo del 2006, y se tomaron en cuenta las particularidades y recomendaciones que el gobierno del Estado, la delegación federal de la SAGARPA, y el CTEE tuvieron a bien realizar a la EEE.

Se incluye la participación y la opinión de los diversos actores de la Sanidad Animal en el Estado, a través de entrevistas realizadas que se confronta con los datos contenidos en los diferentes documentos revisados para tal fin y que tratan de observar un reflejo más preciso y consistente de las diferentes acciones en la materia que fueron apoyadas con recursos del programa de la Alianza para el Campo.

Finalmente se exponen algunas recomendaciones de tipo propositivo con la finalidad de reconocer áreas de mejora y oportunidad en el desarrollo y operación de las campañas zoonosanitarias y demás acciones en materia de salud animal en el Estado de Durango.

Las fuentes de información son las propuestas en los términos de referencia, tanto del gobierno federal a nivel central y delegación, gobierno del Estado, en sus instancias de atención a la salud animal, como de los organismos auxiliares en salud. Incluyendo también información publicada en el Diario Oficial de la Federación, para el caso de los presupuestos y Normas Oficiales mexicanas.

Resumen ejecutivo

Entorno de las actividades apoyadas por el subprograma

Los sistemas producto Leche de bovino, carne y huevo de ave y carne de bovino, son los que concentran la mayor actividad productiva pecuaria en Durango.

Las campañas zoonosológicas que son motivo de este ejercicio de evaluación son: Tuberculosis bovina, Brucelosis, Garrapata, Rabia Parálitica bovina, Influenza Aviar, Salmonelosis Aviar y Enfermedad de Newcastle, que concentran al 77% de las acciones del subprograma.

Los sistemas intensivos de producción de leche, carne y huevo de ave, así como la engorda de bovinos en corral, se caracterizan por contar con productores que utilizan alta tecnología, organizados en agrupaciones de carácter regional o nacional, de alta capacidad económica, y son ellos los que aportan mayor valor al PIB agropecuario estatal.

La ganadería bovina extensiva que produce crías para el mercado de exportación, se caracteriza por productores en su mayoría del régimen de propiedad social, no organizados, sin capacidad económica, y que concentran al 74% del ganado del Estado. Se percibe una escasa participación de los productores en los sistemas producto y en las cadenas productivas como organismos de gestión, consulta y apoyo a las actividades del subsector pecuario.

El nivel de participación nacional de la ganadería bovina para leche, carne y huevo de ave, carne de bovino de Durango se mantiene entre los primeros lugares del país con: 21%, 8.3%, 4% y 4.3% del volumen total de producción respectivamente durante 2005, solo el rubro de becerros de exportación que históricamente aportaba el 10% del total nacional se deprime totalmente por el veto zoonosológico con relación a la Tuberculosis bovina impuesto por la Comisión Binacional al Estado de Durango desde abril del 2005.

El valor de la producción pecuaria del Estado fue superior a los 10 mil millones de pesos, destacando la producción de leche de bovino con el 33% de aportación, la avicultura para carne y huevo con el 26% y la de carne de bovino con el 14%, representando una participación del orden del 3.4% al PIB agropecuario de México.

El precio del ganado bovino para carne se afectó negativamente en 30% desde el veto a la exportación a la entidad, porque esta vía de comercialización establece el precio de referencia para este producto, el resto de los productos mantuvieron sus precios estables. Los sistemas bovinos para carne y leche reconocen a las campañas de Tb, Brucelosis, Garrapata y al control de la movilización de ganado como las acciones atendidas en el subprograma que ayudan a resolver su problemática zoonosológica, la comercialización y movilización nacional e internacional de los animales, sus productos y subproductos, pero también el entorno mundial en sanidad animal está afectando la posibilidad de desarrollo de la ganadería bovina para leche en el país, como lo es el brote de Encefalopatía Espongiforme Bovina en EUA y Canadá, que aunado a las restricciones de movilización impuestas por USDA, para lograr el re-acreditamiento en exportación, limitan la oportunidad de adquisición de pie de cría, y el establecimiento de centros de cría en otras regiones del estado por la prevalencia en Tb.

En avicultura, la pandemia de la Influenza Aviar, mantiene en estado de alerta a la Industria Avícola en América, por la capacidad y naturaleza de la migración invernal de las aves acuáticas cada año. Durante este 2006, se reporta serología positiva a Influenza Aviar de baja patogenicidad en tres municipios de la región lagunera de Durango.

La atención de las campañas y componentes del subprograma al eslabón productivo primario, tiene por objeto evitar las pérdidas productivas y económicas de los productos pecuarios, mejorando su calidad y competitividad en el mercado nacional e internacional.

Evolución y tendencias del Subprograma y las campañas sanitarias seleccionadas.

Desde sus inicios la tendencia del subprograma y las campañas zoonosológicas observan una direccionalidad hacia los sistemas producto predominantes en la entidad. El grado creciente de complejidad en la operación y seguimiento de las acciones sanitarias, así como en situaciones emergentes, como la actual en Tb, han tenido respuesta en la orientación del subprograma y las campañas.

La APC se mantiene como la única fuente de recursos convenidos para apoyar acciones de salud animal en Durango. La importancia social y económica que representa conservar el mercado de exportación de bovinos hacia los Estados Unidos de América, direcciona de manera histórica una mayor cantidad de recursos y acciones en los sistemas producto de bovinos carne y leche que acumulan el 76.8% de éstas de un total de 7.5 millones de acciones durante los últimos 10 años de ejercicio del subprograma en la entidad.

Se mantienen vigentes los apoyos a los sistemas producto avícolas con un histórico del 22% de las acciones y porcícolas con solo el 1% de ellas, en 5 campañas sanitarias, que por su grado de avance y condición de reconocimiento, no requieren de mayor atención del subprograma.

Entre los años 2003 y 2005 la SAGARPA en México tuvo un incremento en el presupuesto de 20%, invirtiendo en sanidad agropecuaria entre el 3 y 4% de ese recurso, ejerciendo 1,120 millones de pesos durante 2005 en sanidad animal. Durango destinó 23.03 y 29.9 millones de pesos a la sanidad animal en los años arriba referidos, con un incremento del 4% para el 2005 con relación al presupuesto del 2004, de manera tripartita con una proporcionalidad del 38, 31 y 31% para gobierno federal, estatal y productores respectivamente.

El comportamiento de la inversión en el subprograma de salud animal en la entidad, ha sido creciente desde 1996 a la fecha, totalizando 93.2 millones de pesos que representa en promedio el 7.6% del total de los recursos convenidos en el programa APC.

La salud animal ha adquirido la importancia que la producción y la comercialización de los productos requieren a nivel nacional e internacional, aunque en ocasiones este proceso de aprendizaje en los productores sea producto de amargas experiencias como la que vive la exportación de ganado bovino en la actualidad.

Sin embargo, en un país que requiere de elevar su competitividad en los productos del campo ante los retos actuales de la economía global y de mercado, y que ésta se afianza

con calidad, sanidad e inocuidad alimentaria, es poco congruente que solo destine el 4% del total del presupuesto de la SAGARPA en este rubro.

El cumplimiento de las metas físicas y financieras durante el ejercicio que nos ocupa, responde a las expectativas planteadas en los programas de trabajo para cada campaña y componente del subprograma, observando que el número de acciones en las campañas de Tuberculosis bovina y brucelosis rebasan el 62 y 140% con relación a las metas programadas respectivamente, indicativo de las exigencias de la Comisión Binacional en Tb, para realizar el barrido total de pruebas diagnosticas en los municipios con vecindad a la zona de alta prevalencia de la región lagunera, ahora conocida como zona "buffer", pero observando que el presupuesto destinado a esa campañas no sufrió modificaciones, donde inclusive el subprograma tuvo una disminución en el recurso convenido de 30.8 millones de pesos con el recurso pagado al cierre del ejercicio que fue de 29.9 millones de pesos; lo que hace evidente fallas de diseño y planeación en el mismo.

El éxito zoonosanitario no se evalúa por la capacidad de cumplimiento en las metas establecidas en el subprograma, sino por la respuesta de las acciones del mismo y las campañas sanitarias a los retos que el entorno comercial y sanitario demandan en la actualidad en beneficio de los productores de la entidad.

Evolución de la gestión del subprograma y campañas seleccionadas en temas relevantes.

La federalización otorga responsabilidad y obligación a los diferentes actores, instituciones y organismos que intervienen en la gestión del subprograma y las campañas sanitarias. En el ámbito de su competencia para cada participante en el subprograma, las atribuciones y responsabilidades se enmarcan en una legislación clara y precisa, así como en los convenios de colaboración respectivos. La participación activa de los Organismos Auxiliares en Salud Animal (OAS), como el Comité de Fomento y Protección Pecuaría del Estado de Durango (CFPPED), en todo el proceso operativo de las acciones zoonosanitarias en la Entidad, produce dos efectos importantes: primero facilita la gestión, planeación y operación del subprograma y las campañas, por ser una sola instancia quien la realiza, y por otro lado, el relajamiento de la participación gubernamental, en el aspecto normativo, de supervisión y seguimiento del mismo, como consecuencia del primer efecto señalado.

Este proceso incompleto aun, les debe a los actores locales en los municipios y Asociaciones de productores, una estrategia de planeación participativa que los involucre de lleno en las acciones y responsabilidades sanitarias, fortaleciendo la gestión, planeación y operación del subprograma y las campañas.

Sin embargo esta EEE, encuentra confusión en la separación de responsabilidades si el CFPPED, lo presiden los mismos representantes de las organizaciones de productores del Estado, donde el aspecto técnico puede relegarse por intereses gremiales.

En el mismo sentido la participación gubernamental en la toma de decisiones y liberación de recursos, así como en los procesos de evaluación y seguimiento debe mantenerse y continuar ejerciendo criterios de autoridad para balancear la gran carga de responsabilidad del CFPPED, y las posibles presiones gremiales sobre él.

Se reconocen cuatro tipos de factores que tienen influencia sobre la orientación y direccionalidad de los recursos del subprograma y las campañas sanitarias: los de carácter productivo y comercial, los de carácter social, de tipo político y de orden biológico, en ese orden de importancia.

La decisión gubernamental de no modificar las reglas de operación del subprograma desde 2003, ayudó a fortalecer los ejercicios de planeación y operación de las campañas, y permite la liberación de recursos en tiempo y forma de acuerdo a presupuestos con precios vigentes, y tal vez sea la causa de que ahora no se destinen productos financieros de la APC, al subprograma para salvar eventualidades encontrando mayor correspondencia entre las metas programadas y realizadas.

Un logro del mejoramiento del arreglo institucional es la mayor participación de los OAS en todo el proceso, aunque algunos aspectos como la profesionalización de la inspección de ganado no se logren aún

La coordinación interinstitucional es estrecha y la modernización de algunos trámites con el uso de la informática es relevante en la mejora de la mecánica operativa, sin embargo el flujo y calidad de la información zoonosanitaria debe mejorarse entre los actores del subprograma y las campañas sanitarias.

Evaluación de resultados e impactos epidemiológicos.

Existe correspondencia entre las metas programadas y las realizadas en el ejercicio del subprograma y las campañas en el 2005, encontrando sobre ejercicio en las acciones contra la Tuberculosis bovina, Brucelosis y Garrapata. El cumplimiento de las metas en Tuberculosis bovina no impactó parámetros epidemiológicos, quedando por resolver la acreditación binacional para exportación de ganado bovino.

Para junio del 2005, Durango debería tener una prevalencia en hatos a Tb, de .10% o menor, en la zona limpia del Estado, parámetro no alcanzado durante este ejercicio, y aspecto fundamental en el proceso de revisión internacional. El número de hatos infectados ha crecido, y en la actualidad de este 2006, son 18 los reportados por el grupo revisor norteamericano.

Existe poco éxito en el seguimiento y trazabilidad de los casos positivos encontrados durante la inspección al sacrificio local y los reportados en Estados Unidos. Los estatus zoonosanitarios para las campañas atendidas por el subprograma quedan sin cambios, manteniendo la fase de libertad para las acciones en avicultura, la regionalización de la Garrapata y Rabia Parálitica Bovina, la Fiebre Porcina Clásica, la erradicación en Tb por NOM, y no acreditada por USDA y el control en Brucelosis.

Con excepción de la campaña contra la Tb, existe correspondencia entre las acciones programáticas del subprograma y las campañas, los cambios epidemiológicos y los estatus zoonosanitarios.

El grupo revisor norteamericano dejó en su última visita, una serie de recomendaciones para la campaña de Tb, que debe incluirse en el programa de trabajo del siguiente ejercicio del subprograma.

Durante este 2006, el SIVE reporto la presencia del virus de Influenza Aviar en tres municipios de la región lagunera, que constituyen una alerta epidemiológica.

Perspectiva del subprograma y las campañas evaluadas.

La exigencia actual del mercado para los productos agropecuarios radica en criterios de sanidad, calidad e inocuidad alimentaria.

Las acciones que el subprograma y las campañas han desarrollado en los últimos años en Durango son congruentes con los retos que el entorno sanitario y comercial demandan para mantener y recuperar mercados nacionales e internacionales de los animales, sus productos y subproductos.

La reacreditación binacional de la campaña contra la Tuberculosis bovina es una asignación pendiente del subprograma, que debe permanecer como acción prioritaria en ejercicios posteriores del subprograma en la entidad.

Incluyendo en este tema, acciones específicas para elevar el estatus zoonosanitario de la campaña en ganado bovino lechero, en la región lagunera, que permita resolver problemas propios de la movilización de este tipo de animales hacia regiones de diferente nivel sanitario.

La campaña de erradicación contra la Garrapata debe adquirir un nivel de importancia superior al actual en Durango, sistematizando acciones que conlleven a un reconocimiento internacional en el futuro, y motivo de posibles restricciones de movilización nacional e internacional del ganado.

Las campañas de interés en la salud de las aves, deben mantener sus estatus de reconocimiento, incluyendo además, acciones de monitoreo en aves acuáticas migratorias, y la desactivación de la Alerta epidemiológica en Influenza Aviar en tres municipios del Estado, para este año del 2006.

La revisión de la normatividad zoonosanitaria nacional para homologar las condiciones legales con las de carácter internacional, es un aspecto que debe incluirse en la agenda nacional de salud animal, para que no continúe generando desconcierto en los productores locales.

Esta EEE, sugiere la continua profesionalización de los servicios relacionados con la sanidad animal en el Estado, incluyendo la Inspección de Ganado, cuya importancia sanitaria debe atenderse por un profesional de la Medicina Veterinaria.

La participación activa de la entidad gubernamental es esencial para conseguir y alcanzar las metas trazadas en los programas de trabajo del subprograma y las campañas, con un seguimiento y evaluación puntual de las acciones que permita redireccionar con oportunidad los recursos materiales y financieros disponibles y ayude al CFPED a mejorar la operación y alcanzar el éxito zoonosanitario; sugiriendo además, la aplicación de una política incluyente en la planeación y operación del mismo que promueva la participación de los diferentes actores de los sistemas producto.

Conclusiones y recomendaciones.

Esta EEE, encuentra un alto grado de correspondencia entre las acciones del subprograma y las campañas atendidas con los retos y oportunidades del entorno nacional e internacional de los principales sistemas producto.

La mayor parte de los recursos se destinaron a resolver la contingencia binacional en Tuberculosis bovina, que el mercado y los productores demandan en la actualidad, que aunque no se alcanzo el objetivo deseado, se reconoce un importante avance en este tema, que representa el eje central de esta evaluación.

El grupo revisor binacional en su última visita emitió una serie de recomendaciones para mejorar el nivel de acreditación zoonosario en Tb., que deben atenderse de manera prioritaria en el siguiente ejercicio del subprograma en la entidad, sin descuidar otras acciones importantes en los otros sistemas producto, como la leche de bovino, que necesita atención especial, el de carne y huevo de ave que debe mantener sus estatus de reconocimiento, y otras áreas de oportunidad para el desarrollo de negocios pecuarios en el estado, al permanecer libre de enfermedades y plagas en el ganado.

El proceso de gestión, planeación y operación del subprograma y las campañas atendidas ha mejorado notablemente al constituirse el CFPPED, sin embargo es necesario la participación de la autoridad gubernamental para deslindar esa responsabilidad a los productores, evitando se conviertan en jueces y parte del proceso sanitario.

Se sugiere fortalecer el arreglo interinstitucional y la calidad y flujo de la información que emana de la operación del subprograma y las campañas, con la implementación de talleres de capacitación entre los diferentes actores que participan en acciones de salud animal.

Concentrar recursos y acciones que se traduzcan en mejorar de manera cualitativa los estatus zoonosarios en Durango, genera confianza en los productores y promueve su participación incondicional.

La certificación futura de los servicios relacionados con la sanidad animal, debe ser incluida en la agenda por resolver en el siguiente ejercicio del subprograma, manteniendo la vigencia y credibilidad que organismos nacionales e internacionales le confieren a Durango en este tema.

Capítulo 1

Entorno de las actividades sanitarias apoyadas por el subprograma

1.1 Caracterización e importancia productiva y económica de los sistemas producto estatales en las campañas sanitarias evaluadas.

Los principales sistema producto en el Estado tienen que ver por un lado con aquellas actividades que tienen una gran participación económica, y por otro con aquellas actividades que involucran una mayor participación de productores y por lo tanto tienen importancia social, entendiendo que los primeros son productivamente más eficientes.

Se han identificado tres sistemas producto en los que se desarrolla la mayor parte de la actividad pecuaria en la entidad: Leche de bovino, Carne y huevo de ave y Carne de bovino, por lo que las campañas zoonosanitarias motivo de esta evaluación serán: Tuberculosis bovina, Brucelosis, Garrapata, Rabia Paralítica bovina, Influenza Aviar, Salmonelosis Aviar y Enfermedad de Newcastle, que a su vez representan al 77% de las campañas atendidas por el subprograma en el Estado

Cuadro 1.1.1 Caracterización de las cadenas productivas pecuarias más importantes

Sistema-producto	Inventario cabezas	Característica del productor-	Valor de la producción 2003	Valor de la producción 2005	Recursos disponibles	Campañas zoonosanitarias
Leche bovino	260,909	Privado, tecnificado organizado	3,000 millones de pesos	3,300 millones de pesos	28,000 Has de riego para forrajes	Tuberculosis bovina, Brucelosis
Carne de ave	18'102,925	Privado, tecnificado organizado	1,927 millones de pesos	2,000 millones de pesos	171 granjas, de crianza y engorda, reproductoras e incubadoras	Influenza Aviar, Salmonelosis Aviar y Enfermedad de Newcastle
Carne de Bovino	1'136,516	Principalmente ejidales, no organizados	1,650 millones de pesos	1,400 millones de pesos	6.5 millones de vegetación nativa	Tuberculosis bovina, Brucelosis y Garrapata
Huevo de ave	5'925,739	Privado, tecnificado organizado	627.6 millones de pesos	638.6 millones de pesos	35 granjas, 4 granjas de reproductoras, 2 incubadoras	Influenza Aviar, Salmonelosis Aviar, Enfermedad de Newcastle

Fuente: SAGARPA, SAGDR 2005

La integración de los productores a los sistemas producto es un paso aun no consolidado en Durango, ya que ellos consideran que las actividades que se desarrollan en el seno de

cada sistema responden mas a inquietudes políticas y de grupo que a tratar de resolver alguna problemática específica en su cadena productiva.

El sistema producto leche de bovino se caracteriza por contar con una organización de productores altamente tecnificada y de interés nacional y regional, ya que la Unión Ganadera Regional de la Laguna integra a quienes conforman a la cuenca lechera mas importante del país, que para el año 2003 y 2005 motivo de este ejercicio aportaron el 21% del total nacional de la leche de bovino.

Durango produce el 9.7% de la leche de bovino del país para 2003 con 953.31 millones de litros anuales; para el año 2005 aporta el 9.6% con 950.57 millones de litros de leche en ese año, bajo el amparo de los grandes consorcios comerciales como LALA.

El sistema producto carne y huevo de ave en sus conjunto se desarrollan en la región lagunera de Durango, y se conforman por productores privados con participación extranjera, de alta tecnificación y organización para la producción, sin embargo se agrupan en asociaciones de carácter nacional en la Unión Nacional de Avicultores, perdiendo el interés de conformar el sistema producto en la entidad.

Esta actividad generó para el año 2003, poco mas de 178 mil toneladas de carne y 75 mil toneladas de huevo; para el año 2005 el crecimiento de la actividad se establece en 1.7% para la producción de huevo para plato entre los años evaluados, sin embargo, la carne de ave mantiene su nivel productivo.

El sistema producto Carne de bovino se caracteriza por desarrollarse en dos vertientes principales en su cadena productiva: la explotación extensiva de bovinos bajo el método de cría comercial, que produce becerros para la exportación y que usa la mayor parte de los recursos naturales en el Estado, en el cual participan cerca de 42,000 productores y que destaca por su importancia social, y por otro lado la producción de carne de bovino en canal, de manera intensiva y que se desarrolla principalmente en la región Lagunera de Durango, abasteciendo el mercado regional y nacional del producto. En el primero, para el año 2003 se reportan 123,000 becerros exportados hacia los Estados Unidos de América, dada la condición y reconocimiento Binacional México-USA, para tal efecto, por los avances estatales en la campaña para el control y erradicación de la tuberculosis bovina, requisito fundamental para utilizar ese importante canal comercial, y logrando el 3er lugar nacional en la exportación de bovinos.

En ese año la producción de carne de bovino en canal fue de 64,785 toneladas, 7º lugar de participación nacional en ese aspecto. Para el año 2005, la exportación de bovinos en pie hacia los Estados Unidos de América no pudo ser un canal de comercialización de la producción, debido al cierre de la frontera para el Estado de Durango desde abril del 2004 por diversas situaciones de carácter zoonosanitario que adelante se comentarán con amplitud.

Sin embargo la producción de carne de bovino en canal se mantiene prácticamente estable con 65,712 toneladas, en comparación con el ciclo 2003, reportando un crecimiento del 1.4% entre los años que se evalúan en este ejercicio, manteniendo el 7º lugar nacional para este producto. Este sistema producto se encuentra debidamente constituido en la entidad, pero la participación de los actores de todos los eslabones de la

cadena productiva no esta consolidado, las reuniones aun son convocadas con apoyo de las instancias gubernamentales y la participación de los productores se reduce a representantes de las organizaciones de ganaderos y a los miembros de los grupos GGAVATT.

En el aspecto productivo el Estado de Durango se ha destacado históricamente por su participación en los primeros lugares nacionales en leche de bovino, carne y huevo de ave, carne de bovino y becerros de exportación, aportando el 21%, 8.3%, 4%, 4.3% y 10% de la producción del país respectivamente, durante los periodos que comprenden esta evaluación, con excepción de los becerros de exportación para el 2005, donde no hubo participación.

Un aspecto importante para contextualizar el entorno de las campañas zoonosanitarias atendidas en el subprograma de sanidad animal, es la tipología de los productores; y en ese sentido las cifras y datos de las organizaciones de productores y de las instancias gubernamentales, permiten recrear el universo de atención y de alguna manera visualizar las dificultades encontradas en la operación de estas acciones en la materia.

La instancia operativa del subprograma esta bajo la responsabilidad del Comité para el Fomento y Protección Pecuaria del Estado de Durango, S.C., el cual esta integrado por los presidentes de las Uniones Ganaderas Regionales, responsables de la planeación y ejecución de los programas de trabajo para cada una de las campañas zoonosanitarias.

En ese sentido destaca que solo el 12% de los 42,000 productores de ganado bovino de aptitud cárnica pertenece las Uniones Ganaderas Regionales, y que la propiedad de la tierra en la entidad es casi del 75% para ejidatarios y comuneros de las 12 millones 320 mil hectáreas de superficie estatal, y están en propiedad del 74% del inventario animal de esa especie.

Por otro lado los productores de las cadenas productivas de leche bovino, carne y huevo de ave, son personas de amplia solvencia económica, pequeños propietarios y un nivel cultural mayor que los anteriores, y agremiados en organizaciones reconocidas y consolidadas y algunas con participación de capital extranjero.

Esta polarización de la actividad ganadera en ganadería de subsistencia y ganadería empresarial es un factor de restricción para la operación y éxito de las acciones comprendidas en el subprograma.

Durango mantiene un nivel de participación importante en la economía nacional en el sector, aportando el 3.4% al PIB agropecuario del país. En la economía interna del Estado las actividades del campo generan el 17% del PIB estatal, donde la agricultura aporta el 20% y la ganadería el 80% de un total de 9 mil millones de pesos para el 2003, y de poco más de 10 mil millones de pesos para el 2005.

El sistema producto leche de bovino generó 3 mil y 3,200 millones de pesos, respectivamente para los años evaluados, reportando un crecimiento del 1%, en cuanto a su valor, pero un decremento en la producción de leche del orden .3%, siendo esto compensado por un ligero aumento del precio al productor que varió de \$3.68 pesos en el 2003, a \$3.80 pesos por litro en el 2005.

Aunque la actividad de la producción de leche de bovino es la de más alto valor en la producción pecuaria en Durango, no participa de manera tan importante en el empleo, ya que son realmente pocas unidades de producción, la mayoría en propiedad de pocas familias que invierten en este aspecto del sector, siendo el sostén para cerca de 1,400 familias solo en la actividad primaria.

En el mismo sentido el sistema producto carne y huevo de ave esta constituido por productores de alta capacidad económica, incluyendo capital extranjero, y trabajan a manera de participación con ejidos y comunidades lo que significan aproximadamente 12,500 empleos en estas cadenas productivas. El valor de su producción para el 2003 y 2005 es similar, por el orden de los 2,000 millones de pesos y el precio del producto no ha sufrido cambios considerables, para el caso de los dos productos y su variación es de tan solo 4 al 6% respectivamente para huevo y carne de ave.

La producción de carne de bovino bajo el sistema de explotación intensivo, también llamado corral de engorda se caracteriza por el mismo tipo de productores que los anteriores sistemas producto, y se ha mantenido como una actividad deprimida por la competencia desleal que representa la importación de carne congelada y vísceras comestibles.

Históricamente la ganadería del norte del país aporta el 90% del total del volumen de exportación de animales en pie hacia los Estados Unidos de América, donde ese canal de comercialización permite el desalojo de las crías producidas cada año de los agostaderos y genera el ingreso de divisas a nuestro Estado, pero la importancia real del sistema radica en la referencia que este mercado representa para el precio de los animales, de tal manera que aquellos estados o regiones que han sido reconocidos por la Comisión Binacional México – USA, para exportar animales en pie hacia aquel país, obtienen el valor agregado del esfuerzo realizado en sanidad animal. Para el año 2003, el Estado de Durango logró su reconocimiento binacional y exportó 123,000 becerros con valor estimado del orden de los 700 millones de pesos pero para el año 2005 este reconocimiento se perdió al no cumplir con los requisitos zoonosanitarios de la Comisión Binacional, afectando el precio del becerro en un 30% aproximadamente.

1.2 Caracterización de la problemática zoonosanitaria atendida por el subprograma y campañas evaluadas en los sistemas producto involucrados.

Para el sistema producto leche de bovino, se reconocen y son motivo de atención en el subprograma en Durango, las campañas de Tuberculosis bovina, Brucelosis, Garrapata y al Control de Movilización de Ganado (ver cuadro 1.2.1) como una acción fundamental en la operación de las acciones en materia de salud animal.

La explotación intensiva de ganado bovino de aptitud lechera se ubica principalmente en los municipios duranguenses de la comarca lagunera y en las colonias menonitas del centro del Estado, y se han visto afectadas por dos fenómenos de carácter zoonosanitario importantes; el primero se refiere a la existencia del brote de Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), que no permite el ingreso al país de animales vivos provenientes de Estados Unidos y Canadá, y que elimina la posibilidad de adquirir las casi 40,000 cabezas de reemplazo que la industria lechera de la Laguna necesita anualmente, quedando como

únicas alternativas Australia, Nueva Zelanda y Uruguay, compitiendo con China que se encuentra en expansión agrícola desde hace tres años y que requiere de grandes cantidades de pie de cría.

Por otro lado, las disposiciones que en materia de Tuberculosis bovina han tenido que acatar los estados mexicanos que se interesan en el mercado de exportación, y van en relación a la movilización de animales de una región de diferente estatus zoonosanitario a otra, mas cuando la región lagunera ha sido reconocida como una zona de alta prevalencia para esta enfermedad; por lo que ello no permite la salida de animales para la crianza y desarrollo de reemplazos dentro de la misma entidad federativa, con el riesgo de perder el reconocimiento binacional en la materia.

En materia de avicultura, base del sistema producto carne y huevo de ave, las campañas zoonosanitarias atendidas en el subprograma son la de Influenza Aviar, Salmonelosis Aviar y Enfermedad de Newcastle (ver cuadro 1.2.1), además del control de la movilización de animales, sus productos y subproductos, y que desde 1996 el estado de Durango se mantiene en fase LIBRE conforme a las Normas Oficiales mexicanas (NOM's) para cada campaña, buscando durante el 2005 el reconocimiento internacional de Estados Unidos y Canadá para interesar esos mercados.

Durante el año 2005 la pandemia de la Influenza Aviar genero un factor de riesgo a nivel mundial y acentuado por la posibilidad de que las aves silvestres migratorias pudieran ocasionar algún brote, dado que a nuestra entidad llegan a invernar decenas de miles de aves cada año, sin embargo ello no fue atendido por la campaña.

El sistema producto carne de bovino en sus vertiente de engorda en corral, guarda la misma problemática zoonosanitaria que el bovino lechero, por localizarse la infraestructura productiva, en la región de alta prevalencia para tuberculosis bovina de la comarca lagunera, y se afecta la movilización de animales vivos a otras regiones y estados con estatus sanitario diferente.

La otra vertiente productiva de este sistema, representado por la explotación extensiva de bovinos, y la producción de becerros para exportación, tiene como principales acciones en el subprograma a las campañas contra la Tuberculosis bovina, brucelosis, y garrapata, además del control para la movilización de ganado, lo anterior implica el cumplimiento de los requisitos que la comisión binacional para la erradicación de la Tb., tiene previstos y que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), generó mediante el documento VS-011, donde se establecen las reglas de la movilización de bovinos para todos aquellos estados o regiones que quieran comercializar becerros hacia aquel país, por encima de la legislación nacional en la materia.

Las restricciones binacionales que ayudan a mantener el estatus exportador de bovinos productores de carne, son un fuerte impedimento para la libre producción y comercialización de bovinos lecheros, tanto en el ámbito local, como nacional, y son determinantes en el comportamiento de los precios y mercados del ganado bovino productor de carne, así como en libre desplazamiento, y posicionando a la sanidad animal, en especial a la campaña de TB, como un proceso de agregación de valor al producto.

Cuadro 1.2.1 Campañas zoonositarias y efectos económicos y productivos en los sistemas producto.

Sistema Producto	Campaña Zoonositaria	Eslabón Productivo	Efecto Económico
Bovino Leche	Tuberculosis bovina Brucelosis Garrapata	Producción primaria	Movilización Limita oportunidad de Desarrollo
Carne y Huevo de Ave	Influenza Aviar Salmonelosis Aviar E.de Newcastle	Producción primaria en cualquier etapa	Movilización , comercialización Precio utilidad
Bovino Carne	Tuberculosis bovina Brucelosis Garrapata	Cría , Desarrollo y finalización Producción primaria	Movilización Comercialización Precio utilidad

Fuente: FMVZ, UJED.2006

Capítulo 2

Evolución y tendencias del Subprograma y las campañas sanitarias seleccionadas.

2.1. Evolución de las características y orientación del Subprograma respecto a las prioridades zoonosanitarias y sus posibles cambios.

Históricamente, el Programa Alianza para el Campo, después Alianza Contigo, ha sido la única fuente de recursos convenida para realizar acciones en materia de salud animal en el Estado de Durango.

Los componentes que integran el subprograma casi no se han modificado desde sus inicios con relación a la atención de los sistemas producto preponderantes en la entidad, por lo que la Tuberculosis bovina, Brucelosis, Garrapata, y el apoyo a las acciones sanitarias en materia de avicultura y porcicultura, destacan en su configuración para apoyar la producción primaria del sistema Bovino leche y carne, Porcinos carne, y Carne y huevo de ave.

Durante el año de 1996, se realizaron 6 acciones de las cuales 5 correspondieron a campañas sanitarias y una para equipamiento de laboratorio, y es hasta el ejercicio 1998, cuando se incorporan acciones adicionales como la operación de los puntos de inspección estatales pertenecientes al cordón cuarentenario del norte de México.

A partir del año 2000, como producto del avance y complejidad de las campañas zoonosanitarias y acentuado esto en aquellas que tienen importancia en la comercialización de los productos pecuarios del Estado, se incorporan al subprograma elementos y conceptos de inversión que tienen que ver con el cumplimiento de condiciones de carácter internacional como la Comisión Binacional México-USA, para la erradicación de la Tuberculosis bovina, de manera tal que el reforzamiento al equipo de laboratorio, la contratación de personal de campo, la inspección de rastros y el apoyo al control de la movilización de ganado cobran especial interés.

Se han mantenido vigentes los apoyos a la sanidad porcícola, con las campañas de Fiebre Porcina Clásica y Enfermedad de Aujeszki, con monitoreos en las escasas granjas tecnificadas de la entidad y en una muestra del traspatio familiar.

En el rubro de las campañas que atienden al sistema producto carne y huevo de ave, desde 1996 se encuentran en fase de libertad por lo que las acciones que se realizan son solo de monitoreo y control de movilización; si dejar de comentar el brote de Enfermedad de Newcastle que se presentó en el año 2000 en la región lagunera.

Actualmente, durante el ejercicio del 2005, la composición del subprograma está dirigido a tratar de resolver las recomendaciones que en materia de campaña de Tb. se hicieron por parte de la Comisión Binacional en la materia, en prepararon de próxima evaluación que permita la apertura de la frontera de USA a los becerros del Estado, y a fortalecer las acciones en el sistema de control interno de movilización de ganado.

Con la operación de 4 campañas sanitarias y 2 componentes de apoyo la especie bovina, ejerce el 54% de las acciones en la materia para el 2005, situación que se ha mantenido de manera histórica en este subprograma, las aves con el 27% y los porcinos con el 18%. Las campañas representan el 81% y los componentes el 19% del total de las acciones en el subprograma.

En 10 años de operación se han realizado poco más de 7.5 millones de acciones como pruebas diagnosticas, vacunaciones, monitoreos, equipo de laboratorio y personal de inspecciona, como lo resume el siguiente cuadro.

Cuadro 2.1.1 Histórico de acciones realizadas por el subprograma de Salud Animal en Durango.

AÑO	TOTAL DE ACCIONES
1996	26,575
1997	1'227,852
1998	842,272
1999	497,820
2000	647,425
2001	338,673
2002	651,155
2003	1'025,880
2004	869,380
2005	1'398,239
Total	7'525,271

Fuente: SENASICA. 2006.

Del total de las acciones históricas la campaña de tuberculosis bovina realizó el 33%, la campaña de Brucelosis el 30%, la campaña de Garrapata el 13.8%, la Rabia Paralítica Bovina el 1.8%; con lo que en los sistemas producto bovinos leche y carne se han realizado el 76.8% del total de las acciones; para el sistema producto carne y huevo de ave el 22.1% y los porcinos sólo el 1.06%, lo anterior observa una orientación muy marcada a los sistemas bovinos que contribuyen con el 49% del valor de la producción pecuaria de Durango, y el sistema aves con el 27% encontrando mayor correspondencia para este caso particular.

2.2 Tendencias de la inversión del Subprograma, en número de campañas y componentes de apoyo financiados.

El origen de los recursos financieros del Subprograma tienen su fuente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por la parte federal, el presupuesto de egresos del Estado, por la parte estatal y las aportaciones de los productores, que lo hacen de manera directa, y no como parte del convenio o el anexo técnico del programa.

Para los periodos que se evalúan con mayor precisión en este ejercicio a nivel nacional, se invirtieron a través del presupuesto de la SAGARPA, 40,293 millones de pesos durante el 2003 y 48,396 millones de pesos durante el 2005, teniendo un incremento del orden del 20%; de los cuales el país destinó para el programa de sanidad agroalimentaria 1,253.53

millones de pesos en 2003 y 1,966.04 millones en el 2005, que representan respectivamente para cada año el 3.1% y 4% del presupuesto de la Secretaría, con un incremento entre ciclos del 56%.

La sanidad animal ejerció 685.67 y 1,120.59 millones de pesos durante los años mencionados y representan el 54 y 57 % del total del presupuesto asignado a la sanidad agroalimentaria, y manifiesta un incremento en el subprograma del 63% entre los periodos mencionados.

Para el caso del Estado de Durango se invirtieron en la sanidad agropecuaria 38.51 millones de pesos durante el 2003 y 50.17 millones durante el 2005, con un incremento entre esos años del 30%, pero sólo del 4% con relación al ciclo inmediato anterior, la sanidad animal ejerció 23.03 millones durante el 2003 y 29.94 millones de pesos en el 2005 con un incremento del 30%, pero sólo el 2.2% con relación al 2004, todos esos recursos en forma tripartita de acuerdo a su origen con una proporcionalidad del 38%, 31% y 31% para el gobierno federal, estatal y productores con ese orden.

El comportamiento histórico de la inversión gubernamental en salud animal en Durango se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.2.1 Comportamiento Histórico de los Recursos Gubernamentales en la Alianza para el Campo en Salud Animal. Durango

Año	Aportación (Millones \$)	Total Alianza (%)
1996	1.4	2.3
1997	2.1	2.6
1998	4.4	5.6
1999	3.5	3.4
2000	5.0	4.2
2001	6.2	5.3
2002	12.4	9.0
2003	16.5	10.7
2004	20.5	11.4
2005	21.2	11.1
Total	93.2	7.6

Fuente: SAGARPA, Durango. 2006

Se distingue en el cuadro anterior un comportamiento de manera creciente desde los inicios del subprograma con mayor énfasis durante los cuatro últimos años, donde la sanidad animal a nivel mundial ha adquirido una importancia relevante desde el punto de vista de protección a la producción nacional y también del acceso a los mercados nacionales e internacionales de los animales sus productos y subproductos, donde junto a la calidad e inocuidad de los alimentos configuran el marco de competitividad de los mismos, en el contexto de la economía global.

Sin embargo, sigue siendo la responsabilidad del gobierno a través de la ley federal de sanidad animal, mantener los inventarios y producción pecuaria del país libre de enfermedades y plagas y los niveles de inversión en la materia no cambian, ya que solo se destinan a nivel estatal entre el 3 y 4% de los recursos nacionales aun y cuando el

Estado de Durango se mantiene entre los primeros lugares de producción pecuaria nacional.

Los presupuestos asignados a las campañas y componentes del subprograma en Durango, han tenido una direccionalidad hacia la atención de los bovinos y componentes de apoyo principalmente en ese tipo de animal, pero también es una tendencia de carácter nacional, donde para el año 2003 el país invirtió el 45% y el año 2005 el 41% en esa especie, del total del presupuesto asignado en esos años a sanidad animal; sin embargo se nota el crecimiento también en el componente de movilización donde durante el 2005 se le asignaron el 12% del total del presupuesto, cuando en años anteriores era responsabilidad de los estados definir los apoyos en ese rubro.

La asignación de presupuestos a las diferentes campañas debe responder a prioridades de carácter zoonosanitario, prever contingencias y a tratar de consolidar las campañas que tienen interés en la comercialización de los productos pecuarios, es decir crear la infraestructura y el sistema que permita conocer la prevalencia real de los padecimientos y su control mediante los estudios epidemiológicos correspondientes.

En Durango la tendencia de la asignación de los recursos va dirigida a tratar de resolver observaciones hechas por la Comisión Binacional de Tb., que tiene como resultado el permitir o no, la exportación de becerros hacia los Estados Unidos, y su efecto sobre la referencia del precio de los animales en el mercado local y regional, y desde 1994 que dio inicio formal la campaña para el control y erradicación de la Tuberculosis bovina, ha sido la vía por la cual se direccionan la mayor proporción de recursos; con la presión permanente del avance en la legislación de la materia del vecino país, y su constante requerimiento de condiciones paralelas; donde a veces es más dinámico el cambio en los requisitos que el cambio en metas y logros zoonosanitarios en la campaña, lo que condiciona la acción sanitaria a resolver intereses norteamericanos en tiempo y forma y mantener la apertura del canal de comercialización.

El cuadro siguiente muestra el histórico de la tendencia de los recursos del subprograma por especie doméstica atendida en el estado de Durango.

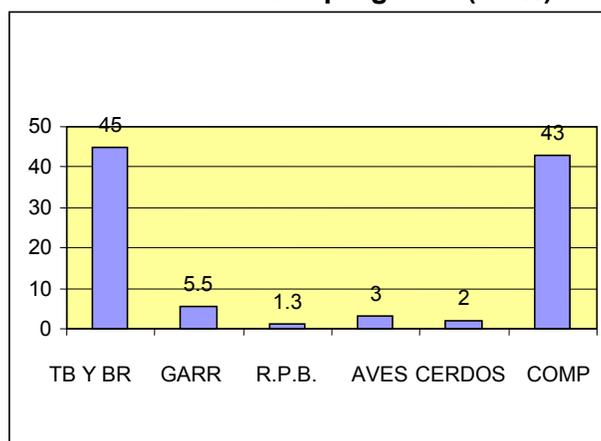
Cuadro 2.2.2 Participación Porcentual de los Recursos aplicados en Salud Animal por especie doméstica en Durango.

Año	% Recursos Bovinos	% Recursos Aves	% Recursos Cerdos	Otros
1996	56.5	0	1.9	41.6
1997	72	19	2	7
1998	51	4.7	1	43,3
1999	60	9.4	3	27.6
2000	53.6	8	6.5	31.9
2001	43	3.4	2.8	50.8
2002	56	3	2.5	38.5
2003	67	2	3	23
2004	57	1.6	1.6	39.8
2005	68	1.8	1.6	28.6

Fuente: SENASICA. 2006; SAGARPA, Durango. 2006.

El cuadro anterior es contundente al mostrar un promedio histórico del 58.6% para atender acciones sanitarias en bovinos y un 32% para el rubro de otros conceptos como el control de movilización de ganado, la inspección sanitaria en rastros, y la indemnización para el sacrificio de reactores positivos a la Tb., todo un esfuerzo económico para elevar la condición o estatus de reconocimiento para la exportación de ganado; sin embargo ese canal de comercialización esta cerrado desde abril del 2005, por el grado de complejidad de las condiciones impuestas por los norteamericanos y el incumplimiento en las observaciones principalmente aquellas que se refieren al control de movilización de ganado y a la prevalencia de la enfermedad.

Figura 2.2.1 Composición Histórica de los Recursos del Subprograma (en %)



Fuente: SAGARPA, Durango 2006

2.3 Análisis del cumplimiento de metas físicas y financieras 2003–2005.

El cumplimiento de los programas de trabajo de las diferentes acciones del subprograma y las campañas zoonosanitarias, refleja la oportunidad en la gestión y operación por parte del CFPED, responsable de estas actividades y la coordinación interinstitucional con los demás actores involucrados en el ellos.

Pero no siempre es referente del éxito zoonosanitario, y cuando ello sucede como el caso de la operación del año 2005, es indicativo de un ejercicio de diseño y planeación del subprograma y las campañas, que no estuvo acorde a los retos zoonosanitarios del Estado, con especial referencia a la campaña de Tb.

Un detalle particular en la información revisada es que el inicio de los ejercicios físicos y financieros se registra en el mes de mayo y termina el mes de marzo del siguiente inmediato al ejercicio que se refiere.

El siguiente cuadro nos muestra el ejercicio físico del año 2003, y establece la diferencia entre las acciones programadas y las realizadas en el ámbito de su cumplimiento.

Cuadro 2.3.1 Ejercicio físico 2003

Campaña	Acciones programadas	Acciones realizadas	Diferencia (%)
Tuberculosis Bovina	405,900	411,716	+ 1.4
Brucelosis	393,300	498,636	+ 26.0
Garrapata	159,800	97,603	- 38.0
Rabia paralítica bovina	40,000	1,400	- 96.0
Fiebre porcina Clásica	5,272	4,662	- 11.5
Enfermedad de Aujeski	5,272	4,662	- 11.5
Influenza Aviar	5,445	6,025	+ 10.0
Salmonelosis	5,445	6,519	+ 19.0
Enfermedad de Newcastle	5,445	5,483	+ 0.6

Fuente: SAGARPA, Durango, 2006

En las diferencias encontradas en el ejercicio 2003, destacan las campañas de garrapata y sobre todo de Rabia paralítica bovina con un sub ejercicio del 96% que denota con claridad una falla de diseño y programación en estas acciones que trajo como consecuencia la inoperancia de las mismas; tomando en cuenta que el ejercicio financiero para ese año , no sufrió modificaciones en lo programado y lo pagado en lo que se refiere a campañas sanitarias, pero se añadieron 2.11 millones de pesos de productos financieros al componente movilización y cordones cuarentenarios direccionados a cumplir con las campañas de Tb y brucelosis, donde probablemente la falta de personal suficiente fue una causa determinante para el incumplimiento de metas en las campañas arriba citadas; además que ese año Durango logro su acreditación en fase acreditado preparatorio con waiver por USDA, para exportar becerros hacia EUA, con una sola prueba negativa de Tb.

Para el año 2005, el ejercicio del subprograma en relación a las campañas zoonosanitarias se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.3.2 Ejercicio físico 2005

Campaña	Acciones programadas	Acciones realizadas	Diferencia (%)
Tuberculosis bovina	380,000	616,608	+ 62
Brucelosis	252,000	606,911	+ 140
Garrapata	81,250	132,486	+ 63
Rabia Paralítica Bovina	8,000	8,000	0
Fiebre Porcina Clásica	6,539	6,539	0
Enfermedad de Aujeski	6,539	6,539	0
Influenza Aviar	7,052	7,052	0
Salmonelosis Aviar	7,052	7,052	0
Enfermedad de Newcastle	7,052	7,052	0

Fuente: DGSA. DCZ. SENASICA.2006

Las acciones zoonosanitarias durante el 2005 se dirigieron a cumplir con las observaciones de la Comisión Binacional de Erradicaron en Tb., donde una exigencia de la misma fue completar las pruebas diagnosticas de barrido en una nueva región conocida como zona

“buffer”, que separa los municipios de alta prevalencia de la comarca lagunera con los de baja prevalencia del resto de la entidad, situación que disparó en un 62% de lo programado las pruebas en esta campaña, y como las pruebas de TB se realizan junto a las de Brucelosis, también se incrementó su numero. El resto de las campañas muestran cifras que manifiestan el cumplimiento de las metas programadas.

Sin embargo al revisar el ejercicio financiero para este mismo año, se observa que el subprograma tuvo un ahorro de \$857 mil pesos, correspondiente al 2.7% del total convenido, incrementando los recursos destinados a las campañas de Brucelosis en 9.4% y Garrapata con 36% adicional a lo programado. Pero dejando de pagarse los recursos destinados a gastos de operación y evaluación del subprograma que representaron en el convenio el 3.4% del total del ejercicio.

El cumplimiento de metas físicas y financieras del subprograma durante el 2005, es evidente y claro, pero los resultados logrados en Tb, y el reconocimiento internacional para exportación no se logró, lo que significa una oportunidad en la mejora del diseño, planeación y operación del subprograma en ese rubro específico, para realizar acciones concretas que ayuden a conseguir ese importante objetivo para la ganadería bovina de carne del Estado.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Subprograma y campañas seleccionadas en temas relevantes.

3.1 Pertinencia de la federalización en la gestión del Subprograma

El convenio de coordinación firmado por el gobierno federal y el estatal en el programa APC, y después en los anexos técnicos de cada subprograma no solo indica el nivel de participación económica de las instancias gubernamentales; además precisa las principales obligaciones y responsabilidades de cada actor participante.

La ley primaria en la que se regulan las actividades en materia de sanidad pecuaria, es la Ley Federal de Sanidad Animal, competencia de la SAGARPA para su aplicación en todo el país, de la misma manera las campañas zoonosanitarias están sustentadas en la Normas Oficiales Mexicanas emitidas por la misma SAGARPA para la operación, seguimiento y evaluación de las mismas.

La federalización de los aspectos operativos confieren nuevas obligaciones y responsabilidades a los gobiernos estatales, municipales y a organismos auxiliares en materia de salud animal, conformados por las organizaciones de productores, limitando la participación federal a la observancia de la normatividad y a desarrollar acciones de coordinación y planeación de las campañas, ocupando posiciones importantes de toma de decisiones en las instancias reguladoras, de seguimiento y de asignación de recursos del subprograma como la Comisión de Regulación y Seguimiento en Sanidad (CRYS), el Fondo del Fideicomiso Estatal de la Alianza para el Campo (FOFAED), el consejo de vigilancia del Comité de Fomento y Protección Pecuaria de Durango S.C. (CFPPED), entre otras.

Este proceso, incompleto aun, brinda mayor responsabilidad a otros actores locales para que desarrollen acciones más específicas en la materia con base a una estrategia de planeación participativa, centrada en el conocimiento de su problemática sanitaria local, como es el caso de las presidencias municipales y las organizaciones de productores que conforman al CFPPED, sin embargo para los productores, el paso más complicado es separar cuando debe ser parte y cuando juez de los procedimientos normativos establecidos en las regulaciones en la materia.

El CFPPED, es la instancia operativa responsable de la planeación y ejecución del subprograma, y está presidido por los presidentes de la Uniones Ganaderas Regionales, y al mismo tiempo tienen que responder al llamado que sus representados les demandan, buscando generar mayores expectativas de utilidad en el negocio ganadero, y donde la cultura sanitaria tuvo que arraigarse en ellos con dolorosas experiencias. En salud animal no deben de existir otras prioridades que no sean las estrictamente sanitarias, las comerciales y políticas serán consecuencia del éxito de las primeras.

El proceso de federalización en la gestión del subprograma ha tenido un efecto positivo desde el punto de vista de la responsabilidad operativa, normativa y de seguimiento, y los actores involucrados tienen una buena coordinación en ello; pero permanece el control del

la asignación de recursos programados por parte de la instancia gubernamental, que desde el punto de vista de esta EEE debe continuar y tener un seguimiento puntual de las acciones operativas, que no deben estar limitado al reporte mensual de actividades, es decir el compromiso gubernamental debe ser mayor para poder hacer mas asimilable la responsabilidad que tienen los productores en el proceso.

En el caso de las campañas zoonosanitarias atendidas por el subprograma, la federalización de la Alianza para el Campo, muestra una clara tendencia de la direccionalidad de los recursos hacia campañas sanitarias como Tb, Brucelosis, garrapata, que involucran a un mayor número de productores en los sistemas extensivos, pero que no apoyan con igual consistencia, a productores intensivos que explotan la misma especie domestica, es decir los intereses son distintos y ello ha ocasionado un avance desigual en las mismas, tal es el caso del ganado lechero de la Región Laguna, que se encuentra cuarentenada por alta prevalencia de Tb., desde 1996, sin avance significativo de carácter epidemiológico después de 10 años de campaña.

Igual es el caso para los productores avícolas, que incluso han desistido de pertenecer al CFPPED, pero que sin embargo han mantenido un estatus sanitario de primer nivel que les permite la libre comercialización de sus productos nacional e internacionalmente.

3.2 Orientaciones en los procesos de priorización de campañas y asignación de recursos.

Después de realizar algunas entrevistas con los responsables del subprograma, así como los operadores y productores, se pueden definir los principales factores que determinan la asignación de recursos a cada campaña zoonosanitaria en Durango. Los factores económicos, entre los que destacan inventarios animales, producción, mercado, se ubican en el primer nivel de prioridad para la orientación de las acciones sanitarias. Aquí, el mantener y/o recuperar el reconocimiento binacional para el mercado de exportación de becerros hacia los Estados Unidos, ha destinado históricamente casi el 60% del total de la inversión en sanidad animal.

Los factores sociales como el tipo y número de productores que se benefician con las acciones es también importante en la asignación de recursos, aunque es notorio que en los últimos años las campañas sanitarias en Durango no han destinado recursos para apoyar productores de zonas marginadas y productores en transición según lo muestran los anexos técnicos respectivos, y ese bloque de la población queda desatendido.

Por ultimo los factores de tipo biológico, como la importancia de las enfermedades atendidas *per se*, la epidemiología, análisis de riesgo, son también consideradas pero no con el nivel de atención que se requiere y la parte menos conocida del proceso; cualquiera puede hablar de la exportación de ganado y sus requisitos, pero pocos conocen de la importancia de la Tuberculosis bovina en la producción animal y la salud pública.

La principal evolución que los mecanismos estatales para la asignación de recursos han generado son gracias al proceso de federalización, y que sean los productores a través del CFPPED, quienes elaboran los planes de trabajo para cada campaña sanitaria, y describen con precisión sus necesidades de inversión, aunque el anexo técnico del

subprograma no sea firmado aun por ellos, ni tengan participación directa en el FOFAED, pero el manejo de los recursos del subprograma en su totalidad, representa una responsabilidad mayor.

La comisión de regulación y seguimiento en sanidad animal (CRYS), es la instancia técnica que apoya al FOFAED, para liberar los recursos correspondientes al subprograma, pero esta dejó de operar en Durango durante la mayor parte de los años 2004 y 2005, retomando sus actividades durante el 2006.

3.3 Análisis de los procesos operativos de los subprogramas y campañas seleccionadas en el periodo 2001-2005.

En los inicios del programa APC, se establecían reglas de operación para cada ejercicio anual del mismo, éstas sufrían cambios que tenían que pasar por la aprobación de la SHCP, lo que retrasaba la planeación, diseño y operación de las campañas sanitarias, en los estados en el caso del subprograma de salud animal, y retraso en la radicación de los recursos en el Fondo del Fideicomiso Estatal (FOFAED).

Sin embargo, a partir del año 2003, las reglas de operación no han sufrido modificaciones y eso ha permitido un avance sustancial en la oportunidad para el diseño y la planeación de las diferentes acciones en materia de sanidad animal, ya que para el resto de los programas, durante el año 2005 las reglas de operación tuvieron una modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de junio del 2005.

Lo anterior se demuestra en el nivel de correspondencia que existe entre las metas físicas y financieras de los diferentes ejercicios del subprograma, ya que para el año 2001, las 9 campañas sanitarias atendidas superaron en promedio un 11% sus metas físicas, con el apoyo de 480 mil pesos adicionales de productos financieros generados en el Fondo del Fideicomiso; para el 2002, se realizaron el 100% de las metas físicas pero con el apoyo de 855 mil pesos de productos financieros, adicionales al recurso convenido; y para el 2003, se ejecutaron el 100% de las metas programadas con la inyección de 2 millones de pesos adicionales a lo convenido. Esto refleja una incongruencia entre lo planeado, y lo operado, que bien pudo deberse a la falta de oportunidad con que los recursos se liberan, ya que el diseño y la planeación se hizo durante los tres primeros meses de cada año y la radicación y operación de los recursos durante los meses de junio y julio, desfasando presupuestos y oportunidad operativa de acuerdo al manejo calendarizado tradicional de los animales por los productores.

Para los años subsiguientes 2004, 2005, no se utilizaron productos financieros en el subprograma, pero se convino agregar como componente el concepto de contingencias, que refleja un ejercicio de diseño y planeación más eficiente.

En el aspecto operativo, el CFPED ha sido la instancia responsable de ello, bajo la vigilancia y el seguimiento de los gobiernos federal y estatal a través de la CRYS, y de grupos técnicos de trabajo para el caso de la campaña de Tb, que realizó la función de planeación y operación de las visitas de la Comisión binacional para la Erradicación de la Tb, hasta Agosto del 2004, y las preparatorias para el reconocimiento trinacional México-USA-Canadá, para la campaña de Enfermedad de Newcastle e Influenza Aviar. La

participación de autoridades federales a nivel central ha sido también un apoyo importante para el diseño, planeación y operación de las campañas en Durango.

Hasta marzo del año 2004, que se consolida el Comité para el Fomento y Protección Pecuaria de Durango, las campañas fueron operadas por subcomités regionales que se crearon en el seno de las organizaciones de ganaderos, de tal manera que las campañas de interés en ganado bovino de aptitud cárnica, eran operadas por dos subcomités de campaña el del Sur y el del Norte del estado, de acuerdo a los municipios de su jurisdicción; el ganado lechero, por otro subcomité a cargo de la Unión Ganadera Regional de la Laguna, con lo que los intereses estatales en sanidad animal se dispersaban a lo largo y ancho del territorio, y sus efectos y metas de igual manera; en el mismo sentido, las campañas de aves, bajo la responsabilidad de los Avicultores de la Laguna, quienes de manera sistemática se han rehusado a pertenecer a la CFPED, pero que han tenido éxito zoonosanitario.

A lo anteriormente descrito, se agrega la responsabilidad que el gobierno del Estado tuvo hasta el mes de mayo del 2004, del Control de la Movilización de ganado, conferida por la ley de fomento ganadero estatal de 1977, y actualizada en mayo del 2002; ya que es una de las partes más importantes en la operación de las campañas zoonosanitarias.

Esta responsabilidad se transfirió por convenio a las Uniones Ganaderas Regionales de Durango y del Norte de Durango, y fue este uno de los aspectos observados con restricción por parte de la Binacional en Tb, que motivó el cierre de la frontera a los becerros de Durango desde el mes de Abril del 2005. El seguimiento operativo de las campañas está supervisado por las instancias gubernamentales y la CRYSA, y el seguimiento financiero por el FOFAED.

3.4 Logros y avances en la integración interinstitucional en el Subprograma y campañas evaluadas.

El nivel de responsabilidad que cada institución o instancia participante en el subprograma, tiene que ver con los ordenamientos legales que cada uno tiene en lo individual, así la Federación, el Estado y los organismos auxiliares en sanidad, tienen muy bien definidas sus atribuciones y funciones, que entre ellos son compartidas y complementarias y que se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.4.1 Atribuciones y funciones de instancias participantes en el subprograma

Instancia	Organismo	Función
Gobierno Federal	SENASICA	Elaboración de la propuesta de presupuesto nacional en la materia, determinar los lineamientos normativos para la operación de las campañas y aplicación de ley federal de Sanidad Animal, control y seguimiento de resultados epidemiológicos y atención a políticas nacionales en la materia, coordinación con autoridades estatales y de productores
Gobierno Federal	Delegación Estatal	Vigilancia normativa, suscribir los anexos técnicos, participación en las instancias de planeación y de distribución de recursos de la APC, participación en CRYs, Vigilancia epidemiológica y coordinación con autoridades estatales y organizaciones de productores, implementar políticas nacionales, participar como consejo de vigilancia en el Comité de Fomento y Protección Pecuaria Estatal
Gobierno Estatal	SAGADER	Desarrollar plan estatal, planeación y programación de acciones, presidir instancias de aprobación y liberación de recursos, suscribir anexos técnicos, auxiliar en la operación de programa en coordinación con productores, definición de prioridades, emitir acuerdos y decretos de interés público en la materia, vigilar la observancia de la ley de Ganadería del estado, participar en el consejo de vigilancia del CFPPED.
Productores	Comité de Fomento y Protección Pecuaria	Planea, define, programa, presupuesta, y opera las acciones contenidas en el subprograma de salud animal, establece los planes de trabajo por campaña y componente programático, administra y aplica los recursos gubernamentales liberados para tal efecto, presenta informes de avances físicos y financieros, conforma la fuente de información epidemiológica en salud animal en el estado, participa en la CRYs, y reuniones nacionales e internacionales en la materia.
Servicios Profesionales	Colegio de Médicos Veterinarios	Prestadores de servicios profesionales acreditados por el gobierno federal para realizar acciones en salud animal, coordinación con las instancias gubernamentales y de productores, coadyuvantes en la vigilancia normativa, operadores de campaña

Fuente: FMVZ-UJED 2005

La tendencia del arreglo institucional en los inicios del subprograma en la entidad, se caracterizó por la escasa participación de los organismos auxiliares en sanidad (OAS), tanto en la planeación, como en la toma de decisiones en la materia, a pesar de que el proceso de federalización les otorga un grado mayor de responsabilidad, los actores del gobierno federal y estatal mantenían su jerarquía sobre ellos, limitándolos a la operación de las acciones.

Sin embargo, no todos los elementos de los aparatos de sanidad animal que laboran en los gobiernos, tiene el mismo grado de conocimiento y experiencia en ello, como lo reflejaron las entrevistas realizadas durante este ejercicio de evaluación, con una disparidad de respuestas a la misma pregunta, incluso entre directivos y subordinados de la misma institución, el manejo de la información es desigual y por ende la manera de interpretarla.

La profesionalización de la sanidad es un aspecto que se recomendó en el ejercicio de evaluación anterior, sin embargo la nueva ley de ganadería del Estado del año 2005, no lo consideró así, permitiendo la participación de personas con niveles de estudios insuficientes o ajenos, en actividades de importancia como la inspección de ganado, ya que ésta debe realizarse con interés zoonosanitario y no recaudatorio.

Finalmente durante estos últimos dos años, el CFPED, se ha desempeñado como la instancia operativa del total del subprograma en un arreglo de coordinación interinstitucional que permite la el seguimiento y la evaluación continua por parte del aparato gubernamental, y contar con las instancias normativas adecuadas para ello, incluyendo también la modernización de los procesos burocráticos, a través de la informática, que reducen los tiempos de gestión y la posibilidad de cohecho.

Capítulo 4

Evaluación de resultados e impactos epidemiológicos.

4.1 Análisis de los resultados de metas programadas y realizadas.

Esta EEE encuentra correspondencia entre los resultados de las metas programadas y las metas realizadas durante el ejercicio 2005 del subprograma y las campañas sanitarias en el Estado, notando un incremento del orden del 62%, 140% y 63% en las acciones programadas de las campañas de Tuberculosis bovina, Brucelosis y Garrapata respectivamente.

Aunque se dirigieron los esfuerzos y recursos a lograr el reconocimiento de la Comisión Binacional de Erradicación en Tb; perdido durante abril del 2005, este objetivo primordial no fue alcanzado, aun y con el cumplimiento de las metas programáticas. La exigencia del organismo internacional arriba citado de realizar pruebas diagnosticas en todos los hatos bovinos de los municipios (barrido municipal) que colindan con la región de alta prevalencia de la comarca lagunera fue el factor determinante para observar este comportamiento cuantitativo en las metas y resultados.

Actualmente, después de la visita de supervisión de esa Comisión al Estado de Durango durante abril del 2006, el veto a la exportación de ganado hacia Estados Unidos continúa sin resolverse de manera favorable. El resto de las acciones en el subprograma y campañas sanitarias se cumplieron a cabalidad.

4.2 Modificaciones en los parámetros epidemiológicos.

Los impactos epidemiológicos producto de la operación del subprograma y las campañas sanitarias en Durango durante el ejercicio 2005, no son del todo alentadores. En el caso de la campaña de Tuberculosis bovina se presenta el siguiente cuadro comparativo entre los ejercicios de diferentes años, con relación a la prevalencia de la enfermedad.

Cuadro 4.2.1 Comparativo de prevalencias (%) a Tuberculosis Bovina en la Zona "A" Durango (años 2003 al 2006)

Tipo de ganado	Total de Hatos	2003	2004	2005	2006
Carne	6,584	0.135	.07	.09	0.27
Leche	50	4.0	8	8.0	1.8
Total	6,634	0.165	0.13%	0.15	.38

Fuente: CFPPED . Julio del 2006

La prevalencia de la enfermedad es un parámetro de carácter epidemiológico que se expresa en forma numérica como porcentaje o coeficiente resultado de dividir el número de hatos cuarentenados por tener evidencias de la enfermedad entre el total de los hatos por aptitud zootécnica.

Esto es importante para comprender el éxito de las acciones zoonosanitarias, porque a medida que baja la prevalencia el porcentaje disminuye, y la única manera de disminuir

prevalencias en esta enfermedad es eliminando hatos reactores, no animales reactores. Lo anterior, se relaciona con la exigencia de las reglas norteamericanas en la materia y que se trazaron a nivel de objetivos en el seno de la Comisión Binacional.

El documento preparatorio de regla internacional para la comercialización de animales hacia USA, publicado en el Federal Register, similar al DOF, elaborado por ellos mismos, dice que para el año 2002 los estados y regiones que quisieran exportar animales vivos hacia ese país deberían asegurar una prevalencia menor al .25% en Tb para lograr la acreditación, y tener menos de 5 animales positivos al sacrificio a la enfermedad encontrados en rastros americanos. Para Junio del 2005, la regla exige tener un .10% de prevalencia, y hasta 5 casos positivos encontrados en animales originarios de Durango, y sacrificados en USA.

Con esa información los datos de la tabla anterior son contundentes solo para el caso de las prevalencias, y representa un aspecto incumplido por la campaña ante el reto de la supervisión binacional, ya que para junio del 2005, se presentó una prevalencia del .15%, superior al .10% exigido, y 11 casos positivos en animales exportados.

4.3 Cambios en los estatus zoosanitarios.

El estatus de reconocimiento en las acciones zoosanitarias en los estados y el avance de las campañas lo realiza de manera oficial el Servicio de sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), a través de la Dirección general de Vigilancia Epidemiológica, y el siguiente cuadro resume los últimos 3 años al respecto y el avance del 2006. Para el caso del reconocimiento binacional de la campaña de Tuberculosis bovina, la información la ofrece USDA, en base a las visitas de supervisión a los estados.

Cuadro 4.3.1 Situación zoonosanitaria del Estado de Durango 2003-2006

Campaña	2003	2004	2005	2006
Tuberculosis bovina NOM	Control	Control	Erradicación	Erradicación
Brucelosis	Control	Control	Control	Control
Garrapata	Control	Control	Libre 2/	Libre 2/
Rabia P. Bovina	Control	Libre natural 1/	Libre natural 1/	Libre natural 1/
Fiebre Porcina Clásica	Libre	Libre	Libre	Libre
Enfermedad de Aujeski	Control	Control	Control	Control
Salmonelosis Aviar	Libre	Libre	Libre	Libre
Influenza Aviar	Libre	Libre	Libre	Libre Alerta Epidemiológica
Enfermedad de Newcastle	Libre	Libre	Libre	Libre
Tuberculosis bovina USDA	Acreditado preparatorio con waiver	Acreditado preparatorio con waiver	No acreditado	No acreditado

Fuente: SENASICA, SIVE, 2006

1/- Con excepción de los municipios de Tamazula, Topia, Santiago Papasquiario, Canelas, Otáez, San Dimas, Pueblo Nuevo, Mezquital y Durango.

2/- Con excepción de los municipios de Tamazula, Topia, Santiago Papasquiario, Canelas, Otáez, San Dimas, Pueblo Nuevo, Mezquital y Durango.

Alerta Epidemiológica para los municipios de Gómez Palacio, Mapimí y Tlahualilo por encontrar serología positiva de baja patogenicidad.

Del cuadro anterior se destaca, el avance del reconocimiento de la campaña de Tuberculosis bovina, conforme a la Norma Oficial mexicana 031-ZOO-1995, en fase de erradicación, que contrasta con la pérdida de la acreditación para exportar animales otorgada por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, en abril del 2005.

Con relación a las campañas contra la Rabia parálitica bovina y la garrapata el avance que se denota es más administrativo que epidemiológico, porque SENASICA, adoptó la modalidad norteamericana de reconocer regiones y no estados, por lo que de manera histórica Durango en la región de la sierra y las quebradas siempre ha tenido presencia del quiróptero hematófago responsable de la transmisión de la Rabia y de la garrapata del genero *Boophilus* motivo de la campaña de erradicación.

El resto de las acciones zoonosanitarias no sufren cambios en su condición y reconocimiento, tomando en cuenta que la alerta epidemiológica para Influenza Aviar en tres municipios de la región lagunera de Durango en este 2006, es de singular atención.

4.4 Análisis de correspondencia entre los resultados programáticos, los cambios en los parámetros epidemiológicos y los estatus zoonosanitarios.

Existe una falta de correspondencia entre los resultados programáticos, los cambios en los parámetros epidemiológicos y los estatus de reconocimiento sanitarios para la campaña de erradicación contra la Tuberculosis bovina en Durango, mientras las metas alcanzadas superan las programadas, la prevalencia de la enfermedad en los hatos

bovinos aumenta, esto no significa que las pruebas diagnosticas y el monitoreo de los animales al sacrificio en los rastros este dando resultado, sino que Estados Unidos nos envió 11 casos positivos a la enfermedad encontrada en animales originarios de Durango exportados hacia ese país, lo que aumenta de inmediato el numero de cuarentenas precautorias y con ello el numero de hatos infectados; actualmente después de la visita de supervisión de la Comisión Binacional en la materia en abril del 2006, ese grupo revisor encontró 18 hatos infectados en la zona de baja prevalencia de Durango, lo que eleva la presencia de la enfermedad y con ello se reduce la posibilidad de reacreditar esa campaña zoosanitaria con reconocimiento para la exportación de bovinos en pie. Sin embargo, el reconocimiento por el gobierno federal mexicano de acuerdo a la NOM, se mantiene en fase de erradicación por evidenciar un porcentaje menor del 2% de hatos infectados, comparado con el .10% que exige la normatividad norteamericana; aquí es importante resaltar la incongruencia entre las normativas nacionales e internacionales en la materia que derivan en cambios sustanciales en los indicadores epidemiológicos de la misma.

Aunque para el resto de las campañas existe correspondencia entre estos parámetros que nos ocupan, es necesario resaltar la presencia de serología positiva al virus de la Influenza Aviar de baja patogenicidad, que el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica ha encontrado y reportado como Alerta Epidemiológica en los municipios de Gómez Palacio, Mapimí y Tlahualilo este 2006.

Capítulo 5

Perspectiva del Subprograma y las campañas sanitarias evaluadas.

5.1 Congruencia de las orientaciones y acciones del Subprograma y las campañas zoonosanitarias con los retos y oportunidades del entorno sanitario y comercial.

Con la eliminación de las tasas arancelarias de manera gradual en los tratados comerciales, la exigencia del mercado global para los productos agropecuarios radica principalmente en el cumplimiento de tres condiciones específicas: la sanidad, la calidad y la inocuidad, de las cuales depende la competitividad y preferencia entre los consumidores actuales.

En ese sentido la orientación del subprograma debe incluir acciones que por un lado modifiquen los estatus sanitarios de las distintas campañas atendidas, pero también acciones que permitan el reconocimiento internacional y la apertura de mercados para esos productos y que los distintos procesos productivos puedan ser evaluados y certificados como actividades sustentables.

Las acciones que el subprograma ha desarrollado en estos últimos años, han sido encaminadas a mantener y recuperar mercados nacionales e internacionales, y esa visión aun es vigente, por ello las campañas de Tuberculosis bovina, brucelosis y garrapata y los componentes asociados a la inspección de ganado al sacrificio y movilización acapara casi el 85% del total de los recursos asignados a la salud animal en Durango.

Recuperar el estatus de exportación de ganado hacia los Estados Unidos, requiere no solo de la asignación de recursos por parte de los gobiernos federal y estatal, sino que estos se conviertan en actores activos de la planeación, operación y supervisión de las acciones que operativamente realice el CFPED. La pérdida de la acreditación en Tb por parte del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), es también reflejo del relajamiento en que la entidad gubernamental cayó al asignarle toda la responsabilidad y autoridad sanitaria a los OAS.

Por otro lado, la campaña de Tb. en ganado lechero de la Región lagunera, debe ya rendir frutos, porque esta limitando las oportunidades de desarrollo de la actividad, y permitir en un futuro cercano el establecimiento de centros de cría de este tipo de animales, en regiones del estado que reúnan las condiciones agro ecológicas para ello, y abastecer el mercado nacional del pie de cría, aprovechando la ventaja comparativa que el país tiene al encontrarse libre de Encefalopatía Espogiforme Bovina (EEB), Fiebre Aftosa y otras enfermedades exóticas, que otros países tienen.

Redireccionar la campaña para la erradicación de la garrapata, es también una necesidad en la entidad, dado que a nivel internacional algunos estados mexicanos se encuentran realizando acciones en esta materia con la finalidad de lograr el reconocimiento binacional y se prevé que en un futuro sea esta una condición restrictiva del mercado de exportación,

manteniendo una distancia cercana a esas entidades líderes en sanidad animal, ya que son el marco de referencia que los norteamericanos usaran para evaluar esta campaña.

La influenza aviar cobró una importancia mundial durante los finales del año 2005 y este 2006, la alta patogenicidad y capacidad mutagénica del virus, y el interés en la salud pública, requiere de mayor atención en los monitoreos de esta enfermedad en Durango, por ello los ejercicios de planeación deben de tomar en cuenta que cada año en los principales cuerpos de agua del estado se reciben a miles de aves acuáticas migratorias que son susceptibles de monitoreo para esta enfermedad.

Esta EEE encuentra congruencia en las orientaciones y acciones del subprograma, para tratar de resolver la problemática zoonosológica actual en Durango, pero el esfuerzo no alcanza aun para cubrir los retos y las oportunidades que el entorno sanitario global esta demandando.

La mayor parte de los recursos y las acciones del subprograma encaminadas a resolver la apertura del mercado de exportación de becerros hacia Estados Unidos, no ha tenido el efecto esperado y continua el veto zoonosológico impuesto por el vecino país.

Las necesidades de respuesta zoonosológica a las condiciones actuales de mercado, de los sistemas producto, y de la importancia sanitaria global, requiere una estructura organizativa funcional y altamente operativa, tanto en el equipo de trabajo gubernamental, como en el propio del CFPED.

La participación más activa de los integrantes de los sistemas producto debe ser motivo no solo para realizar la reunión mensual de información, sino de análisis detallado para reconocer debilidad en sus distintos eslabones que componen la cadena productiva. La sanidad esta afectando a dos de los principales sistemas producto de la entidad, y solo los integrantes del sector primario, afectados directamente, están realizando acciones para resolverlas, confirmando que estos sistemas están aun lejanos de su consolidación.

El marco legal y normativo de las campañas atendidas no esta a la altura de las condiciones de mercado de interés internacional, y causa conflicto en la operación de las mismas, en Tb, la Norma Oficial Mexicana 031-ZOO-1995, campaña nacional para la Erradicación de la Tuberculosis Bovina (*Mycobacterium bovis*), quedó obsoleta e inoperante, ya que movilización nacional de ganado bovino conforme a esta acción esta regulada por el documento VS-011, de USDA, y no se ha realizado el ejercicio de homologación causando incertidumbre en los productores, que no entienden porque no se puede mover ganado bovino de Durango a Zacatecas, a pesar de tener desde 2005, la fase de Erradicación en Tuberculosis y debería ser una ventaja que elimine obstáculos comerciales.

Sin embargo, este ejercicio de evaluación permite reconocer el nivel de correspondencia entre la visión presente y futura del subprograma y las campañas zoonosológicas, encontrando una alta correspondencia de la visión actual, la direccionalidad de los recursos para responder a las exigencias del mercado nacional e internacional han sido congruentes con la realidad del entorno sanitario nacional y global. Para la visión futura del subprograma no se observa aun, un nivel de correspondencia adecuado para atender

lo que ya se vislumbra como un entorno zoonosanitario mas exigente, y con clara tendencia a la certificación de los servicios de sanidad animal en el mundo.

5.2 Visión prospectiva del Subprograma y las campañas zoonosanitarias en el marco sanitario y comercial.

Esta EEE, aprecia y observa algunas consideraciones que pueden tomarse en cuenta como parte de la visión a mediano plazo que el subprograma y las campañas zoonosanitarias pueden atender.

Los retos y oportunidades del entorno zoonosanitario actual indican que las campañas de atención a la especie bovina deben continuar para salvar las observaciones que la Comisión binacional de tuberculosis bovina ha detectado en la campaña estatal y se retome el reconocimiento y acreditación para exportación, pero también que ayude a la movilización y comercialización nacional de ganado bovino y al establecimiento de centros de recría en ganado lechero en otras regiones del estado que no sea la región lagunera. El diseño del subprograma debe incluir en el corto plazo acciones que permitan la rápida profesionalización de los servicios en salud animal en el estado, y posteriormente la certificación nacional e internacional de los mismos, en un ejercicio de planeación participativa de los integrantes de los sistemas producto, coadyuvando al CFPED y a la entidad gubernamental en la materia.

Las políticas sectoriales en la materia contenidas en los planes nacionales y estatales no se limitan a tratar de mantener libre de plagas y enfermedades los territorios de su interés, también tienen una visión prospectiva tendiente a equilibrar las condiciones sanitarias con el entorno internacional e incrementar la competitividad de los productos pecuarios sin restricciones de mercado.

La homologación de leyes y normas sanitarias con los principales socios comerciales de México, es impostergable para ofrecer un marco legal en igualdad de condiciones dinámico y que fortalezca con certidumbre las actividades económicas pecuarias protegiendo el mercado interno, que ha sido el mas afectado al aceptar reglas y requisitos extranjeros como propias.

La suficiencia en los recursos, la oportunidad con que se radican, la logística de su liberación, y la supervisión de su operación, son elementos de diseño y operación que no deben ser más factores de restricción, para cumplir con los objetivos trazados en el subprograma y las campañas. Las metas cumplidas y alcanzadas no siempre son sinónimo de éxito zoonosanitario, ya que éste se evalúa con características cualitativas y es diariamente auditado por los productores del estado al convertirse en valor agregado del producto.

El CFPED debe ser incluyente y permitir a otros actores de los sistemas producto participar en las acciones sanitarias, con ello la operación del subprograma y las campañas tendrán mayor penetración y fluidez. La entidad gubernamental debe de observar con mayor detenimiento y precisión los avances programáticos y reactivar la Comisión de Regulación y seguimiento en sanidad, participando mas activamente en ejercicios de autoridad en el marco de sus atribuciones, que den certeza y apoyo a la entidad operativa, fortaleciendo la coordinación interinstitucional.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones.

6.1 Correspondencia entre la problemática zoonositaria y la respuesta del Subprograma y las campañas seleccionadas.

Las acciones zoonositarias del subprograma y las campañas seleccionadas en este ejercicio de evaluación tienen una alta correspondencia a tratar de resolver los retos del entorno nacional e internacional, de los principales sistemas producto del Estado.

El diseño y la priorización de los recursos fue dirigido a mantener y, en este último 2005, a recuperar el reconocimiento binacional para la campaña contra la tuberculosis bovina, requisito fundamental para exportar animales vivos hacia los Estados Unidos de América, utilizando la mayor parte de los insumos y los recursos humanos y materiales en ello; sin embargo, la planeación y la operación de la campaña que nos ocupa, no tuvo el mismo nivel de correspondencia a la problemática sanitaria del sistema producto carne de bovino, por consecuencia el subprograma no tuvo respuesta para ello durante este último año, pese a destinar el 79% de los recursos financieros en el esfuerzo que no se concretó en un objetivo alcanzado. No obstante, se reconoce un avance del 63% en solucionar las observaciones que el protocolo de revisión norteamericano considera para reacreditar al Estado.

A este respecto, la recomendación es continuar direccionando recursos para resolver en su totalidad los pendientes en materia de tuberculosis bovina, recuperar el estatus de reconocimiento binacional y los márgenes de utilidad de los productores afectados por la diferencia de precios, propiciada por la pérdida de la acreditación.

En el mismo sentido, se propone reforzar las acciones zoonositarias de esa misma campaña en ganado lechero, y buscar en el mediano plazo el reconocimiento binacional para la región lagunera, que permita el desplazamiento de animales hacia otras regiones del Estado, buscando alternativas para la recría y el desarrollo de reemplazos. En breve, el consumidor de leche, mediante la mercadotecnia, eliminará de los mercados aquellas marcas que no aseguren que el producto se produce en un establo libre de Tuberculosis bovina y Brucelosis.

El sistema producto carne y huevo de ave ha tenido una respuesta congruente a los retos sanitarios del entorno a través del subprograma y las campañas para el control y erradicación de Influenza Aviar, Salmonelosis y Enfermedad de Newcastle. El avance en estas acciones zoonositarias y el reconocimiento del Gobierno Federal Mexicano logrado desde 1996 en fase libre, han permitido que su diseño, priorización, planeación y operación mantengan un grado de correspondencia acorde a las necesidades epidemiológicas, al sólo necesitar monitorear muestras de la población avícola de traspatio y tecnificada.

La recomendación en este aspecto, es ampliar los monitoreos hacia las poblaciones de aves acuáticas migratorias en coordinación con las instancias de investigación y gobierno correspondientes. En ese sentido es pertinente mantener la alerta que el sistema nacional de vigilancia epidemiológica (SIVE), activó este 2006 en los municipios de Gómez

Palacio, Mapimí y Tlahualilo, por encontrar serología positiva a Influenza Aviar de baja patogenicidad, direccionando los recursos suficientes y necesarios del subprograma para tal efecto.

6.2 Gestión del Subprograma y campañas evaluadas en temas relevantes.

La asignación de responsabilidades en salud animal que la Ley federal de Sanidad Animal les confiere a los productores a través de los CFPP, reconociéndolos como Organismos Auxiliares en Salud (OAS), en su última actualización, ha sido un paso importante en la evolución de la gestión del subprograma y las campañas evaluadas, sin embargo los gobiernos estatales no descargaron responsabilidades en ellos al mismo tiempo que el gobierno federal, en esta materia, que trajo como consecuencia problemas de tipo operativo restando funcionalidad a las campañas, situación que no afecto el avance y resultados epidemiológicos de las acciones sanitarias.

Hasta el año 2004, el CFPPED se consolida en Durango y reúne a los diferentes subcomités existentes hasta ese momento y se hizo responsable del total de las acciones operativas del subprograma y las campañas, representando un avance en su gestión, así como en la priorización y asignación de recursos a cada componente.

Los procesos operativos han evolucionado favorablemente porque se concentran en su totalidad en una instancia, y la coordinación interinstitucional durante este último año se considera buena y estrecha; sin embargo esta condición de “independencia” ha generado un relajamiento del aparato gubernamental que motivó la inoperancia de la CRYS desde la mitad del 2004 hasta este 2006 que reinicio sus importante labor de seguimiento y evaluación, sin embargo las metas programadas en general se cumplieron, pero no los objetivos de las acciones zoonosanitarias en especial el de la campaña de Tuberculosis bovina.

Independientemente de tener claro y regulado el papel que cada instancia participante en el subprograma y las campañas sanitarias, se debe tratar de concebir el esfuerzo zoonosanitario en Durango como un trabajo de equipo, las atribuciones y responsabilidades en lo particular, no hacen mas importante a alguno sobre de otro, con especial atención a la campaña de tuberculosis bovina, donde el aparato operativo responde mas a intereses patronales y de contrato que a intereses sanitarios.

La información zoonosanitaria no tiene la calidad y flujo debido para elegir su adecuada aplicación, entre los actores del subprograma y las campañas atendidas, tanto a nivel directivo y operativo.

La recomendación aquí es que el personal que desempeña labores en sanidad animal en el Estado desarrolle capacidades de trabajo en equipo, técnicas de comunicación y resolución de conflictos, para incrementar sus habilidades en esos temas, y no sea la sombra del desempleo quien continúe permeando la información importante.

6.3 Correspondencia entre los resultados programáticos y los impactos epidemiológicos de las inversiones apoyadas.

No existe correspondencia entre los resultados programáticos y los impactos epidemiológicos en la campaña de erradicación de la Tuberculosis bovina apoyada por el subprograma. La inversión del 40% de los recursos del subprograma en esta acción zoonosanitaria no tuvo efecto en los resultados esperados en el programa de trabajo, al no lograrse la acreditación preparatoria con waiver y el reconocimiento binacional, y tampoco bajar la prevalencia de la enfermedad en los hatos de la zona del Estado donde la presencia de la enfermedad es menor.

No obstante, que entre las metas programadas y realizadas existe congruencia, se observa incumplimiento de carácter cualitativo: la acreditación para exportación.

Se reconoce el avance en estos trabajos arriba comentados, pero los productores de la entidad esperan resultados tangibles que les permita comercializar sus animales a mejor precio y sin restricción en la movilización.

La recomendación mas certera es la que hizo el grupo revisor de la CBTb, el pasado mes de abril del año en curso, estableciendo observaciones a la campaña donde existe oportunidad de mejora o de trabajo incompleto, esto permite una planeación dirigida a puntos específicos que el siguiente ejercicio del subprograma deberá de incluir.

Para el resto de las campañas componentes del subprograma esta EEE encuentra correspondencia entre los resultados obtenidos y el impacto epidemiológico y cambio de estatus zoonosanitario.

6.4 Perspectivas del Subprograma y las campañas zoonosanitarias.

Esta EEE, encuentra un alto grado de pertinencia en las acciones del Subprograma y las campañas evaluadas al direccionarlas a tratar de resolver retos sanitarios y comerciales que afectan a los sistemas productos más importantes del Estado.

La continuidad de los esfuerzos finalmente deben de concluir con éxito en los objetivos zoonosanitarios, y la recuperación de la acreditación para exportación debe mantenerse como acción prioritaria.

La recomendación aquí, radica en la concentración de recursos y la coordinación de acciones en materia de campaña de Tuberculosis bovina con un diseño y planeación futura, donde acciones muy precisas se traduzcan en resultados inmediatos que generen confianza a los productores y se potencialice su participación en la misma.

Fortalecer la campaña de Tb, en ganado lechero es una estrategia que beneficia directamente al ganado de aptitud cárnica también, y permitirá en un futuro la resistencia a la agresividad mercadotécnica de las marcas procedentes de países con mayor inocuidad alimentaria.

Con relación a la campaña contra la garrapata, la perspectiva nos indica que será en un futuro próximo requisito de carácter binacional similar a Tb para la exportación de ganado

bovino; por lo que se recomienda que el diseño, planeación y operación de las acciones zoonosanitarias tengan una visión con ese nivel de importancia y no se limite a la aplicación del tratamiento garrapaticida convencional, en la búsqueda de ese reconocimiento internacional.

Especial atención a las aves acuáticas migratorias que invernan en Durango cada año, y la presencia de serología positiva a Influenza Aviar de baja patogenicidad en algunos municipios del Estado, debe propiciar dirigir recursos y esfuerzos por mantener el estatus sanitario en categoría libre, en esta enfermedad.

La estructura organizativa y funcional de atención a la sanidad en el Estado requiere en estos momentos de retos sanitarios, comerciales y políticos de un fuerte compromiso de los actores responsables y participantes en todo el proceso, los éxitos y los fracasos son de todos; por ello se sugiere el desarrollo de habilidades y capacidades en temas específicos como técnicas de comunicación, trabajo en equipo y resolución de conflictos, que ayudaran a fortalecer las áreas de mejora en el desempeño, cadena de mando y generación y flujo de la información en sanidad.

La certificación de los servicios de salud animal en la entidad por la instancia operativa, es una estrategia de posicionamiento y reconocimiento que el entorno global demanda actualmente y que sugiere pueda iniciar este proceso en Durango, evitando el retraso en este aspecto con relación a otras entidades y países.

6.5 Recomendaciones puntuales para su seguimiento.

A continuación se plasma de manera sintética una serie de recomendaciones, éstas se fundamentan en los hallazgos y análisis de la información documental y encuestas realizadas en este ejercicio de evaluación.

- Concentrar esfuerzos y recursos en disminuir la prevalencia de Tuberculosis bovina en ganado bovino para carne. A través del pago de indemnización por el sacrificio de animales confirmados mediante la prueba diagnóstica de Reacción en Cadena de la Polimerasa (PCR), creando un fondo especial para ello.
- La prevalencia debe ser de 0.10% en hatos para poder ser reconocidos como región acreditada preparatoria con waiver, y reactivar el mercado de la exportación.
- Redimensionar la campaña contra la Tuberculosis bovina en ganado productor de leche en la región lagunera de Durango. El programa de trabajo del 2005 no menciona nada específico para este tipo de animales, y esa región, y es fundamental trabajar en ella para elevar su estatus zoonosanitario en esa campaña, en beneficio de toda la ganadería del Estado.
- Propiciar una iniciativa nacional que tenga como objeto la homologación de las Normas Oficiales Mexicanas con la legislación internacional en la materia, dándole seguridad y equidad jurídica a los productores con respecto a los socios comerciales, y evitar que los requisitos internacionales en salud animal se

conviertan en decretos y leyes estatales, con peso específico menor al de la legislación federal en la materia.

- Aplicar en el diseño, planeación y operación de las acciones zoonosanitarias del subprograma y las campañas, una estrategia de metodología participativa incluyente, que tome en cuenta la visión y planteamientos de todos los actores y sectores involucrados en las cadenas sistema – producto, donde los programas de trabajo para cada campaña zoonosanitaria den mayor peso específico a los aspectos cualitativos mediante la concreción de objetivos que puedan ser apreciados por los productores de manera inmediata.
- Observar con la misma importancia que la Tuberculosis bovina a las otras campañas zoonosanitarias en el Estado, direccionando recursos y esfuerzos en ese sentido, la perspectiva del mercado y la comercialización se dirige hacia la excelencia sanitaria de los animales, sus productos y subproductos.
- Iniciar formalmente un proceso de certificación y acreditación de los servicios en salud animal por parte del CFPED, que permita asegurar la profesionalización de los actores y responsables del subprograma y las campañas.
- Mejorar la calidad y flujo de la información zoonosanitaria, entre los actores y responsables del subprograma y las campañas y hacia los productores y sus organizaciones. El factor tiempo y la transparencia en el acceso a esa información puede ayudar a evitar la diseminación de plagas y enfermedades en los animales.