



Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA)



Evaluación Externa

Junio de 2009



Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA)

Evaluación Externa

Directorio



SAGARPA

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Lic. Juan Antonio González Hernández
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ Enrique Sánchez Cruz
Director en Jefe SENASICA

MVZ Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico de Planeación y
Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



**ORGANIZACIÓN DE LAS
NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y
LA ALIMENTACIÓN**

Norman Bellino
Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca
Oficial Técnico de RLC

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional

Arturo Sandoval González
Consultor Nacional

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción.....	9
Capítulo I El uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola (Grupo de Trabajo No. 1)	13
1. Introducción	13
2. Objetivos.....	13
2.1 Objetivo general	13
2.2 Objetivos específicos	13
3. Antecedentes.....	14
3.1 Políticas públicas de alcance nacional en materia de aguas residuales	14
3.1.1 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i>	14
3.1.2 <i>Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012</i>	15
3.1.3 <i>Programa Nacional Hídrico 2007-2012</i>	15
3.1.4 <i>Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012</i>	17
3.1.5 <i>Programa Nacional de Salud 2007-2012</i>	17
3.1.6 <i>Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003</i>	18
4. La problemática del uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola en el contexto del SINASICA.....	19
4.1 Identificación y planteamiento del problema.....	19
4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 1	20
5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 1 del SINASICA	20
5.1 Arreglo institucional	20
5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 1	23
5.3 Formalización	26
5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo ...	28
6. Resultados de la operación.....	29
7. Conclusiones y recomendaciones	30
7.1 Conclusiones.....	30
7.2. Recomendaciones	32
Capítulo 2 Control sanitario de rastros y mataderos (Grupo de Trabajo No. 2)	33
1. Introducción	33
2. Objetivos.....	33
2.1 Objetivo general	33
2.2 Objetivos específicos	33
3. Antecedentes.....	34
3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con el control sanitario de rastros y mataderos.....	34
3.1.1 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i>	34
3.1.2 <i>Programa Sectorial de Salud 2007-2012</i>	34
3.1.3 <i>Programa Nacional de Salud 2007-2012</i>	34

3.1.4 Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003.....	36
3.1.5 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012	37
4. La problemática del control sanitario de rastros y mataderos en el contexto del SINASICA	38
4.1 Identificación y planteamiento del problema.....	38
4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 2	41
5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 2 del SINASICA	42
5.1 Arreglo institucional.....	42
5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 2	44
5.3 Formalización.....	46
5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo ...	47
6. Resultados de la operación.....	48
7. Conclusiones y recomendaciones	51
7.1 Conclusiones.....	51
7.2 Recomendaciones	53
Capítulo 3 Insumos sanitarios y aplicadores (Grupo de Trabajo No. 3)	55
1. Introducción	55
2. Objetivos.....	55
2.1 Objetivo general	55
2.2 Objetivos específicos	55
3. Antecedentes.....	56
3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con los insumos sanitarios y los aplicadores	56
3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	56
3.1.2 Programa Sectorial de Salud 2007-2012	58
3.1.3 Programa Nacional de Salud 2007-2012	58
3.1.4 Programa de Acción “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, Sistema Federal de Protección Sanitaria (2003)	59
3.1.5 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012	60
4. La problemática de los insumos sanitarios y aplicadores en el contexto del SINASICA ..	61
4.1 Identificación y planteamiento del problema.....	61
4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 3	62
5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 3 del SINASICA	64
5.1 Arreglo institucional.....	64
5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 3	66
5.3 Formalización.....	70
5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo ...	70
6. Resultados de la operación.....	72
7. Conclusiones y recomendaciones	77
7.1 Conclusiones.....	77
7.2 Recomendaciones	79
Capítulo 4 Inocuidad de la unidad de producción al anaquel (Grupo de Trabajo No. 4) . 81	
1. Introducción	81
2. Objetivos.....	81
2.1 Objetivo general	81
2.2 Objetivos específicos	81
3. Antecedentes.....	82

3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con la inocuidad de los alimentos	82
3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	82
3.1.2 Programa Sectorial de Salud 2007-2012	82
3.1.3 Programa Nacional de Salud 2007-2012	82
3.1.4 Programa de Acción “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, Sistema Federal de Protección Sanitaria (2003)	84
3.1.5 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012	85
4. La problemática de la inocuidad de los alimentos en el contexto del SINASICA	86
4.1 Identificación y planteamiento del problema	86
4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 4	87
5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 4 del SINASICA	88
5.1 Arreglo institucional	88
5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 4	90
5.3 Formalización	91
5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo ...	92
6. Resultados de la operación	93
7. Conclusiones y recomendaciones	95
7.1 Conclusiones	95
7.2 Recomendaciones	97
Capítulo 5 Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias (Grupo de Trabajo No. 5)	99
1. Introducción	99
2. Objetivos	99
2.1 Objetivo general	99
2.2 Objetivos específicos	99
3. Antecedentes	100
3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con el control de la movilización de mercancías agropecuarias	100
3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	100
3.1.2 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012	100
4. La problemática del control de la movilización de mercancías agropecuarias en el contexto del SINASICA	101
4.1 Identificación y planteamiento del problema	101
4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 5	103
5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 5 del SINASICA	103
5.1 Arreglo institucional	103
5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 5	106
5.3 Formalización	107
5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo	108
6. Resultados de la operación	110
7. Conclusiones y recomendaciones	113
7.1 Conclusiones	113
7.2 Recomendaciones	115
Capítulo 6 Desvío del uso de anabólicos veterinarios (Grupo de Trabajo No. 8)	117
1. Introducción	117
2. Objetivos	117
2.1 Objetivo general	117

2.2	Objetivos específicos	117
3.	Antecedentes.....	118
3.1	Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con el uso de anabólicos veterinarios.....	118
3.1.1	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i>	118
3.1.2	<i>Programa Sectorial de Salud 2007-2012</i>	118
3.1.3	<i>Programa Nacional de Salud 2007-2012</i>	119
3.1.4	<i>Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003</i>	120
3.1.5	<i>Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012</i>	120
4.	La problemática del desvío del uso de anabólicos veterinarios en el contexto del SINASICA.....	121
4.1	Identificación y planteamiento del problema.....	121
4.2	Integración del Grupo de Trabajo No. 8	122
5.	Gestión del Grupo de Trabajo No. 8 del SINASICA	122
5.1	Arreglo institucional	122
5.2	Planeación del Grupo de Trabajo No. 8	125
5.3	Formalización.....	126
5.4	Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo ..	127
6.	Resultados de la operación.....	128
6.1	Proveedor confiable	128
6.2	Homologación de técnicas de laboratorio.....	130
6.3	Vigilancia	130
6.4	Regulación	131
6.5	Promoción	131
7.	Conclusiones y recomendaciones	132
7.1	Conclusiones.....	132
7.2	Recomendaciones	134
Capítulo 7 Conclusiones y recomendaciones generales		137
7.	Conclusiones y recomendaciones	137
7.1	Conclusiones.....	137
7.2	Recomendaciones	141
Anexo Nota Metodológica		143

Siglas

CENAPA	Centro Nacional de Servicios de Constatación en Salud Animal
CICOPLAFEST	Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas y Sustancias Tóxicas
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
COESPLAFEST	Comité estatal de seguridad para el manejo y uso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
DGIAAP	Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera
DGIF	Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria
ELISA	Enzyme-linked Immunosorbent Assay (Ensayo por inmunoabsorción ligado a enzimas)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LGO	Lineamientos Generales de Operación
NOM	Norma Oficial Mexicana
OISA	Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria
OMS	Organización Mundial de la Salud

PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PNCRUP	Programa Nacional Contra los Riesgos por el Uso de Plaguicidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROSESA	Programa Sectorial de Salud 2007-2012
PVI	Punto de Verificación e Inspección
PVIF	Punto de Verificación e Inspección Federal
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINASICA	Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria
SS (SSA)	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TIF	Tipo Inspección Federal

Resumen Ejecutivo

El Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA) es un mecanismo de concurrencia interinstitucional y multidisciplinario vinculado, por mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Este marco legal establece que, con base en la información que le provee el SINASICA, la CIDRS *fomenta la normalización, organiza y lleva a cabo las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e impulsa los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria.*

Es en este contexto que se inscribe la presente evaluación, con el objetivo de valorar los logros y determinar oportunidades que se registran en las funciones desempeñadas por el SINASICA, en relación con su organización formal, mecanismos de coordinación y desarrollo de actividades, con el propósito de formular acciones orientadas al mejoramiento de su eficacia y eficiencia en el marco de sus responsabilidades asignadas y del contexto de la problemática nacional en materia de sanidad, inocuidad y calidad agropecuaria y alimentaria.

Resultados de la evaluación.

1. Problemática específica de cada grupo de trabajo

La decisión en torno a qué problemas merecían ser sujetos de atención por parte del SINASICA se apoyó, en primer término, en considerar aquellos cuya resolución requería la aplicación de un enfoque de participación transversal de diversas dependencias de la administración pública federal.

Bajo esta consideración, durante la segunda reunión del SINASICA, celebrada el 13 de julio de 2004, el Secretario Técnico propuso al pleno la creación de grupos de trabajo destinados a la atención de problemáticas en relación a los seis ejes temáticos siguientes:

- Grupo 1: Uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola,
- Grupo 2: Control sanitario de rastros y mataderos,
- Grupo 3: Insumos sanitarios y aplicadores,
- Grupo 4: Inocuidad de la unidad de producción al anaquel,
- Grupo 5: Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias, y
- Grupo 8: Desvío del uso de anabólicos veterinarios.

En el caso del Grupo de Trabajo No. 8 la inclusión de la problemática dentro de las prioridades del Sistema se dio al considerar motivos de carácter mediático que podían afectar la imagen gubernamental. No se esgrimieron argumentos de tipo técnico o científico que mostraran, por ejemplo, que atender este problema era prioritario, dejando de lado a las enfermedades diarreicas causadas por agentes no identificados.

La evaluación encontró que se partió de una necesidad de atender de manera transversal las problemáticas referidas, cuando el objeto del Sistema no está dirigido a la ejecución.

La ejecución corresponde a los servicios mandatados por la LDRS o a las mismas dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de su respectiva competencia.

2. Arreglo institucional del SINASICA

El arreglo institucional del SINASICA tiene como fundamento a la LDRS, que establece que la CIDRS aprovechará, mediante la concertación, las capacidades institucionales de las dependencias y entidades del sector público, y con los sectores privado y social, disponiendo la integración de nueve sistemas, uno de los cuales es el SINASICA, y seis servicios especializados.

Así, en el Artículo 92 de la LDRS se mandata que el Gobierno Federal “establecerá el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, el cual será coordinado por la Secretaría (de Agricultura) e integrado por las dependencias y entidades competentes”.

De igual forma, su Artículo 93 establece que, **con base en la información que provee el SINASICA, la CIDRS fomenta** la normalización, **organiza y lleva a cabo** las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e **impulsa** los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria, todo ello en concertación con los gobiernos de los estados y los productores.

Con el objeto de regular su integración, organización y funcionamiento, el SINASICA elaboró sus “Lineamientos Generales de Operación”, suscritos por la CIDRS en 2006. Los Lineamientos Generales de Operación del **SINASICA** lo definen en su artículo cuarto como un “**mecanismo de concurrencia responsable de obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer de manera ordenada a la CIDRS información**”.

La ejecución de las estrategias y acciones está desvinculada del objeto que le confiere la LDRS, que la asigna a la CIDRS y al órgano desconcentrado SENASICA. Estas consideraciones son importantes, dado que el carácter del SINASICA no es ejecutivo.

De forma general, la evaluación constató que las actividades de los grupos de trabajo del SINASICA están alineadas con los objetivos estratégicos y sectoriales plasmados en instrumentos como: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Nacional Hídrico 2007-2012, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, el Programa Nacional de Salud 2007-2012, el Programa Sectorial de Salud 2007-2012, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, el Programa de Acción Protección Contra Riesgos Sanitarios, y el Sistema Federal de Protección Sanitaria (2003).

Las actividades del Grupo de Trabajo No. 1 corresponden a la materia de aguas residuales. La vinculación de los instrumentos de planeación relacionados con la temática es más un resultado del conocimiento y experiencia de los integrantes del grupo, que la consecuencia de un plan preestablecido en ese sentido. De ahí que el desempeño de este grupo de trabajo es, predominantemente, el efecto de voluntades individuales, más

que un trabajo fundamentado en la utilización de instrumentos metodológicos para la consecución de logros institucionales.

Por otra parte, en el caso del Grupo de Trabajo No. 2 las *actividades* que se informan al pleno del SINASICA, como realizadas por ese grupo, *corresponden en su mayoría a los trabajos del Proyecto Rastros, a cargo de la COFEPRIS*, en el contexto del Sistema Federal Sanitario.

El Grupo de Trabajo No. 3, Insumos sanitarios y aplicadores, informa actividades que forman parte de los trabajos del Proyecto “Reducción de Exposición Laboral Uso de Plaguicidas”, a cargo de la Comisión de Fomento Sanitario de la COFEPRIS.

En la misma tesitura, las actividades del Grupo de Trabajo No. 4, Inocuidad de la unidad de producción al anaquel, están vinculadas a diversos proyectos del Programa “Alimentos”, que ejecuta la COFEPRIS, así como a actividades transversales entre esta entidad, el SENASICA y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA).

En cuanto al Grupo de Trabajo No. 5, Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias, su integración y coordinación quedó a cargo de la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria, pues la problemática a atender corresponde al ámbito de competencia de esa Unidad Administrativa del SENASICA.

De la revisión de la documentación disponible del Grupo de Trabajo No. 8, Desvío del uso de anabólicos veterinarios, no es posible conocer su composición formal precisa. Sin embargo, es evidente la importancia que reviste para los propósitos de este grupo el contar con la información generada por las actividades de la COFEPRIS, que consideran el peligro que representan las intoxicaciones por clenbuterol, como es el caso del “Proyecto Rastros”, y la obtenida del Programa Nacional de Monitoreo de Residuos Tóxicos del SENASICA.

Finalmente, al igual que el SINASICA en conjunto, los grupos de trabajo tienen un carácter institucional. Sin embargo, éstos muestran áreas de oportunidad en su arreglo institucional a consecuencia de la carencia de reglas que rijan su comportamiento en el dominio específico que les atañe. De igual forma, las actividades de los grupos de trabajo no corresponden con el objeto establecido para el SINASICA en la LDRS, lo cual muestra que se requieren lineamientos precisos sobre el papel que dentro del SINASICA le corresponde desempeñar a cada grupo de trabajo.

3. Planeación de los grupos de trabajo

En general, todos los grupos de trabajo no disponen de un documento rector que contenga los antecedentes de su creación, su razón de ser, las perspectivas de su actividad, las políticas que guíen y determinen su rumbo, los objetivos a alcanzar y las metas que pretende cubrir en el contexto del papel que le corresponde desempeñar en el marco del SINASICA.

De forma específica, en el caso del Grupo de Trabajo No. 1 los elementos de planeación son aun incipientes, y responden más a la iniciativa individual de sus integrantes y a sus buenas intenciones, con base en una óptica derivada de su **madurez profesional en el ámbito cubierto**, que a un proceso de planeación sistematizado bajo un método claramente definido. Debido a ello, el grupo de trabajo opera bajo una organización informal, con preeminencia de las relaciones y voluntades personales; no contándose con una estructura de organización diseñada para facilitar la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, entre las dependencias y entidades participantes.

En lo que se refiere al Grupo de Trabajo No. 2, Control sanitario de rastros y mataderos, si bien éste no cuenta con un documento rector, el “Proyecto Rastros” de la COFEPRIS y el Sistema Federal Sanitario se encuentran respaldados por elementos de planeación, lo mismo sucede con el Grupo de Trabajo No. 3, Insumos sanitarios y aplicadores, en el cual el proyecto “Reducción de Exposición Laboral Uso de Plaguicidas” de la COFEPRIS dispone de elementos de planeación. Para el caso del Grupo de Trabajo No. 4, Inocuidad de la unidad de producción al anaquel, los proyectos que constituyen el Programa “Alimentos” de la COFEPRIS se encuentran respaldados por elementos de planeación. La información sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por la COFEPRIS y el Sistema Federal Sanitario, constituye el sustrato que se presenta al pleno del SINASICA como resultados de las actividades de los Grupos de Trabajo Nos. 2, 3 y 4.

Por su parte, el Grupo de Trabajo No. 5, Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias, cuenta con elementos aun no desarrollados de planeación y con una estructura de organización que propicia la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, entre las dependencias y entidades participantes; así mismo, se estimó la existencia de niveles jerárquicos a su interior.

Por lo que al Grupo de Trabajo No. 8 respecta, éste también requiere de una planeación en la que se establezcan sus políticas, objetivos y metas de acuerdo a su razón de ser dentro del Sistema.

4. Formalización de los grupos de trabajo

Los Grupos de Trabajo Nos. 1, 2, 3 y 8 no se encuentran formalizados; mientras que los Grupos de Trabajo No. 4 y 5 tienen un grado de formalización básico. Los grupos no cuentan con manuales de organización, procedimientos de operación, descripciones de puestos o elementos que describan cómo debe operar el grupo para cumplir su papel como un elemento que interactúa dentro de los límites del SINASICA y en razón de su objeto.

La integración de los grupos mencionados, a excepción del Grupo de Trabajo No. 5, no cuenta con un acta de instalación; y en todos los casos los representantes de las dependencias y entidades que conforman los grupos de trabajo no disponen de las acreditaciones oficiales; lo cual presenta vacíos legales en cuanto al compromiso institucional de las dependencias y entidades que integran estos grupos.

5. Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna

En general el seguimiento de acuerdos y compromisos en todos los grupos de trabajo no está sistematizado, por lo que no se levantan actas de reuniones. Situación que es diferente en el caso del Grupo de Trabajo No. 5, en el que el seguimiento de acuerdos y compromisos se lleva a cabo de manera sistemática, elaborando las minutas de sus reuniones de trabajo y las matrices de acciones y resultados.

En ese sentido, en el caso del Grupo de Trabajo No. 1, la actividad la realiza el coordinador del grupo de trabajo de acuerdo a su criterio personal, mientras que en el caso de los Grupos de Trabajo Nos. 2, 3, 4, 5 y 8 las actividades son las que desarrolla la Secretaría Técnica del SINASICA, acotándose su alcance a las reuniones del pleno.

Por otra parte, bajo la consideración de que la tarea fundamental de los grupos de trabajo es la de suministrar información a la CIDRS, es de hacer notar que ninguno de éstos cuenta con un sistema de información. Tampoco se han fijado los términos en que se debería satisfacer la demanda de información de la CIDRS por parte del SINASICA.

En cuanto al mecanismo de evaluación interna, que determinó el SINASICA para sus grupos de trabajo, no se prevé que éste tenga los resultados esperados en tanto continúe la modalidad de autoevaluación.

6. Resultados de la Operación de los grupos de trabajo

Los resultados alcanzados por el Grupo de Trabajo No. 1 dan respuesta a propósitos que, aunque surgieron desvinculados de un proceso de planeación deliberado, éstos se corresponden con las políticas nacionales en la materia y constituyen un importante sustrato para conformar el marco de referencia del Grupo de Trabajo No. 1.

La mayor fortaleza del Grupo de Trabajo No. 1 es, sin duda, la experiencia individual de los funcionarios públicos que se han mantenido no solo activos, sino proactivos, en el tiempo de existencia del grupo, realizando sus actividades, en la medida que el entorno se los permite y dentro de los límites que definen su ámbito de acción.

Sus áreas de oportunidad se inscriben en el contexto de los procesos de planeación y organización, en su formalización y en la importancia que algunas dependencias y entidades confieren al SINASICA; así como a la falta de estímulos, de orden diverso, para desempeñarse dentro del Sistema.

Por otra parte, en el Grupo de Trabajo No. 2 no fue posible determinar la frontera entre las actividades del ámbito de competencia de la COFEPRIS y las que corresponden propiamente al trabajo del grupo integrante de este mecanismo de concurrencia. En ese sentido, no se cuenta con evidencias de la orientación que el grupo de trabajo dio a sus actividades, más allá de lo que en sus informes al pleno detalla la coordinación del grupo, sin avistarse indicios de la obtención sistemática de información para su análisis y generación de propuestas, susceptibles de ser destinadas a apoyar las actividades de la CIDRS, de lo cual tampoco se tiene evidencia, aun cuando la información generada por la

COFEPRIS constituye un importante insumo para el análisis, procesamiento y suministro a la CIDRS.

En cuanto al Grupo de Trabajo No. 3, no fue posible conocer cómo opera éste a su interior; el cual presenta áreas de oportunidad en cuanto a la planeación y estructura de organización. Las actividades realizadas sobre las que se informa en el espacio dedicado el Grupo de Trabajo No. 3, en las reuniones del pleno del SINASICA, corresponden en su mayoría a las que se desarrollan en el marco del proyecto “Reducción de Exposición Laboral Uso de Plaguicidas”. Queda en claro que el Grupo de Trabajo No. 3 se encuentra en posición de cumplir a cabalidad su objeto, al contarse con un instrumento de concurrencia institucional como la CICOPLAFFEST, para coordinar la ejecución de las disposiciones que emanen de la CIDRS, como resultado del suministro de elementos informativos generados por el Sistema para la solución de la problemática planteada.

En el caso del Grupo de Trabajo No. 4, la COFEPRIS, y en particular los proyectos que forman parte del Programa “Alimentos”, desempeñan el papel central en lo que se presenta como la operación de este grupo. Si bien la dependencia coordinadora ha informado al pleno sobre las actividades que se atribuyen al Grupo de Trabajo No. 4, la mayoría no corresponde a resultados o logro de objetivos, sino a las acciones que se ejecutan, por lo que aun cuando se encuentran cuantificadas, los efectos de la operación no pueden ser apreciados al contemplarse metas e indicadores de desempeño.

En relación al Grupo de Trabajo No. 5, queda de manifiesto que el papel central del trabajo del gobierno federal en esta materia lo desempeña el SENASICA, órgano desconcentrado de la SAGARPA, a través de la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria. Algunos de los resultados que se observaron en los informes de actividades se relacionan a recursos humanos y materiales (autorización de plazas, proyectos de verificación e inspección); en materia de diagnósticos de puntos de verificación e inspección fitozoosanitaria (diagnóstico de puntos de verificación e inspección estatales, reconocimiento de los PVIF's propuestos, análisis jurídico de disposiciones estatales, mecanismos de apoyos a exportadores por medio del SENASICA); en materia de seguridad de los PVIF (fortalecimiento de la coordinación con la PGR y PFP, apoyo al personal del SENASICA por parte de PFP, mecanismos de coordinación entre PVIF's y ministerios públicos, indagatoria de la PGR relacionada con el contrabando de ganado, averiguación previa de la PGR en torno a la movilización ilícita de aves, y querrelas de la SHCP por evasión fiscal en el contrabando de ganado desde Centroamérica); y concurrencia interinstitucional.

Finalmente, el Grupo de Trabajo No. 8 tiene un carácter predominantemente ejecutivo; sus informes al pleno enfatizan actividades de la competencia y ejecutadas por el SENASICA, en primer lugar, y de la COFEPRIS, en segundo término. Salvo por las menciones en los informes referidos, no es posible identificar y corroborar resultados derivados de la realización de actividades como grupo del Sistema, sino de una forma concurrente tradicional, que adiciona funciones sin crear efectos sinérgicos. No obstante, se constató que el Grupo de Trabajo No. 8 ha encauzado con mayor energía sus esfuerzos al desarrollo del Programa de Proveedor Confiable, que forma parte de su acervo desde antes de la creación del grupo como elemento del Sistema, así como a la

realización de operativos en los que necesariamente hay una concurrencia interinstitucional.

Es importante mencionar que el esquema de Proveedor Confiable se concentra en un elemento del sistema de producción de carne de bovino, incidiendo sólo en un atributo; no se aprecia un beneficio para aquellos que deberían interesarse en acogerse a él y constituye una opción más entre esquemas más completos, desarrollados y con posibilidades de diferenciación en los mercados.

Recomendaciones

Generales:

- a) Con el objeto de fortalecer la razón de ser del Sistema y mejorar la eficacia y eficiencia, aprovechar la facultad de convocatoria que la normatividad le confiere al SINASICA para:
 - i. Diseñar, organizar y celebrar un taller de planeación estratégica de los grupos de trabajo en el que se establezcan los preceptos básicos que los rijan, en concordancia con el objeto que señala la LDRS, para proponer así su incorporación a los documentos rectores del SINASICA
 - ii. Diseñar e instrumentar un sistema de gestión para el SINASICA y sus grupos de trabajo, en concordancia con la normativa generalmente aceptada en el ámbito internacional de los sistemas de gestión, que incluya, entre otras cosas, la acreditación por competencia técnica de los representantes de las dependencias y entidades que participan.
 - iii. Diseñar e instrumentar un sistema de información de los grupos de trabajo, bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.
 - iv. Instrumentar, dentro del conjunto de programas de apoyos gubernamentales, mecanismos para financiar una estructura de apoyo al SINASICA y a sus grupos de trabajo, con el fin de mantener una dinámica permanente en su operación.

Para el Grupo de Trabajo No. 1:

- a) Realizar el análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de aguas residuales, salud pública e inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS.

Para el Grupo de Trabajo No. 2

- a) Definir la visión de la red nacional de establecimientos de sacrificio con el objeto de proveer a la CIDRS de elementos estratégicos para el desarrollo de la industria de la transformación en el sector cárnicos.

- b) Definir, bajo una premisa de no negociabilidad de los conceptos de salud e inocuidad, cuál de las dependencias ofrece las mejores expectativas de desempeño de la red nacional de establecimientos de sacrificio.
- c) Realizar el análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública, sanidad animal e inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS.

Para el Grupo de Trabajo No. 3

- a) Impulsar, promover, contribuir y participar en el mantenimiento y ejecución de las labores que lleva a cabo la CICOPAFEST, considerando que es un instrumento fundamental para la coordinación interinstitucional de las operaciones en la materia, y para lo cual cuenta con las facultades legales necesarias.
- b) Realizar el análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal, e inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS.

Para el Grupo de Trabajo No. 4

- a) Realizar el análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS.

Para el Grupo de Trabajo No. 5

- a) Definir la estrategia a proponer a la CIDRS, con el objeto de contar con los instrumentos legales y los recursos necesarios que soporten un mecanismo de concurrencia del Grupo de Trabajo No. 5, para que éste concentre su atención al cumplimiento del objeto que señala la LDRS.
- b) Realizar el análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal, e inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS.

Para el Grupo de Trabajo No. 8

- a) En primer lugar y como condición fundamental, determinar si es necesaria la existencia de este grupo de trabajo como un esfuerzo a desarrollar en el contexto del SINASICA y apegado a la LDRS, considerando las atribuciones y responsabilidades que tienen en la materia, tanto el SENASICA como la COFEPRIS.
- b) Definir cuál es el papel de las dependencias involucradas en cada uno de los segmentos de la cadena, primero, para normalizar, evaluar la conformidad y vigilar el uso adecuado de los anabólicos veterinarios.
- c) Realizar el análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública e inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS.

Introducción

La evaluación del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA) responde, en un marco de responsabilidad institucional, al interés particular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y de su órgano desconcentrado el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), por conocer la correspondencia entre el mandato expreso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el desempeño que el SINASICA ha mostrado desde su instalación.

En este contexto, y a solicitud del Director en Jefe del SENASICA, la Coordinación General de Enlace y Operación de la SAGARPA, unidad administrativa que tiene la responsabilidad de coordinar las evaluaciones de los programas de la SAGARPA, confirió el desarrollo de las actividades de evaluación del SINASICA al Proyecto SAGARPA-FAO UTF/MEX/078/MEX.

El objetivo de la evaluación es el de valorar los logros y determinar oportunidades que se registran en las funciones desempeñadas por el SINASICA, en relación con su organización formal, mecanismos de coordinación y desarrollo de actividades, con el propósito de formular acciones orientadas al mejoramiento de su eficacia y eficiencia en el marco de sus responsabilidades asignadas y del contexto de la problemática nacional en materia de sanidad, inocuidad, y calidad agropecuaria y alimentaria.

El SINASICA es un mecanismo de concurrencia interinstitucional multidisciplinario que tiene su base legal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Por mandato de este ordenamiento legal, el SINASICA está vinculado a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), instancia responsable de promover y coordinar las acciones y programas de las dependencias y entidades federales relacionadas con el desarrollo rural sustentable, la cual está integrada por los titulares de dichas dependencias y entidades, y es presidida por el titular de la SAGARPA.

De acuerdo a la LDRS, la CIDRS debe integrar nueve sistemas y seis servicios especializados. Es en este contexto que se circunscribe el SINASICA. Además, esta Ley dispone que el Gobierno Federal establezca el SINASICA, bajo la coordinación de la SAGARPA e integrado por las dependencias y entidades competentes. Asimismo, la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, es la encargada de determinar los lineamientos generales de operación y los integrantes del SINASICA.

También, de acuerdo a la Ley y con base en la información que provee el SINASICA, la Comisión Intersecretarial fomenta la normalización, organiza y lleva a cabo las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e impulsa los programas para el fomento

de la sanidad agropecuaria, todo ello en concertación con los gobiernos de los estados y los productores¹.

Para dar cumplimiento a los ordenamientos de la LDRS, el SINASICA fue instalado formalmente en el mes de mayo de 2004. Con el objeto de normar la integración, organización y funcionamiento del SINASICA, este mecanismo de concurrencia, con carácter interinstitucional y multidisciplinario, elaboró sus “Lineamientos Generales de Operación”, los cuales fueron suscritos por la CIDRS en 2006. Estos lineamientos tratan: I. De su objeto y naturaleza; II. De su estructura y funciones, y; III. De las sesiones. En ellos se establece dentro de las responsabilidades del SINASICA:

- a) Obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer, de manera ordenada, a la CIDRS la información relacionada con la regulación y normalización de la sanidad fitosanitaria, la sanidad animal, la sanidad acuícola, la inocuidad y la calidad integral de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros destinados a alimentos.
- b) Proponer las estrategias para el establecimiento y desarrollo de las regiones fitosanitarias y zoonosanitarias al interior del país; así como el establecimiento de procedimientos y programas especiales para acreditar la aplicación de la normatividad y los avances dentro de las regiones.
- c) Establecer estrategias para llevar a cabo acciones en materia fitosanitaria, zoonosanitaria y de inocuidad, en colaboración con otros países.

La coordinación del SINASICA se confiere, en calidad de Presidente, al titular de la SAGARPA y se señala que el Secretario Técnico sea el titular del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA). Las siguientes funciones se le asignan al SINASICA:

- I. Coordinar, en el ámbito Federal, para normalizar en materia de sanidad, inocuidad y calidad de vegetales, animales, especies acuícolas, así como sus productos y subproductos, destinados al consumo humano;
- II. Impulsar sistemas de información interinstitucional en materia de sanidad, inocuidad y calidad agropecuaria;
- III. Impulsar programas de fortalecimiento del desarrollo de las cadenas productivas;
- IV. Impulsar programas regionales de sanidad vegetal, salud animal, sanidad acuícola, inocuidad agroalimentaria y calidad agropecuaria; e
- V. Identificar y ejecutar estrategias y acciones que permitan la participación de las Dependencias, Entidades de la Administración Pública Federal y de los sectores social y privado en la realización de los propósitos sustantivos que señala la Ley.

¹ Art. 93 de la LDRS.

El SINASICA se desempeña como un mecanismo de concurrencia y concertación entre las dependencias gubernamentales con atribuciones en materia de sanidad, inocuidad y calidad agropecuaria y alimentaria, para lo cual se crearon ocho grupos de trabajo, en función de los temas a atender, que son:

Grupo 1 El uso del agua residual en la agricultura y en la producción acuícola.	Grupo 5 Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias.
Grupo 2 Control sanitario de rastros y mataderos.	Grupo 6 Control de la Cochinilla Rosada.
Grupo 3 Insumos sanitarios y aplicadores.	Grupo 7 Control de la Palomilla de Nopal.
Grupo 4 Inocuidad de la unidad de producción al anaquel.	Grupo 8 Desvío en el uso de anabólicos veterinarios (clenbuterol).

La evaluación gira en torno a la valoración de los grupos de trabajo que durante este proceso existían², desde la perspectiva de evaluar, además de la pertinencia del trabajo realizado, la conveniencia del esquema de grupos de trabajo por temas específicos; considerando aspectos referentes a la gestión, el proceso y los resultados, con base en la pertinencia de los objetivos, estrategias y acciones ante problemáticas específicas; así como el arreglo institucional, la congruencia entre el objeto legal y las funciones y actividades que desarrollan los grupos de trabajo en el seno del SINASICA.

En el Capítulo 1 del informe se presenta la evaluación del Grupo de Trabajo No. 1 (El uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola); por su parte, en los Capítulos 2, 3, 4, 5 y 6 se presentan las evaluaciones de los grupos 2 (Control sanitario de rastros y mataderos), 3 (Insumos sanitarios y aplicadores), 4 (Inocuidad de la unidad de producción al anaquel), 5 (Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias), y 8 (Desvío del uso de anabólicos veterinarios), respectivamente.

² Los Grupos de Trabajo Nos. 6 y 7 han sido concluidos.

Capítulo I

El uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola (Grupo de Trabajo No. 1)

1. Introducción

La evaluación del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA) responde al interés de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y de su órgano desconcentrado, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), por conocer la correspondencia entre el mandato expreso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el desempeño que el SINASICA ha mostrado desde su instalación.

En este marco, se inscribe la evaluación de la gestión del Grupo de Trabajo No. 1 del SINASICA, “El uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola”, de tal manera que sea posible conocer las actividades que ha realizado desde su integración en julio de 2004 y hasta 2008, así como valorar sus resultados, de tal suerte que permita la retroalimentación del Sistema para que los responsables del mismo establezcan las acciones de mejora pertinentes.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Valorar los logros y determinar oportunidades que se registran en las funciones desempeñadas por el Grupo de Trabajo No. 1 del SINASICA, “El uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola”, en relación con su organización formal, mecanismos de coordinación y desarrollo de actividades, con el propósito de formular acciones orientadas al mejoramiento de su eficacia y eficiencia en el marco de sus responsabilidades asignadas y del contexto de la problemática nacional a atender.

2.2 Objetivos específicos

- a) Evaluar las acciones desarrolladas para la institucionalidad del Grupo de Trabajo No. 1 del SINASICA, “El uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola”, que incluyen el diseño de su estructura de organización y los instrumentos disponibles para la adecuada coordinación entre las dependencias y entidades que lo integran, con el objeto de determinar la pertinencia de las mismas.

- b) Valorar el alineamiento del arreglo institucional implementado y las actividades llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo No. 1, con relación al objeto de su existencia, en los términos de la LDRS, y de los objetivos que en la materia establece el Plan Nacional de Desarrollo, de tal manera que sea factible corroborar el cumplimiento de su razón de ser.
- c) Identificar las estrategias interinstitucionales establecidas, la práctica de trabajo concurrente y sus posibles efectos sinérgicos en la operación del Grupo de Trabajo No. 1, con el propósito de obtener elementos para retroalimentar a los actores para lograr una mayor eficiencia gubernamental en la materia.
- d) Analizar el alcance de las acciones emprendidas por el Grupo de Trabajo No. 1, como factor clave para conocer el grado de eficacia que confiere el trabajo colectivo desarrollado y la pertinencia de los temas abordados en el contexto de las responsabilidades asignadas al Sistema.

3. Antecedentes

3.1 Políticas públicas de alcance nacional en materia de aguas residuales

3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El uso de aguas residuales constituye un tema de atención que está contenido en el **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, en el Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, Objetivo 16 “Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos”, que tiene como Estrategia 16.1 la de “Tratar las aguas residuales generadas y fomentar su reutilización, así como el intercambio de agua de primer uso por agua residual tratada”.

El tema de las aguas residuales también es considerado en los Ejes: 3 “Igualdad de oportunidades” y, con particular énfasis, en el eje 4 “Sustentabilidad ambiental”, en el apartado de “Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”, numeral 4.1 Agua, que establece como premisa que “los problemas asociados con el suministro, drenaje y tratamiento de las aguas, así como el impacto que éstos tienen en la vida nacional, hacen necesaria una gestión que tome en cuenta los intereses de todos los involucrados y favorezca su organización”. En este numeral se menciona que de “la extracción total de agua en el país, 77% se destina a la actividad agropecuaria, 14% al abastecimiento público y 9% a la industria autoabastecida, agroindustria, servicios, comercio y termoeléctricas”. Asimismo, que “es evidente que el abatimiento del rezago existente en materia de infraestructura para el suministro de agua potable, el establecimiento de los servicios de drenaje y alcantarillado, y el tratamiento de aguas residuales, constituyen uno de los grandes retos que enfrentará México en los próximos años. Es imprescindible invertir en tecnologías que permitan hacer un mejor uso de este recurso, incluyendo el uso de plantas desaladoras, tecnologías avanzadas para riego y reciclaje de aguas residuales”.

3.1.2 Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012

Por otra parte, el **Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008, contiene objetivos, indicadores y metas a alcanzar, correspondiendo a las aguas residuales las siguientes:

“II.2 Metas de la Visión México 2030.

2. Meta de medio ambiente: Tratamiento de aguas residuales”

Relación de objetivo, indicadores y metas

Objetivo sectorial 2. Lograr un adecuado manejo y preservación del agua en cuencas y acuíferos para impulsar el bienestar social, el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente			
Indicador	Unidad de medida	Situación actual (2006)	2012
Tratamiento de las aguas residuales colectadas.	Porcentaje de aguas tratadas con respecto a las colectadas.	36.1%	60.0%

Para lograr el objetivo planteado, este Programa comprende en su estrategia 1 la siguiente línea de acción:

“Incrementar el número de plantas de tratamiento de aguas residuales colectadas y mejorar su funcionamiento”.

3.1.3 Programa Nacional Hídrico 2007-2012

En referencia al **Programa Nacional Hídrico 2007-2012**, el C. Presidente de la República presenta los objetivos que persigue, entre los que se inserta el objetivo 2 “Que las aguas residuales se traten y se reúsen”. Allí se menciona la participación de los organismos operadores en el objetivo 1 “Mejorar la productividad del agua en el sector agrícola”, mediante el tratamiento de “las aguas residuales que generan y favorecer su reúso, considerando al Sector Agrícola como un usuario potencial”. Se agrega, además, que “el tratamiento de las aguas residuales es esencial para garantizar el ciclo del agua; es decir, el ciclo de la vida. Es por ello que los municipios e industrias deberán cumplir con la normatividad que se ha establecido en México en lo que se refiere a las descargas que son vertidas a los cuerpos”. Incluye datos que permiten establecer referentes para el establecimiento de metas:

Caudal de aguas residuales municipales (m ³ /s)	
Generado	242
Captado en las redes	206
Tratado	74.4 (36.1% del volumen captado en redes)

Fuente: Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, edición 2007. Estadísticas del Agua en México, edición 2007. Comisión Nacional del Agua.

De esta manera se incluyen indicadores y metas a alcanzar:

Estrategia 2: Tratar las aguas residuales generadas y fomentar su reúso e intercambio					
	Indicador	Universo o meta ideal	Valor al año 2006	Meta en el periodo 2007 - 2012	Meta acumulada al año 2012
2.2.1	Tratamiento de aguas residuales colectadas (%)	100	36.1	23.9 puntos porcentuales adicionales	60

Se considera entre los “principales retos a superar asociados al objetivo” los siguientes:

- “Lograr que el suministro de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales sea una prioridad en las agendas municipal y estatal.
- Lograr que los municipios e industrias cumplan con la normatividad establecida en materia de tratamiento de aguas residuales”.

Otros objetivos del Programa Nacional Hídrico inherentes a aguas residuales, que se incluyen en el Capítulo 3 son:

- Objetivo 4 Mejorar el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico, en cual se establece que “... será necesario que exista un mayor vínculo entre los institutos de investigación y desarrollo y el sector industrial, con la finalidad de que las empresas reciban asesoría en los temas asociados al agua; por ejemplo, en lo que se refiere al tratamiento de las aguas residuales que generan y su reúso”.
- En el Capítulo 4 “Investigación, desarrollo tecnológico y formación de recursos humanos en el Sector Hidráulico”, referente a la Agenda Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Sector Hidráulico, se desarrolla el Objetivo 1 “Mejorar la productividad del agua en el Sector Agrícola, a través del diseño y desarrollo de sistemas de tratamiento de aguas residuales para reúso en la agricultura”.

- Finalmente, en el Capítulo 6 “Vinculación del Programa Nacional Hídrico 2007-2012 con el Plan Nacional de Desarrollo”, se establecen los nexos con los que el Plan Nacional Hídrico corresponde a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo: Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, en su Objetivo 16 “Incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos, así como lograr un manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos”, numerales 8.3 y 8.4.

3.1.4 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012

En el “Diagnóstico del sector agropecuario y pesquero” se presenta el numeral 1.1 “Importancia del sector en la economía nacional”, que incluye el punto 1.1.1 “Los recursos”, “Tierra”, en el que se establece que el “agotamiento y deterioro de suelos y **aguas** que son utilizados en las actividades agropecuarias y pesqueras avanza a paso acelerado (5.3% cada 10 años). ...la mayor parte de los cuerpos de agua superficiales reciben descargas residuales”.

Por otra parte, en el apartado 2 “Planeación prospectiva para el desarrollo agropecuario y pesquero” se fija como objetivo 4 “**Revertir el deterioro de los ecosistemas**, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad”.

Incluye la Estrategia 4.3 dirigida a la “Conservación de agua y suelos”, en la que se dice que el “agua y los suelos fértiles como recursos escasos en México entran en una dinámica de competencia ante diversos usuarios que requieren su utilización”, por lo que plantea que la “adopción de prácticas de conservación del suelo y los recursos hídricos para reducir el impacto ambiental de las actividades agropecuarias exige una planeación que tome en cuenta la competencia por los distintos usos de estos recursos”.

3.1.5 Programa Nacional de Salud 2007-2012

Por otra parte, el Programa Nacional de Salud 2007-2012, en su capítulo III “Objetivos y estrategias”, apartado de Objetivos, punto 5 “Garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país”, contiene la estrategia “Rectoría efectiva en el sector”, con un punto 1.2 destinado a “Mejorar la coordinación operativa con las entidades federativas y los municipios en materia de protección contra riesgos sanitarios”.

En éste se establece que “uno de los principales problemas ambientales que enfrenta el país es el de la **mala calidad del agua**, que influye en el desarrollo de enfermedades del aparato digestivo, síndromes respiratorios, afecciones del sistema nervioso y hepatitis, entre otras.... **es importante abatir la contaminación exógena de los alimentos**”.

Por lo que es “necesario combatir” los riesgos relacionados con los productos alimenticios, “**que suelen contaminarse a todo lo largo de la cadena de producción, conservación, preparación y manejo**”, lo que incluiría la calidad del agua utilizada en los sistemas de riego de frutas y hortalizas para el consumo humano, así como la destinada a praderas inducidas y para producción de forraje.

Asimismo, determina la pertinencia de “**desarrollar programas transversales** con las autoridades responsables de la **agricultura, ganadería, agua y medio ambiente**, así como con otros sectores involucrados con problemas emergentes en materia de riesgos sanitarios, como lo son aquellos asociados a **alimentos**,..., y todos aquellos productos y servicios **que recaigan en el ámbito de competencia de la COFEPRIS**”.

El Programa propone “mantener actualizadas las estrategias para el análisis de los riesgos sanitarios a los que se enfrenta la población y establecer las acciones que deberán ser incorporadas a los proyectos **que para su atención opera el Sistema Federal Sanitario** en materia de: **calidad del agua; calidad microbiológica de los alimentos**..., entre otros”.

3.1.6 Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003

Es importante señalar que el sitio Web de la COFEPRIS presenta este programa que parece mantenerse en línea con las políticas del sector salud previstas para el período 2007-2012.

En relación a lo que se denomina “Principales fuentes de daño potencial”, este programa establece que “son temas prioritarios en la agenda de reducción de fuentes de daño potencial, **la contaminación de las aguas**...”.

Ya en este programa se hacía mención a que “Uno de los principales problemas ambientales y de salud pública que enfrenta el país está relacionado con un deficiente saneamiento básico y una **mala calidad del agua**,...”, lo que se incluyó con términos similares en el Programa Nacional de Salud 2007-2012.

Estas semejanzas se presentan en otras secciones como la destinada a los “Alimentos y productos de consumo” al mencionar que “los alimentos pueden alterarse o contaminarse durante las etapas de producción, cosecha, captura, transporte, procesamiento, suministro o almacenamiento provocando las denominadas enfermedades transmitidas por alimentos. **Una fuente de contaminación importante es el agua que está en contacto con los alimentos en cualquiera de sus etapas de producción y suministro**”.

Se hace alusión a que la “Secretaría de Salud y SEMARNAT firmaron bases de cooperación para el cuidado sanitario de la calidad del agua. Por ello, entre los objetivos principales del convenio de cooperación destacan..., así como la creación de un Sistema de Información Geográfico (SIG), que permita la ubicación de los agentes mencionados, además de **conocer el origen de los cultivos regados con aguas residuales**”.

Dentro de los ocho programas básicos que presenta este programa se encuentra el denominado “Agua”, que incluye los atributos de calidad microbiológica, química, física y manejo de aguas residuales.

Como línea de acción 1.1 se presenta la “Protección contra enfermedades diarreicas agudas, intoxicaciones de origen alimentario y zoonosis”, en la cual se afirma que “Las enfermedades diarreicas, las intoxicaciones de origen alimentario y las enfermedades zoonóticas tienen como mecanismos de transmisión relevantes el uso y consumo de agua y alimentos contaminados con microorganismos patógenos”. En este sentido, establece que “El **manejo inadecuado de aguas residuales** y de residuos municipales genera un **riesgo para la salud** de la población, ya sea por el contacto directo o por medios indirectos...” Asimismo, menciona la realización de actividades para “Reducir el riesgo de exposición innecesaria o excesiva de la población a **contaminantes presentes en aguas residuales**, residuos municipales y residuos tóxicos”.

4. La problemática del uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola en el contexto del SINASICA

4.1 Identificación y planteamiento del problema

La inclusión de la problemática relacionada con el uso de aguas residuales fue propuesta al pleno del SINASICA, por la SAGARPA, al poner a su consideración la ficha técnica correspondiente, misma que está contenida en el acta de la segunda reunión del SINASICA, celebrada el 13 de julio de 2004. En el apartado “Importancia Nacional”, contenido en esa ficha técnica, se aporta de manera sintética información sobre el contexto nacional de la problemática que se pretende enfrentar. En ella se establece que “el agua en México se ha declarado asunto de seguridad nacional, tanto por su escasez como por su calidad, ya que solamente el 6% de las aguas nacionales no presentan contaminación; sin embargo, el 23% están seriamente contaminadas, ya que los diferentes cuerpos de agua son receptores de descargas de aguas residuales, municipales, industriales y agropecuarias”. Se refiere que el “impacto que se genera en el sector agrícola por utilizar aguas residuales durante la producción, es alto ya que México tiene el 2° lugar a nivel mundial en el riego de productos agrícolas con aguas residuales con una superficie de 340,000 has (18.2%), lo que deriva en problemas al comercio y competitividad, así como en la transmisión de enfermedades gastrointestinales y otras aún más patogénicas, situación por la que es necesario proponer medidas que regulen su uso, con el fin de asegurar y preservar la calidad del agua utilizada en los sistemas agrícolas y acuícolas”.

La representación de la dependencia que tiene a su cargo la coordinación de este grupo de trabajo, que es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), desconoce quién elaboró la ficha técnica y con base en qué información se hizo, aun cuando en el acta correspondiente, el Secretario Técnico del SINASICA hace referencia a datos que atribuye a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). En la documentación sujeta a revisión **no se encuentra información que permita conocer la metodología empleada para identificar y plantear los problemas** que derivaron en la elaboración de la ficha técnica y la posterior conformación del Grupo de Trabajo No. 1.

La ficha técnica no especifica cuáles son los problemas concretos identificados en materia de comercio, competitividad y salud pública, a partir de los cuales se podrían fijar los indicadores para el establecimiento de objetivos y metas para el abordaje de la problemática, que permitirían evaluar el desempeño del Sistema en este sentido, así como realizar una vinculación con las políticas, planes y programas del Gobierno Federal en materia de aguas residuales, lo que puede constituir un impedimento para contar con elementos para determinar cuál información debe ser generada para su suministro a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS).

4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 1

En la Matriz de Responsables para la integración de los grupos de trabajo del SINASICA, contenida en el acta de la 2ª reunión del SINASICA, de julio de 2004, se confiere la responsabilidad primaria a la SEMARNAT, la compartida a la Secretaría de Salud (SSA), la contributoria corresponde a la SAGARPA y la remota a la Secretaría de Economía (SE); en esta matriz no se consideraba aún la incorporación de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) y del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), que fueron incorporados posteriormente.

Aunque no se tuvo acceso a una minuta o acta de instalación del Grupo de Trabajo No. 1, la coordinación del mismo presentó los oficios de invitación a la reunión que identifica como la primera que celebró, marcados con el número de referencia 186 del 13 de julio de 2004, girados por la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la SEMARNAT.

Las invitaciones fueron giradas a las siguientes dependencias: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), de la SSA; CONAGUA; Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales, de la SE; Subsecretaría de Agricultura de la SAGARPA, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), y a la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), reunión que de acuerdo a la lista de asistencia presentada se llevó a cabo el 16 de julio de 2004.

5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 1 del SINASICA

5.1 Arreglo institucional

El arreglo institucional del SINASICA tiene como fundamento a la LDRS, que en su Artículo 22 establece que la CIDRS ejecutará las acciones previstas en el título II, a través de las dependencias y entidades que la integran, de acuerdo al ámbito de su competencia y que contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

También señala que **la CIDRS** aprovechará, mediante la concertación, las capacidades institucionales de las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, disponiendo la integración de nueve sistemas, uno de los cuales es el SINASICA, y seis servicios especializados.

Así, en el Artículo 92 se mandata que “el Gobierno Federal, con base en lo dispuesto por las leyes aplicables, establecerá el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, el cual será coordinado por la Secretaría (de Agricultura) e integrado por las dependencias y entidades competentes”.

La LDRS establece en su Artículo 93 que, **con base en la información que provee el SINASICA, la CIDRS fomenta** la normalización, organiza y **lleva a cabo** las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e **impulsa** los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria, todo ello en concertación con los gobiernos de los estados y los productores.

La relevancia de este señalamiento estriba en que **la LDRS no establece como tal el objeto del SINASICA, sino que éste se extrae por inferencia del Artículo 93**, a partir de la disposición a la CIDRS para llevar a cabo sus funciones **con base en la información suministrada por el SINASICA**.

Con el objeto de regular su integración, organización y funcionamiento, el SINASICA elaboró sus “Lineamientos Generales de Operación”, suscritos por la CIDRS en 2006. En ellos se establece **dentro de las responsabilidades del SINASICA**:

- a) Obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer, de manera ordenada, a la CIDRS la información relacionada con la regulación y normalización de la sanidad fitosanitaria, la sanidad animal, la sanidad acuícola, la inocuidad y la calidad integral de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros destinados a alimentos.
- b) Proponer las estrategias para el establecimiento y desarrollo de las regiones fitosanitarias y zoonosanitarias al interior del país; así como el establecimiento de procedimientos y programas especiales para acreditar la aplicación de la normatividad y los avances dentro de las regiones.
- c) Establecer estrategias para llevar a cabo acciones en materia fitosanitaria, zoonosanitaria y de inocuidad, en colaboración con otros países.

Los Lineamientos Generales de Operación del **SINASICA** lo definen a éste en su Artículo 4 como un “**mecanismo de concurrencia responsable de obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer de manera ordenada a la CIDRS información**”. Si bien en el cuerpo de los lineamientos es posible identificar que prevalecen como atribuciones del Sistema verbos que incluyen: impulsar, proponer e identificar, en el Artículo 8 se establece que “para la realización de su objeto, el Sistema tendrá a su cargo las siguientes funciones sustantivas: ... identificar y **ejecutar** las estrategias y acciones”. La ejecución de las estrategias y acciones están desvinculadas del objeto que le confiere la LDRS, que las

asigna a la CIDRS y al órgano desconcentrado Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

Estas consideraciones son importantes, dado que en el Artículo 2º, fracción XXVIII de la LDRS se define que un servicio es una “institución pública responsable de la **ejecución** de programas y acciones específicas”, mientras que en su fracción XXX define un sistema como un “mecanismo de concurrencia y **coordinación** de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito”; es decir, **el carácter del SINASICA no debe ser ejecutivo**.

De la revisión de la documentación disponible se desprende que existe correspondencia entre el mandato expreso de la LDRS y el desempeño que el Grupo de Trabajo No. 1 del SINASICA ha mostrado desde su instalación, aun cuando es factible reconocer rasgos predominantes del efecto de voluntades individuales, particularmente la disposición de su coordinador, más que un trabajo fundamentado en la utilización de instrumentos metodológicos para la consecución de logros institucionales.

Los trabajos del Grupo de Trabajo No. 1 reflejan su congruencia en torno a lo que en materia de aguas residuales establecen para el período 2007-2012 el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Programa Nacional Hídrico, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, Programa Nacional de Salud y el Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003. Su vinculación con las disposiciones de la LDRS, en donde se encuentra inserto de alguna manera su objeto, pudiera ser susceptible de cuestionamientos, que se derivarían de la **ausencia de lineamientos precisos sobre el papel que le corresponde desempeñar a cada grupo de trabajo, dentro del SINASICA**.

La integración del grupo se dio de facto, dejando en manos de quienes se incorporaron como representantes de las entidades y dependencias participantes no solo su operación, sino la concepción misma de cómo debía hacerlo. La coordinación del grupo fue asumida en los hechos por la representación de la SEMARNAT, como consecuencia, primero, de la asignación de la responsabilidad primaria por parte del pleno, pero sobre todo por el grado de involucramiento y compromiso que ésta fue tomando, aunque no como producto de un análisis colectivo de las atribuciones y responsabilidades institucionales que hubiesen derivado en el establecimiento de jerarquías, mecanismos de coordinación y comunicación al interior del grupo.

Dadas las condiciones en que se creó y las de organización en que opera, los resultados obtenidos por el Grupo de Trabajo No. 1 en su período de existencia **pueden constituir una base para determinar la información a suministrar de manera sistemática a la CIDRS**, sobre todo en el contexto de una administración pública federal con recursos limitados, cuyo personal incorporado a este tipo de mecanismos lo ve como una carga adicional, sin la motivación suficiente para participar y, en ocasiones, sin la competencia técnica requerida para influir en asuntos de importancia por demás trascendente.

Al igual que el SINASICA en conjunto, el Grupo de Trabajo No. 1 tiene un carácter institucional, considerando que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales; en este sentido, el Grupo de Trabajo No. 1 se desempeña dentro del marco establecido por el Gobierno Federal. Sin embargo, muestra áreas de oportunidad en su arreglo institucional debido a que no cuenta con reglas que rijan su comportamiento en el dominio específico que le atañe, en este caso el ámbito de las aguas residuales. Por otra parte, se aprecian asignaturas pendientes en su perfil como organización, como un grupo relacionado por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, creado con un propósito deliberado de interacción.

El Grupo de Trabajo No. 1 se desempeña bajo un arreglo institucional determinado por la voluntad personal de los representantes de las entidades y dependencias que lo conforman, que comprende normas, costumbres y elementos de carácter ético, lo que ubica su actuación en un nivel mostrado por los grupos de trabajo formados tradicionalmente en la administración pública federal.

5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 1

En relación a los procesos de planeación del Grupo de Trabajo No. 1, éste no cuenta con un documento rector en el que establezca sus políticas y objetivos y metas, tanto a corto como mediano y largo plazo, **con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA**. Las áreas de oportunidad en materia de planeación que muestra el grupo de trabajo se presentaron desde su misma integración, puesto que la misma no se llevó a cabo bajo un plan preestablecido, dejando a la iniciativa de las dependencias y entidades incluidas en la matriz de responsabilidades la tarea de conformarlo. Se aprecia que, con base en la óptica y la experiencia del coordinador del grupo que revelan las actas de las reuniones del pleno del SINASICA, se empieza a prefigurar la intencionalidad de dar sentido a las funciones del grupo.

En ese sentido, en la séptima reunión del SINASICA, celebrada en septiembre de 2005, cuando se incluye por primera vez información sobre las actividades del Grupo de Trabajo No. 1, se da cuenta que “se ha trabajado en coordinación con la CONAGUA desde el año pasado, en un inventario de la utilización de aguas residuales en todo lo que tiene que ver el riego agrícola”. Por otra parte, la dependencia con la responsabilidad primaria en el grupo de trabajo identificó la necesidad de ir construyendo un marco de referencia del ámbito al cual están dirigidos sus esfuerzos, aun cuando no lo establece como un objetivo.

También, durante la novena reunión del SINASICA, celebrada el 15 de febrero de 2006, se emitió el “Acuerdo 18 / 2005 SINASICA Único.- La SEMARNAT se compromete a enviar a la Secretaría Técnica antes de que concluya el mes de junio, el informe del inventario de utilización de aguas residuales en el riego agrícola”. Si bien este acuerdo no especifica el alcance del inventario en relación a los indicadores a incluir o la cobertura geográfica, el establecimiento de la fecha de entrega le confiere el carácter de meta. En esta misma reunión, el grupo de trabajo planteó la necesidad de precisar los municipios e industrias que cumplen la NOM-001-SEMARNAT-1996, las que no lo hacen e identificar

sus descargas y/o re uso del agua residual en la agricultura; que posteriormente se traduciría en el establecimiento de una “línea de trabajo”.

Asimismo, se informó que en cumplimiento del acuerdo 25/2005 SINASICA, del 6 de diciembre de 2005:

“1. **Se elaboraría un documento con las bases del tema del uso del agua residual en la agricultura y su posible impacto en la salud pública;** que proponga recomendaciones de política, estrategia y acciones; que incorpore un diagnóstico y la información actualizada sobre las áreas agrícolas regadas con agua residual tratada y no tratada, así como de los cultivos, por entidad federativa; incluiría información de 5 municipios seleccionados (Actopan, Hidalgo; Ciudad Juárez, Chihuahua; Morelia, Michoacán; Guadalupe, Zacatecas; Cd. Ayala, Morelos), sobre extensiones y cultivos, enfermedades gastrointestinales registradas por la SSA, acciones o programas que en ellos promueve e implementa esta Secretaría para detener y revertir dichas enfermedades, los proyectos que se hayan presentado o el avance de los mismos para instalar plantas de tratamiento de aguas residuales así como sus requerimientos financieros, los programas de apoyos a la agricultura y referencias bibliográficas del tema.

2. **Se organizará una reunión con expertos en el tema** para analizar las perspectivas políticas, económicas, tecnológicas y jurídicas, y reforzar el diagnóstico y acciones, incorporándolas en el documento base (15 de junio 2006); se encuentra confirmada la participación del Dr. Enrique Cifuentes, del Instituto Nacional de Salud Pública, de la Dra. Blanca Elena Jiménez Cisneros, de la UNAM y del Ing. Enrique Mejía, de la Comisión Nacional del Agua; quienes han sido pioneros y han realizado los trabajos de investigación más destacados en la materia en México y a nivel internacional.

3. **Se elaborará un folleto informativo sobre el uso del agua residual en la agricultura y los efectos probables en la salud pública;** de disponer de presupuesto, será editado para difundirlo a los Presidentes municipales y habitantes de zonas donde se riega con agua residual. Esta información podrá ser incorporada a las páginas de Internet de las dependencias participantes.”

El planteamiento comprende objetivos y metas, aun cuando todavía no se percibe la necesidad de integrar un documento rector del grupo de trabajo, que conduzca su actuación, que establezca las líneas generales a través de políticas, que describa con claridad los objetivos que pretende alcanzar y las metas a cubrir, **en función del mandato expreso de la LDRS**, razón de la existencia del SINASICA y, por ende, del grupo de trabajo integrado.

No se cuenta con elementos de juicio para afirmar contundentemente que existe un claro entendimiento de la misión del grupo de trabajo, ni la visión que de él tienen quienes forman parte. En los diversos informes incorporados a las actas de las reuniones del pleno del SINASICA no se encuentran elementos de planeación en los niveles estratégico, táctico y operativo que, como se verá más adelante, están influidos por la carencia de procesos de organización al interior del grupo.

En esta reunión se presenta en anexo del Grupo de Trabajo No. 1, el:

Esquema de trabajo para la elaboración intersecretarial del documento base

Programas						
	Extensiones y cultivos regados (ha)	Enfermedades gastrointestinales	De apoyo a los productores	De salud pública	Plantas de tratamiento (PTAR) en proceso	Requerimientos financieros para instalar PTAR
SAGARPA	Extensiones, volúmenes, cultivos y productores involucrados		Alianza para el Campo			
Salud		Índice de enfermedades Tasa de mortalidad infantil		Contra enfermedades gastrointestinales		
SEMARNAT	Integra documento Realiza foro investigaciones, estudios, bibliografía	Integra documento	Integra documento	Integra documento	Integra documento	Integra documento
CNA	Municipios Volúmenes de agua residual tratada y no tratada				Etapas del proyecto, por municipio seleccionado Calidad del agua	Tecnologías de PTAR

Esquema que, de manera sucinta, pretende generar y acopiar información, susceptible de ser utilizada por la CIDRS.

Con fecha 20 de agosto de 2007 se generó el “Plan bianual de trabajo del Grupo de Trabajo No. 1 de Aguas Residuales, SINASICA”, que se presenta a continuación:

Línea de trabajo	Acción	Institución	Grado de avance
1	Promover mayores niveles de tratamiento de aguas residuales en el país.	SEMARNAT	
2	Proponer que las Normas Oficiales Mexicanas 001, 002 y 003 sean más estrictas.	SEMARNAT	
3	Reforzar los programas de manejo adecuado de alimentos, lavado y desinfección de frutas y verduras e higiene, especialmente en zonas donde se riega con aguas residuales no tratadas.	SALUD	
4	Proponer la eliminación de estímulos o apoyos a agricultores que utilicen agua residual en cultivos prohibidos.		
5	<i>Integrar base de datos de extensiones de tierras regadas con aguas residuales.</i>	SEMARNAT/SAGARPA	
6	Promover medidas más eficaces a fin de que industrias y municipios cumplan con la Normatividad (NOM 001).	SEMARNAT	
7	<i>Diseñar una base de datos de municipios e industrias a fin de dar seguimiento al cumplimiento de la NOM 001-SEMARNAT-1996</i>	SEMARNAT	
8	Proponer y promover estímulos para que las industrias y municipios traten las aguas residuales antes de verterlas a los cuerpos de agua.	SEMARNAT	
9	Promover una NOM (SAGARPA-SEMARNAT) para prevenir la contaminación difusa (agricultura).	CNA/SEMARNAT/SAGARPA	
10	Evaluar los principios de Estocolmo, sobre el uso del agua residual en la agricultura.	SEMARNAT/SAGARPA/SALUD	

De las diez líneas de trabajo enlistadas, únicamente las 5 y 7 podrían estar vinculadas directamente para el cumplimiento del objeto del Sistema en los términos de la LDRS.

5.3 Formalización

La evaluación de este grupo de trabajo comprendió su formalización, entendido este concepto como el grado en que las políticas, reglas, procedimientos, descripciones de puestos y otros **documentos escritos** especifican qué acciones son o no tomadas bajo un conjunto de circunstancias.

Es conveniente señalar que éste y todos los grupos que integran el SINASICA debieron someterse a un proceso de organización, a la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de sus elementos humanos y materiales, con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de los planes y objetivos establecidos; sin embargo, esta etapa de organización está estrechamente vinculada con la fase previa, correspondiente a la planeación, en la que se debería haber establecido el fin que se persigue; en tal caso, la organización debería responder directamente a las políticas, objetivos y metas establecidas durante la planeación, etapa que no fue cubierta en este caso, lo que repercute directamente en la eficiencia y la eficacia del grupo de trabajo.

De tal suerte que la **organización de este grupo se asemeja más a un patrón informal**, definido éste como el establecimiento de alianzas, redes personales o ámbitos de influencia, resultante de las reacciones individuales y colectivas ante la organización formal.

La dependencia coordinadora del grupo no mostró evidencias de documentación para evaluar el grado de formalización alcanzado. **No se cuenta con un manual de organización, procedimientos de operación ni ningún otro elemento que configure las formas en que el conjunto de integrantes deben desenvolverse para el cumplimiento de sus responsabilidades en el contexto del SINASICA.**

La documentación de que se dispuso **puede ser categorizada como correspondencia**, pues se trata de la generada en el transcurso de sus actividades, compuesta por listas de asistencia, escritos con convocatorias a las reuniones del grupo, notas informativas, remisión de documentos, solicitudes de asistencia y designación de representantes, comunicaciones, agenda de visita, entre otros asuntos.

Un aspecto de importancia es que únicamente se cuenta con un oficio de designación de representante de una dependencia y otro que comunica la asistencia de personal con representatividad durante la reunión de que se trata. La relevancia estriba en que, en los hechos, **no se encuentra oficializada la participación de las dependencias y entidades convocadas**, lo cual puede afectar la validez de los acuerdos y compromisos que se asumen o en la capacidad de decisión de los funcionarios que intervienen.

En el mismo tenor se encuentra la formación misma del grupo de trabajo, el cual **no cuenta con un acta de instalación**, por lo que no se encuentra sustento documental de su integración ni de los términos en que se llevó a cabo.

Este Grupo de Trabajo No. 1 ha sido referido con diversas denominaciones que incluyen:

- Aguas residuales y su impacto en la agricultura y la producción acuícola (Actas de la segunda, séptima y octava reunión del SINASICA).
- El uso del Agua Residual en la Agricultura (Evaluación de Resultados del Grupo de Trabajo No. 1: El uso del Agua Residual en la Agricultura, Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, 2004-2006, SINASICA, México D.F., 18 de febrero de 2008).

- Aguas residuales (Actas de las reuniones cuarta, quinta, sexta del SINASICA).
- Aguas Residuales y su impacto en la agricultura (Acta de la novena reunión del SINASICA).
- Aguas Residuales, Impacto en la Agricultura y la Producción Acuícola (Acta de la décima segunda reunión del SINASICA).

Si bien el contenido temático de la problemática que aborda este grupo de trabajo no debería verse afectado por las diferentes acepciones que se le confieren, aun cuando pueda o no comprender la parte acuícola, es conveniente mencionar que la consistencia en el uso de una denominación de carácter oficial **permite la creación de un sentido de identidad, así como establecer formalmente todos y cada uno de los acuerdos que se toman** en referencia a esa problemática, en el marco de las disposiciones de carácter legal que rigen el funcionamiento de este mecanismo de concurrencia, mediante la identificación plena en la documentación que se genera.

5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo

Con relación al seguimiento de los acuerdos tomados en este grupo de trabajo se detectó que no se cuenta con actas de las reuniones celebradas ni con matrices que registren los acuerdos y compromisos asumidos, plazos de cumplimiento, responsables y especificaciones. Algunos propósitos son registrados de formas diversas como son algunos cuadros, que se presentan ante el pleno del SINASICA, pero contemplan el detalle suficiente para visualizar su alcance y las responsabilidades que se asumen. Un ejemplo, que presenta algunas inconsistencias, es el del intento de ordenamiento en actividades de seguimiento lo constituye la “Matriz de seguimiento a la atención interinstitucional por problemática”, que se incluye en la evaluación de resultados 2004-2006 de este grupo.

Asimismo, **se requiere de un sistema de información al interior del grupo de trabajo**, de manera que los insumos informativos que se entregan al pleno no sean elaborados solo para ese propósito con antelación a la celebración de las reuniones del pleno.

En materia de evaluación interna del grupo de trabajo, éste llevó a cabo su ejercicio a partir del cual elaboró el documento denominado “Evaluación de Resultados del Grupo de Trabajo No.1: El uso del Agua Residual en la Agricultura, 2004-2006”, fechado el 18 de febrero de 2008. Como el mismo título lo establece, esta autoevaluación desarrollada de acuerdo a las características que fijó el SENASICA estuvo dirigida a la revisión de los resultados, pero no se consideró si éstos pudieran estar determinados por la forma en que se lleva la gestión del grupo de trabajo, así como si en esencia existe apego a su objeto como parte del SINASICA.

6. Resultados de la operación

Los hallazgos de resultados encontrados en el transcurso de esta evaluación corresponden, en cierta medida, a los que se registran en el documento de autoevaluación referido en el numeral anterior, pero se encuentran puntos que deben ser sujetos a aclaraciones para que no se creen expectativas difíciles de lograr.

Como se había señalado en el apartado de planeación, en la séptima reunión del SINASICA, celebrada en septiembre de 2005, se informó sobre la elaboración en marcha de un inventario de la utilización de aguas residuales en la agricultura y durante la novena reunión del SINASICA, celebrada el 15 de febrero de 2006, se hizo referencia al acuerdo 25/2005 SINASICA, del 6 de diciembre de 2005, contemplando la elaboración de un documento con las bases del tema del uso del agua residual en la agricultura y su posible impacto en la salud pública, así como la organización de una reunión con expertos en el tema. Al respecto se considera que estos propósitos fueron cumplidos, aunque vale la pena hacer algunas precisiones al respecto.

En reunión de trabajo sostenida por el evaluador con representantes de la dependencia coordinadora, éstos manifestaron que al 4 de febrero de 2009, la CONAGUA no había concluido el inventario de referencia.

Las consideraciones que explican este desfase corresponden a que, aunque la CONAGUA tiene atribuciones que le permitirían acceder a la información necesaria para la elaboración del inventario, no se encuentra como una tarea de responsabilidad de esta dependencia incluida en sus planes y programas, careciendo por lo tanto de los recursos específicos para su acopio, por lo que se ha venido realizando en función de la disponibilidad de recursos con que vayan contando las gerencias estatales de la dependencia para hacerlo.

El “Foro sobre el uso del agua residual en la agricultura y su impacto en la salud pública” se celebró el 15 de junio de 2006, con la asistencia de 18 personas pertenecientes a instituciones como el SENASICA, Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), CONAGUA, SEMARNAT y de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X).

El 14 de noviembre de 2006 se hizo entrega del documento comprometido, cuya elaboración se basó en insumos generados en ese Foro. Este documento tuvo inicialmente un carácter preliminar e incluyó 21 recomendaciones; fue puesto a la consideración del pleno a cuyos integrantes se solicitó que, de tener alguna observación, la hicieran llegar al grupo para su incorporación. Asimismo, se informó acerca de una reunión con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) al que se entregó una copia del documento referido, para que lo revisara e hiciera comentarios adicionales.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

Los trabajos realizados por el Grupo de Trabajo No. 1, “El uso del agua residual y su impacto en la agricultura y la producción acuícola”, denotan **vinculación y alineamiento** con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Programa Nacional Hídrico, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, el Programa Nacional de Salud, todos para el período 2007-2012, y el Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003, **más como resultado del conocimiento y experiencia de los integrantes del grupo**, que como consecuencia de un plan preestablecido en ese sentido.

La inclusión de esta problemática dentro de las prioridades del SINASICA se dio al considerar la SAGARPA que su atención requiere de la intervención de más de una dependencia, pero no se encontraron elementos metodológicos para la identificación, planteamiento y priorización de problemas.

Se partió de una necesidad de atender de manera transversal la problemática detectada, cuando el objeto del Sistema no está dirigido a la ejecución que, en tal caso, corresponde a los servicios mandatados por la LDRS o a las mismas dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de su respectiva competencia.

El grupo de trabajo orientó sus actividades a la **obtención de información para su análisis y generación de propuestas susceptibles de ser destinadas a apoyar las actividades de la CIDRS**.

Su institucionalidad corresponde a los preceptos legales y normativos que rigen al SINASICA, sin haber desarrollado reglas destinadas a su particular ámbito de desempeño, enriqueciendo los lineamientos de operación del Sistema con disposiciones que faciliten el desempeño y mejora de sus actividades para el cumplimiento de su objeto en el marco de la LDRS. Su arreglo institucional necesita de reglas que lo dirijan en el ámbito de las aguas residuales.

El Grupo de Trabajo No. 1 no dispone de un documento que contenga sus antecedentes, razón de ser, las perspectivas de su actividad, las políticas que guíen y determinen su rumbo, los objetivos a alcanzar y las metas que pretende cubrir, con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA.

Los elementos de planeación, aun no consolidados, muestran que corresponden más a la iniciativa individual de sus integrantes y a sus buenas intenciones, con base en una óptica derivada de su **madurez profesional en el ámbito cubierto**, que a un proceso de planeación sistematizado bajo un método claramente definido.

Como consecuencia de la falta de elementos de planeación, el grupo de trabajo opera bajo una organización informal, con preeminencia de las relaciones y voluntades personales, requiriendo de una estructura de organización diseñada para facilitar la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, entre las dependencias y entidades participantes; así, no se ha considerado la existencia de niveles jerárquicos a su interior ni la importancia que reviste conocer y **aprovechar al máximo la competencia técnica del personal** asignado para desempeñarse dentro del grupo.

La evaluación no permitió determinar su grado de formalización, pues no se cuenta con un manual de organización, procedimientos de operación, descripciones de puestos o elementos que describan cómo debe operar el grupo para cumplir su papel como un elemento que interactúa dentro de los límites del SINASICA y en razón de su objeto.

La misma integración del grupo está marcada por la falta de un acta de instalación, así como de las acreditaciones oficiales de la mayoría de los representantes de las dependencias y entidades que lo componen.

El seguimiento de acuerdos y compromisos no se encuentra sistematizado, no se levantan actas de reuniones y tampoco se elaboran matrices para ese efecto; siendo el coordinador del grupo de trabajo quien realiza la actividad de acuerdo a su criterio personal.

Bajo la consideración de que su tarea fundamental debe ser el suministro de información a la CIDRS, es de resaltar que se requiere de un sistema de información al interior del grupo de trabajo, así como que se fijen los términos en que se debe satisfacer la demanda de información de la CIDRS.

El mecanismo de evaluación interna que determinó el SINASICA para sus grupos de trabajo tendrá poca repercusión mientras permanezca en la modalidad de autoevaluación.

Los resultados alcanzados por el Grupo de Trabajo No. 1 dan respuesta a propósitos que, aunque surgieron desvinculados a un proceso de planeación deliberado, se alinean con las políticas nacionales en la materia, y deben ser considerados como un **importante sustrato para conformar el marco de referencia del Grupo de Trabajo No. 1**.

La **mayor fortaleza** del Grupo de Trabajo No. 1 es la **experiencia individual de los funcionarios públicos que se han mantenido no solo activos, sino proactivos, en el tiempo de existencia del grupo**, acotando sus actividades, en la medida que el entorno se los permite, dentro de los límites que definen su ámbito de acción.

Sus **debilidades** se inscriben en el contexto de los **procesos de planeación y organización**, en su formalización, en la importancia que algunas dependencias y entidades confieren al SINASICA, así como a la falta de estímulos de orden diverso para desempeñarse dentro del Sistema.

7.2. Recomendaciones

- a) Diseñar, organizar y celebrar un taller de planeación estratégica del Grupo de Trabajo No. 1, que contemple la participación de representantes formalmente acreditados de las dependencias e instituciones involucradas en la atención de la problemática del uso de aguas residuales en la agricultura y la producción acuícola, bajo la premisa de contar con competencia técnica. En este taller deben establecerse los preceptos básicos que rijan al grupo de trabajo, en concordancia con el objeto que señala la LDRS, para proponer así su incorporación a los documentos rectores del SINASICA. Dado su carácter participativo, el taller debe contemplar la utilización plena de técnicas que deriven en la adquisición de un fuerte sentido de identidad, pertenencia y compromiso por parte de los miembros del grupo. Los resultados deben incluir información sobre las necesidades de recursos para apoyar los trabajos del grupo, de manera que alivien la saturación de las cargas de trabajo que en sus propias instituciones tienen los representantes.
- b) **Diseñar e implantar un sistema de gestión** para el SINASICA y sus grupos de trabajo, con base en los documentos generados en el taller de planeación estratégica, **en concordancia con la normativa generalmente aceptada en el ámbito internacional de los sistemas de gestión**. La implantación del sistema debe contemplar el completo entendimiento del mismo por parte de los integrantes de los grupos.
- c) **Identificar la información que**, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de aguas residuales, salud pública e inocuidad alimentaria, **constituye el acervo para alimentar a la CIDRS**. Dicha identificación debe establecer las fuentes generadoras de información, su periodicidad y los mecanismos de validación.
- d) **Diseñar e instrumentar el sistema de información del grupo de trabajo**, bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.
- e) Establecer, dentro del conjunto de programas de apoyos gubernamentales, los mecanismos para financiar una estructura de apoyo al SINASICA y a sus grupos de trabajo, con el fin de mantener una dinámica permanente de operación.

Capítulo 2

Control sanitario de rastros y mataderos (Grupo de Trabajo No. 2)

1. Introducción

La evaluación del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA) responde al interés de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y de su órgano desconcentrado, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), por conocer la correspondencia entre el mandato expreso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el desempeño que el SINASICA ha mostrado desde su instalación.

En este marco se inscribe la evaluación de la gestión del Grupo de Trabajo No. 2 del SINASICA, “Control sanitario de rastros y mataderos”, de tal manera que sea posible conocer actividades que ha realizado desde de su integración hasta 2008, así como valorar sus resultados, de manera que permita la retroalimentación del Sistema para que los responsables del mismo establezcan las acciones de mejora pertinentes.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Valorar los logros y determinar oportunidades que se registran en las funciones desempeñadas por el Grupo de Trabajo No. 2 del SINASICA, “Control sanitario de rastros y mataderos”, en relación con su organización formal, mecanismos de coordinación y desarrollo de actividades, con el propósito de formular acciones orientadas al mejoramiento de su eficacia y eficiencia en el marco de sus responsabilidades asignadas y del contexto de la problemática nacional a atender.

2.2 Objetivos específicos

- a) Evaluar las acciones desarrolladas para la institucionalidad del Grupo de Trabajo No. 2 del SINASICA, “Control sanitario de rastros y mataderos”, que incluyen el diseño de su estructura de organización y los instrumentos disponibles para la adecuada coordinación entre las dependencias y entidades que lo integran, con el objeto de determinar la pertinencia de las mismas.
- b) Valorar el alineamiento del arreglo institucional implementado y las actividades llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo No. 2, con relación al objeto de su existencia, en los términos de la LDRS, y de los objetivos que en la materia establece el Plan

Nacional de Desarrollo, de tal manera que sea factible corroborar el cumplimiento de su razón de ser.

- c) Identificar las estrategias interinstitucionales establecidas, la práctica de trabajo concurrente y sus posibles efectos sinérgicos en la operación del Grupo de Trabajo No. 2, con el propósito de obtener elementos para retroalimentar a los actores para lograr una mayor eficiencia gubernamental en la materia.
- d) Analizar el alcance de las acciones emprendidas por el Grupo de Trabajo No. 2, como factor clave para conocer el grado de eficacia que confiere el trabajo colectivo desarrollado y la pertinencia de los temas abordados en el contexto de las responsabilidades asignadas al Sistema.

3. Antecedentes

3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con el control sanitario de rastros y mataderos

3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012** incluye preceptos en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, los cuales se ubican en el Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, Objetivo 8 “Abastecer el mercado interno con **alimentos de calidad, sanos** y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, en donde se inserta la Estrategia 8.1 “Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria. **Garantizar la aplicación de la normatividad vigente en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria** y mejorarla permanentemente para mantener el reconocimiento a nuestros estatus sanitario por parte de los mercados globales”.

3.1.2 Programa Sectorial de Salud 2007-2012

De acuerdo al Programa Sectorial de Salud 2007-2012 (PROSESA), éste tiene como marco de formulación al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y establece que se relaciona íntegramente con los 10 objetivos nacionales del PND, y que esta relación se da de forma directa con algunos objetivos, como es el caso de los objetivos 4, 5, 6, 7 y 8 del Eje 3. Se afirma también que existe una relación indirecta y de grado variable con otros objetivos del PND, para lo cual se presentan las precisiones del caso.

3.1.3 Programa Nacional de Salud 2007-2012

El Programa contiene un apartado de “Regulación, control y fomento sanitario”, que se presenta dentro de su Capítulo I “Necesidades, recursos y servicios de salud”, en el cual especifica que la “Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) desarrolla tareas de regulación, control y fomento sanitario en su misión de proteger a la población contra este tipo de riesgos”.

Establece que el ámbito de competencia de la COFEPRIS es la regulación y fomento sanitario de la producción, comercialización, importación, exportación, publicidad o exposición involuntaria de medicamentos y tecnologías para la salud; sustancias tóxicas o peligrosas; productos y servicios (en donde se ubican los alimentos); la salud en el trabajo; **el saneamiento básico (que comprende a los rastros)** y los riesgos derivados de factores ambientales. Actividades que describe como “encaminadas al control y fomento sanitario, **en que concurren los esfuerzos federales, estatales y municipales**, en el ámbito de sus competencias, **hacia la protección de la salud**”. Considera que la inocuidad de los alimentos y la calidad bacteriológica y fisicoquímica del agua para consumo humano están entre los principales retos del país en materia de riesgos sanitarios.

En su Capítulo III “Objetivos y estrategias” señala que la presente administración instrumentará diez estrategias que se agrupan en las áreas que constituyen las funciones sustantivas del Sistema Nacional de Salud: rectoría efectiva, financiamiento equitativo y sostenible, y generación de recursos suficientes y oportunos”; estrategias que tienen líneas de acción, la mayoría, con metas específicas.

En cuanto a la “Rectoría efectiva en el sector” se establece que **corresponde a la COFEPRIS** llevar a cabo acciones para fortalecer y modernizar la identificación, análisis, evaluación, regulación, control, fomento y difusión de las condiciones y requisitos para la prevención y manejo de riesgos sanitarios en el país.

“En el marco del federalismo cooperativo se fortalecerá el vínculo con las entidades federativas a través de la consolidación del **Sistema Federal Sanitario**, definiendo las prioridades en materia de riesgos sanitarios, de tal forma que la actividad sanitaria sea congruente con las condiciones sociales y económicas particulares de cada localidad, robusteciendo así los principios de solidaridad y corresponsabilidad”.

Dentro de las líneas de acción que en esta materia se desarrollarán se encuentran “mejorar la coordinación operativa con las entidades federativas y los municipios en materia de protección contra riesgos sanitarios” y “es importante abatir la contaminación exógena de los alimentos, que se debe a la **falta de instalaciones apropiadas y equipo moderno** en la industria productora de alimentos, y a las **malas condiciones de limpieza de los rastros y los malos hábitos higiénicos de los trabajadores** que manejan alimentos”.

“La actual administración se propone:

- Coadyuvar al **mejoramiento de las condiciones sanitarias de los rastros y mataderos municipales**, garantizando que por lo menos 300 rastros y mataderos municipales que atienden a poblaciones de más de 50 mil habitantes mejoren sus condiciones de infraestructura y operativas”.

También se propone:

- “**Desarrollar programas transversales con las autoridades responsables de la agricultura, ganadería, agua y medio ambiente**, así como con otros sectores involucrados con problemas emergentes en materia de riesgos sanitarios”, incluidos los asociados a alimentos y “**todos aquellos productos y servicios** que recaigan en el ámbito de competencia de la COFEPRIS”.

“En materia de identificación y control de riesgos, la actual administración se propone actuar **atendiendo a las evidencias científicas disponibles**. Dentro de las actividades que desarrollará en este sentido se incluyen:

- Elaborar permanentemente diagnósticos de riesgos sanitarios a fin de identificar los riesgos emergentes y no emergentes que deberán ser atendidos a través de acciones regulatorias y de fomento sanitario.
- Conformar un atlas nacional de riesgos que permita identificar riesgos nacionales, regionales, estatales y municipales.
- Mantener actualizadas las estrategias para el análisis de los riesgos sanitarios a los que se enfrenta la población y establecer las acciones que deberán ser incorporadas a los proyectos que **para su atención opera el Sistema Federal Sanitario** en materia de: calidad del agua; calidad microbiológica de los alimentos ... entre otros”.

El Sistema Federal Sanitario como concepto, pero más la COFEPRIS como instrumento gubernamental ejecutivo, por medio de su “Proyecto Rastros”, han desempeñado el papel central para el logro de los que se han presentado como resultados de la operación de este Grupo de Trabajo No. 2 del SINASICA.

3.1.4 Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003

El sitio Web de la COFEPRIS presenta este programa que parece mantenerse en línea con las políticas del sector salud previstas para el período 2007-2012.

En el apartado II ¿En dónde estamos? se incluye el cuadro diagnóstico siguiente:

“RASTROS MUNICIPALES

Quizá uno de los problemas sanitarios que más destaca por la necesidad de incluirse en la agenda política es el del manejo de los productos cárnicos de todo tipo, sean de la especie bovina, porcina, equina, ovina, caprina o aves.

En México existen dos mundos diferentes en cuanto al sacrificio y a la comercialización de la carne se refieren.

Por una parte, a raíz de la aparición de la fiebre aftosa en el período de 1947-1954 y debido a la necesidad que tenía el país de exportar los excedentes de carne a los Estados Unidos, fue necesario construir plantas empacadoras que exportaran carne cocida y enlatada que cumpliera con los requisitos sanitarios. Esta necesidad y exigencia dio origen al sistema conocido como Plantas Tipo Inspección Federal, que quedó bajo la supervisión de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento y que hasta la fecha siguen siendo operadas bajo la supervisión de la SAGARPA. Durante algunos años la exportación de carne a los EE.UU. fue exclusivamente de carne cocida y enlatada, pero al erradicarse la epizootia de fiebre aftosa de México la exportación cambió a carne deshuesada.

Por otra parte, el abasto nacional de manera tradicional se ha realizado a través del sacrificio de animales de distintas especies en rastros y mataderos municipales, que no cumplen en general con ninguna norma sanitaria, derivada entre otros de las siguientes situaciones:

- Los rastros aportan recursos económicos al municipio vía las cuotas de sacrificio que pagan al municipio; **la inversión en mejora de las instalaciones es nula.**
- El control sanitario de los rastros está **acotado por aspectos políticos y sociales** que permiten que se sacrifiquen animales enfermos cuya carne va directamente al consumidor.
- Es una práctica común el **faenado de animales** que llegan **mueritos** y cuya carne se incorpora a los productos del sacrificio normal”.

Asimismo, hace énfasis en que “las enfermedades que comparte el hombre con los animales, conocidas como zoonosis, son transmitidas al hombre en forma general **por el consumo de alimentos o por convivir con animales enfermos en** explotaciones pecuarias, **rastros** o fábricas de productos cárnicos o lácteos. La brucelosis y la teniasis-cisticercosis son zoonosis relevantes para la salud de la población”.

3.1.5 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012

Este programa contiene, en su Capítulo 3 “Objetivos y estrategias para el desarrollo rural y agropecuario competitivo y generador de empleos” el Objetivo 2 “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, que corresponde directamente al Objetivo 8 del Eje 2 del PND.

Entre las metas de impacto que contiene se encuentra la siguiente: “Se mejorará el estatus sanitario para asegurar la producción de alimentos sanos e inocuos para el consumo interno y para facilitar el acceso a los mercados”.

La Estrategia 2.2 “Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria” fija dentro de sus líneas de acción:

- “Certificar o reconocer en el ámbito nacional **sistemas de reducción de riesgos de contaminación para favorecer la oferta y disponibilidad de alimentos inocuos** para el consumo de la población, así como para la comercialización de bienes agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros”.
- “Coadyuvar en materia de sanidad e inocuidad, en la ampliación de oportunidades para el comercio internacional de productos agropecuarios y acuícolas mexicanos, mediante el establecimiento de **normas con homologación a los parámetros internacionales**, las disposiciones legales establecidas y la eliminación de barreras fitozoosanitarias en diferentes países”.

En el cuerpo de la Estrategia 3.6 “Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias” se plantea que: “Por otra parte, se considera conveniente atender la demanda de los consumidores de los países industrializados, que **están reclamando nuevos estándares de rastreabilidad, calidad e inocuidad de los alimentos**. Este sector de la población mundial, con suficiente poder de compra y una propensión al consumo de alimentos precocidos y frutas y vegetales frescos preparados, representa un nicho de oportunidad para los productores agropecuarios y pesqueros mexicanos, ya que la elaboración de estos productos incluye una importante acumulación de valor agregado **desde la unidad del productor hasta la mesa del consumidor**, con posibilidad de aumentar los ingresos potenciales del productor, por lo que se buscará apoyar el procesamiento, la logística y el mercadeo de los productos mexicanos y su inserción en este tipo de nichos”.

Adicionalmente, la Estrategia 3.8 se dirige a “Orientar la producción a las demandas de los mercados nacional y global”, en donde se establece que México cuenta con condiciones propicias para producir una amplia variedad de alimentos de excelente calidad y **elevados estándares de sanidad e inocuidad**’.

En la actualidad, el Sistema Federal Sanitario como concepto, pero más la COFEPRIS como dependencia gubernamental ejecutora, en el marco del Programa “Alimentos”, que incluye el proyecto “Rastros”, ha desempeñado el papel central para el logro de los que se han presentado como resultados de la operación de este Grupo de Trabajo No. 2 del SINASICA.

4. La problemática del control sanitario de rastros y mataderos en el contexto del SINASICA

4.1 Identificación y planteamiento del problema

La inclusión de la problemática relacionada con el control sanitario de rastros y mataderos fue **propuesta por la SAGARPA** al pleno del SINASICA, al poner a su consideración la ficha técnica correspondiente, que está contenida en el acta de la segunda reunión del SINASICA celebrada el 13 de julio de 2004.

Previamente, el Secretario Técnico del SINASICA manifestó que “ni la Secretaría de Salud, ni la de Agricultura han podido exigir condiciones mínimas de control sanitario para el 70 % de carne de res que se consume en el país, la cual proviene de rastros no vigilados federalmente”.

En el apartado “Importancia Nacional” de esa ficha técnica, se aporta información sintetizada sobre el contexto nacional de la problemática que se pretende enfrentar.

“La falta de control en los rastros y mataderos actualmente provoca que los productos para consumo nacional que salen a la venta pongan en riesgo la salud humana y el prestigio de los productos agropecuarios, debido a la escasa o falta total de medidas sanitarias, desde el sacrificio hasta el proceso en cortes, que aseguren la inocuidad de los alimentos, debido a que estos establecimientos no tienen como mínimo implementados programas de Buenas Prácticas de Manufactura, lo cual genera la transmisión de enfermedades gastrointestinales u otros padecimientos causados por sustancias tóxicas (clenbuterol), por lo que es importante que estos rastros y mataderos sean sometidos a programas de inspección diaria” (sic).

Al respecto valdría hacer algunas consideraciones para darle sentido a la ficha, pues no se encuentra la razón para detenerse en “el prestigio de los productos agropecuarios” dado que es una tarea que no le corresponde a la COFEPRIS ni al SENASICA ya que sus campos son la salud y la inocuidad. Cabe recordar que en los rastros y mataderos sólo se generan productos y subproductos de origen animal.

Se considera en la ficha técnica que como estos establecimientos no tienen implementados programas de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), hay escasez o carencia total de medidas sanitarias, pero no se menciona que para realizar esas prácticas **se requiere contar con construcciones, equipo y utensilios**, que son imprescindibles para su ejecución por parte de personal **previamente capacitado**.

Las BPM en rastros y mataderos no evitan la incorporación de clenbuterol a la carne, pues esto se hace en un animal vivo, por lo que la medida de prevención comprende la aplicación de Buenas Prácticas de Producción; al respecto valdría la pena conocer cuáles son los programas o mecanismos que se contempla aplicar para el control de residuos tóxicos en rastros.

Finalmente, ante todos los problemas que se plantean, se expresa la importancia de que “estos rastros y mataderos sean sometidos a programas de inspección diaria”, **lo cual no tendría sentido** si el agua utilizada en el faenado no es sujeta de clorinación; si quien realiza la inspección no está plenamente capacitado para hacerlo; si la faena no es aérea y en rielería con las dimensiones adecuadas para cada especie a trabajar; si la construcción, equipamiento y utensilios utilizados no reúnen las características mínimas deseables para desempeñar adecuadamente este tipo de trabajo; si los flujos tienen cruces y/o retrocesos, y si las descargas de aguas residuales son enviadas a las redes municipales, **entre otros muchos factores a considerar**.

En la sección “Situación actual” se mantiene la preocupación por la salvaguarda de intereses de carácter financiero cuando se argumenta que “por otra parte se presenta una competencia desleal con aquellos rastros que aplican diferentes controles sanitarios, **creando una gran desventaja comercial para estos**”.

En lo que se refiere a la “Situación ideal”, en la cual se menciona que es la de “lograr que los rastros y mataderos apliquen controles sanitarios que garanticen la calidad sanitaria de la carne, e impulsarlos a ingresar al sistema TIF”, hay una posición reduccionista al sobredimensionar el poder de los controles *per se* y, por otra parte, parecería que permea la intención última de promocionar al sistema TIF, lo que en el concepto del evaluador no será el mejor motivador para la COFEPRIS.

Se trata de un tema que reviste particular importancia, ya que durante mucho tiempo se ha desarrollado una suerte de disputa entre la Secretaría de Salud (SSA) y la SAGARPA en torno al ejercicio del control de los rastros municipales, que actualmente es facultad de la SSA.

Durante la tercera reunión del SINASICA, celebrada el 7 de septiembre de 2004, se dio un ejemplo de este desacuerdo cuando el Sr. Javier Usabiaga Arroyo, entonces Presidente del SINASICA, expresó que “la Secretaría de Salud debería tener la responsabilidad a partir de que el producto está en el anaquel y para llegar al anaquel debe ser responsabilidad de la SAGARPA. Reiteró que **ese asunto se tiene que resolver en forma definitiva**”.

Por su parte, la Bióloga Aída Albuerne, representante de la COFEPRIS, indicó que “la Ley General de Salud faculta a la Secretaría de Salud en el proceso de los alimentos y productos de la pesca debido al riesgo que se tiene en salud pública”.

El acta correspondiente a esta reunión consigna que el Presidente del SINASICA resaltó que “sin juzgar potestades marcadas en la Ley de Salud, el concepto de inocuidad alimentaria en 1954, que fue la última reforma que se hizo a la Ley de Salud, era un concepto demasiado vago, inclusive ni siquiera existía en las demandas del mercado ni en las demandas del consumidor y remarcó, que del anaquel hacia adelante tiene que ser la Secretaría de Salud la responsable, por lo que no hay razón de que en los procesos tenga que intervenir, cuando hay instancias como CONAPESCA y como la Secretaría de Agricultura que tienen una función determinada en ese aspecto”. Esta controversia también ha tenido manifestaciones en otros planos.

Para la elaboración de la NOM-194-SSA1-2004 “Productos y servicios. Especificaciones sanitarias en los establecimientos dedicados al sacrificio y faenado de animales para abasto, almacenamiento, transporte y expendio. Especificaciones sanitarias de productos” se formó un grupo de trabajo que incluyó a la Dirección General de Salud Animal, de la SAGARPA y estuvo bajo la coordinación de la SSA. Durante los trabajos de elaboración de la norma mencionada, que en algún tiempo se conoció como la “norma conjunta”, se apreció una disminución en el nivel de jerarquía de la representación de la SAGARPA, así como un aparente dogmatismo por parte del personal de la SSA encargado de coordinar diversas sesiones de trabajo, en las cuales desestimaron planteamientos de carácter

técnico y científico, como fue el caso de la representación de la Asociación Nacional de Establecimientos TIF (ANETIF).

Esta problemática detonó en la fecha establecida para la firma de la NOM, cuando el titular de la Dirección General de Salud Animal, apoyado por personal técnico de la SAGARPA, de la ANETIF y del Organismo de Certificación de Establecimientos TIF (OCETIF), expuso los motivos por los que la NOM-194 se constituía en un obstáculo para la industria Tipo Inspección Federal y, por lo tanto, afectaba los acuerdos de reconocimiento mutuo para la exportación de productos cárnicos mexicanos.

Se puede considerar que el SINASICA tiene ante sí una oportunidad valiosa para que, en un marco de responsabilidad social fundamentado en el interés general de la población, se realice un análisis que permita generar las propuestas para responder al derecho de los consumidores nacionales de disponer de alimentos sanos, acotando los campos de responsabilidad de las dependencias involucradas, en el contexto de la realidad actual del comercio de la carne.

En la documentación sujeta a revisión **no se encuentra información que permita conocer la metodología empleada para identificar y plantear los problemas** que derivaron en la elaboración de la ficha técnica y la posterior conformación del Grupo de Trabajo No. 2.

4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 2

En la Matriz de Responsables para la integración de los grupos de trabajo del SINASICA, contenida en el acta de la 2ª reunión del SINASICA, de julio de 2004, se confiere la responsabilidad primaria de este grupo de trabajo a la Secretaría de Salud (SSA), la contributiva a la SAGARPA, Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y a la Secretaría de Gobernación (SEGOB); mientras que la remota se le asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En el acta de la 4ª reunión del SINASICA, celebrada el 9 de noviembre 2004, se consigna que en seguimiento al acuerdo 04/2004 el Secretario Técnico informó que estaba pendiente por constituir el grupo de “Control Sanitario de Rastros y Mataderos”; en el acta de la 6ª reunión, realizada el 7 de junio 2005, la Bióloga Aída Albuérne refirió que “se trabajó un diagnóstico de rastros para mejorar las condiciones sanitarias de los establecimientos ... el diagnóstico es nacional y por entidad federativa” y, por otra parte, que “se tiene programado hacer durante este año tres reuniones con el grupo de trabajo para plantear con este diagnóstico todas las acciones que tenemos que tomar para aterrizar todo lo que encontramos en estos rastros y lograr un avance”.

No se presentó al evaluador evidencia documental sobre el proceso de integración del Grupo de Trabajo No. 2; tampoco se tuvo acceso a una minuta o acta de instalación. Se desconoce cuáles dependencias y entidades se integraron al grupo, de qué manera se les convocó a la reunión de instalación, si es que ésta se llevó a cabo, y si los representantes de las dependencias y entidades ante el grupo de trabajo están acreditados formalmente.

5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 2 del SINASICA

5.1 Arreglo institucional

El arreglo institucional del SINASICA tiene como fundamento a la LDRS, que en su Artículo 22 establece que la CIDRS ejecutará las acciones previstas en el título II, a través de las dependencias y entidades que la integran, de acuerdo al ámbito de su competencia y que contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

También señala que la CIDRS aprovechará, mediante la concertación, las capacidades institucionales de las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, disponiendo la integración de nueve sistemas, uno de los cuales es el SINASICA, y seis servicios especializados.

Así, en el Artículo 92 se mandata que “el Gobierno Federal, con base en lo dispuesto por las leyes aplicables, establecerá el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, el cual será coordinado por la Secretaría (de Agricultura) e integrado por las dependencias y entidades competentes”.

La LDRS establece en su Artículo 93 que, **con base en la información que provee el SINASICA, la CIDRS fomenta** la normalización, **organiza y lleva a cabo** las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e **impulsa** los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria, todo ello en concertación con los gobiernos de los estados y los productores

La relevancia de este señalamiento estriba en que **la LDRS no establece como tal el objeto del SINASICA, sino que éste se extrae por inferencia del Artículo 93**, a partir de la disposición a la CIDRS para llevar a cabo sus funciones con base en la información suministrada por el SINASICA.

Con el objeto de regular su integración, organización y funcionamiento, el SINASICA elaboró sus “Lineamientos Generales de Operación”, suscritos por la CIDRS en 2006. En ellos se establece dentro de las responsabilidades del SINASICA:

- a) Obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer, de manera ordenada, a la CIDRS la información relacionada con la regulación y normalización de la sanidad fitosanitaria, la sanidad animal, la sanidad acuícola, la inocuidad y la calidad integral de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros destinados a alimentos.
- b) Proponer las estrategias para el establecimiento y desarrollo de las regiones fitosanitarias y zoonosanitarias al interior del país; así como el establecimiento de procedimientos y programas especiales para acreditar la aplicación de la normatividad y los avances dentro de las regiones.
- c) Establecer estrategias para llevar a cabo acciones en materia fitosanitaria, zoonosanitaria y de inocuidad, en colaboración con otros países.

Los Lineamientos Generales de Operación del **SINASICA** lo definen en su Artículo 4 al Sistema como un “**mecanismo de concurrencia responsable de obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer de manera ordenada a la CIDRS información**”. Si bien en el cuerpo de los lineamientos es posible identificar que prevalecen como atribuciones del Sistema verbos que incluyen: impulsar, proponer e identificar, en el Artículo 8 se establece que “para la realización de su objeto, el Sistema tendrá a su cargo las siguientes funciones sustantivas: ... identificar y **ejecutar** las estrategias y acciones”. La ejecución de las estrategias y acciones están desvinculadas del objeto que le confiere la LDRS, que las asigna a la CIDRS y al órgano desconcentrado SENASICA.

Estas consideraciones son importantes, dado que en el Artículo 2º, fracción XXVIII de la LDRS se define que un servicio es una “institución pública responsable de la **ejecución** de programas y acciones específicas”, mientras que en su fracción XXX define un sistema como un “mecanismo de **concurrencia y coordinación** de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito”; es decir, **el carácter del SINASICA no debe ser ejecutivo**.

De la revisión de la documentación a la que tuvo acceso el evaluador no es posible conocer la composición precisa del grupo de trabajo, mientras que las **actividades** que se informan al pleno del SINASICA como realizadas por ese grupo **corresponden en mayor medida a los trabajos del Proyecto Rastros, a cargo de la COFEPRIS**, en el contexto del Sistema Federal Sanitario, como se registra en la página electrónica de esa dependencia.

Indudablemente, estos trabajos están **alineados a lo que en materia de sanidad e inocuidad** establecen para el período 2007-2012 el Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Salud, Programa Nacional de Salud y Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, así como el Programa de Acción: Protección contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003. Si estas actividades son las atribuibles al grupo de trabajo, es cuestionable su correspondencia con las disposiciones de la LDRS, en donde se encuentra inserto su objeto y, en este sentido, es **resultado de la ausencia de lineamientos precisos sobre el papel que le corresponde desempeñar a cada grupo de trabajo, dentro del SINASICA**.

La integración y coordinación del grupo quedó a cargo de la COFEPRIS, a partir de que el pleno le confirió la responsabilidad primaria; a esto habría que sumar el hecho de que la **problemática a atender es del ámbito de competencia de esa Comisión**.

No se presentaron evidencias de la realización de un análisis colectivo entre las dependencias y entidades participantes en este grupo de trabajo, sobre las atribuciones y responsabilidades institucionales que hubiesen derivado en el establecimiento de jerarquías, mecanismos de coordinación y comunicación al interior del grupo.

Es importante contar con la información generada durante las actividades del “Proyecto Rastros”, de la COFEPRIS; misma que puede ser objeto de análisis por parte del Grupo de Trabajo No. 2 para incorporarse de manera sistemática al flujo informativo a

suministrar a la CIDRS, considerando las circunstancias de una administración pública federal con recursos limitados, cuyo personal incorporado a este tipo de mecanismos lo ve como una carga adicional, sin la motivación suficiente para participar y, en ocasiones, sin la competencia técnica requerida para influir en asuntos de importancia por demás trascendente.

Al igual que el SINASICA en conjunto, el Grupo de Trabajo No. 2 tiene un carácter institucional, considerando que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales; en este sentido, el Grupo de Trabajo No. 2 debería desempeñarse dentro del marco establecido por el Gobierno Federal. Sin embargo, muestra debilidades importantes en su arreglo institucional a consecuencia de la carencia de reglas que rijan su comportamiento en el dominio específico que le atañe, en este caso el ámbito del control sanitario de rastros y mataderos. Por otra parte, es palpable que está pendiente la construcción de su perfil como organización, como un grupo relacionado por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, creado con un propósito deliberado de interacción.

No se presentaron evidencias que permitan saber si el Grupo de Trabajo No. 2 se desempeña al menos bajo un arreglo institucional determinado por la voluntad personal de los representantes de las entidades y dependencias que lo conforman, que comprendería normas, costumbres y elementos de carácter ético, lo que ubicaría su actuación, al menos, en un nivel mostrado por los grupos de trabajo formados tradicionalmente en la administración pública federal.

5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 2

El Grupo de Trabajo No. 2 requiere de un documento rector en el que se establezcan sus políticas, objetivos y metas, **con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA**.

Las áreas de oportunidad en materia de planeación que muestra el grupo de trabajo se presentaron desde su integración, el cual **no se llevó a cabo bajo un plan preestablecido**, dejando al criterio de la COFEPRIS la tarea de conformarlo. Debe señalarse que no se tuvo acceso a documentos mediante los que se pudiera corroborar la realización del proceso de formación del grupo.

En el acta de la 12ª reunión del SINASICA, que se realizó el 14 de noviembre de 2006, en el apartado 5 se incluye el denominado Plan de Trabajo 2006–2008 del Grupo de Trabajo No. 2 “Control sanitario de rastros y mataderos que actualmente no son inspeccionados federalmente”, que consiste únicamente en la ficha técnica.

No se encontraron hallazgos de la elaboración de planes y programas de trabajo del Grupo de Trabajo No. 2; por lo que no se cuenta con elementos de juicio para saber si existe un claro entendimiento de la misión del grupo de trabajo, así como de la visión que de él tienen quienes deben integrarlo. En los diversos informes incorporados a las actas de las reuniones del pleno del SINASICA se encuentran ausentes elementos de

planeación en los niveles estratégico, táctico y operativo, lo mismo que los procesos de organización al interior del grupo.

Existe un claro vínculo entre lo que se informa como actividad del grupo de trabajo y lo que le corresponde legalmente a la COFEPRIS. En este sentido, cabe señalar que existe un Sistema Federal Sanitario integrado por la COFEPRIS y las autoridades equivalentes u homólogas en las entidades federativas con las que se haya suscrito Acuerdo de Coordinación, que tiene por objeto organizar y armonizar las acciones en materia de regulación, control, vigilancia y fomento sanitarios, que de manera coordinada y como autoridades sanitarias ejercen la Federación y los Estados, y que son conducidas a nivel nacional por la Secretaría de Salud, a través de la COFEPRIS.

En ese contexto, se inserta el “Proyecto Rastros”, que comprende los siguientes elementos de planeación:

Objetivos

General

- Lograr adecuadas condiciones de rastros y mataderos municipales de poblaciones mayores a 50 mil habitantes en infraestructura, equipamiento y proceso de faena, de acuerdo a la normativa de salud, pecuaria, ambiental y laboral.

Específicos

- Lograr adecuada vigilancia y dictaminación en materia de rastros y mataderos municipales.
- Proponer esquemas de mejora de las instalaciones y equipamiento de rastros y mataderos municipales a fin de obtener inversión suficiente para los proyectos de mejora.
- Mejorar la coordinación intersectorial con las dependencias cuyas atribuciones se relacionan al servicio público de rastros y mataderos municipales.
- Promover la capacitación y difusión acerca de los conocimientos del proceso de faena y otros temas de interés en materia de rastros y mataderos municipales.

Indicadores

- Número de rastros y mataderos municipales de poblaciones mayores a 50 mil habitantes con condiciones adecuadas en infraestructura, equipamiento y proceso de faena, con cumplimiento de la normativa de salud, pecuaria, ambiental y laboral.
- Número de verificadores y dictaminadores aprobados por cada curso de capacitación en materia de rastros y mataderos, realizado en base a la plantilla nacional de verificadores y dictaminadores.
- Número de rastros y mataderos municipales de los cuales se ha recibido cédula, análisis de riesgo, propuesta de manejo y análisis financiero.
- Número de acciones realizadas de manera conjunta con otras dependencias y organismos en materia de rastros y mataderos municipales.

- Número de establecimientos donde su plantilla de personal en rastros y mataderos municipales ha aprobado los cursos de capacitación realizados.
- Número de líderes estatales de proyecto aprobados por cada curso de capacitación realizado en materia de rastros y mataderos municipales.
- Número de materiales de difusión diseñados, elaborados y enviados dirigidos a usuarios del servicio y población en general en materia de rastros y mataderos municipales.

Metas

- Al 2012, los rastros y mataderos municipales de poblaciones mayores a 50 mil habitantes mejorarán condiciones en infraestructura, equipamiento y proceso de faena, de acuerdo a la normativa de salud, pecuaria, ambiental y laboral, mediante la adecuada vigilancia y dictaminación, la evaluación de riesgos de rastros y mataderos, la gestión de las propuestas de mejora ante los tomadores de decisiones, la coordinación intersectorial, y la capacitación y difusión.

Entre la documentación disponible del Sistema Federal Sanitario se encuentra la presentación denominada “Proyecto Rastros” (Sistema Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, COFEPRIS), fechada en noviembre de 2006; la cual incluye la estrategia de mejora del proyecto, y las actividades a realizar **dentro de este proyecto** en el período 2005-2008, comprendidas en los siguientes apartados:

- Estudio de factibilidad técnica, financiera y administrativa,
- Concientización,
- Fomento Sanitario, y
- Metas.

La similitud que tiene la información emitida por la COFEPRIS, con lo que hace el grupo de trabajo, no permite determinar qué es lo que este grupo se propone y quién lo hace. Es importante adelantar que, a la revisión de las actas de las reuniones del pleno del SINASICA, no es posible identificar la frontera entre las actividades propias de la COFEPRIS y las que corresponden al trabajo de este mecanismo de concurrencia.

5.3 Formalización

La evaluación de este grupo de trabajo pretendió comprender su formalización, entendido este concepto como el grado en que las políticas, reglas, procedimientos, descripciones de puestos y otros **documentos escritos** especifican qué acciones son o no tomadas bajo un conjunto de circunstancias.

Antes es conveniente señalar que éste y todos los grupos que integran el SINASICA debieron someterse a un proceso de organización, a la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de sus elementos humanos y materiales, con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de los

planes y objetivos establecidos; sin embargo, esta etapa de organización está estrechamente vinculada con la fase previa, correspondiente a la planeación, en la que se debería haber establecido el fin que se persigue; en tal caso, la organización debería responder directamente a las políticas, objetivos y metas establecidas durante la **planeación, etapa que no fue cubierta** en este caso, lo que repercute directamente en la eficiencia y la eficacia del grupo de trabajo, **en el marco de las disposiciones de la LDRS**.

El evaluador no tuvo acceso a la documentación para evaluar el grado de formalización alcanzado. No se presentó un manual de organización, procedimientos de operación ni ningún otro elemento que configure las formas en que el conjunto de integrantes deben desenvolverse para el cumplimiento de sus responsabilidades en el contexto del SINASICA. Tampoco se accedió a la convocatoria para la instalación del grupo ni para sus reuniones de trabajo; no se presentaron oficios de designación de representantes de las dependencias y entidades, listas de asistencia, minutas, matrices de acuerdos, etcétera. En suma, no se pudo conocer si se encuentra documentada la integración y operación del grupo.

5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo

Con relación al seguimiento de los acuerdos tomados en las reuniones de este grupo de trabajo no se presentaron actas de las reuniones celebradas ni matrices para el registro de los acuerdos³ y compromisos asumidos, sus especificaciones, plazos de cumplimiento y asignación de responsabilidades.

En general, durante las sesiones del pleno la representación de la COFEPRIS, en su papel de coordinadora del grupo, emite un informe sobre las actividades cuya autoría o ejecución se atribuyen al mismo. En las actas de esas reuniones se incluyen los informes de los grupos de trabajo, especialmente elaborados para su inserción en el apartado correspondiente, lo que en el caso del Grupo de Trabajo No. 2 no es consistente.

Por otra parte, **se requiere de un sistema de información al interior del grupo de trabajo**, y que los insumos informativos que se entregan al pleno, los cuales son conjuntados por la COFEPRIS⁴, no sean solo para ese fin.

En materia de evaluación interna del grupo de trabajo no se tuvo acceso a documentación que permitiera conocer si éste lleva a cabo su ejercicio; dicha autoevaluación debió ser desarrollada de acuerdo a las características que fijó el SENASICA mediante el Acuerdo SINASICA 43/2007 “Términos de referencia evaluación de resultados del Sistema Nacional de Información de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria 2004-2006”.

³ Los acuerdos que se establecen en las reuniones del pleno del Sistema son incorporados a la matriz, que para ese efecto lleva la Secretaría Técnica; de la misma manera se da seguimiento a esos acuerdos.

⁴ En la página web de la Comisión se puede encontrar información claramente relacionada con las actividades que se informan en el pleno.

Estos términos de referencia especificaban para el Grupo de Trabajo No. 2, Control sanitario de rastros y mataderos, que “El grupo interinstitucional deberá contar con un directorio de establecimientos estatales, municipales y de particulares (formales e informales) dedicados a esta actividad; establecer una tipología con base en las prácticas comunes e identificar los casos críticos, reales y potenciales. Sobre el particular, el grupo de trabajo deberá hacer el recuento de las acciones llevadas a cabo y los logros obtenidos en materia de regulación, inspección, certificación, embalaje, empaquetado y movilización de productos cárnicos”.

Como se puede apreciar, al establecerse estas especificaciones no se consideró que el grupo no tiene carácter ejecutivo, Además, se establece lo deseable en lugar de lo posible, pues estima factible registrar establecimientos que subsisten en la informalidad precisamente por el carácter “oculto” que requieren para no ser afectados por la autoridad sanitaria.

6. Resultados de la operación

A partir de la revisión de las actas de las reuniones del pleno del SINASICA **no es posible apreciar la frontera entre las actividades del ámbito de competencia de la COFEPRIS y las que corresponden al trabajo del grupo** integrante de este mecanismo de concurrencia. En general, las actas consignan la realización de determinadas actividades, pero no se precisa si su ejecución correspondió al grupo de trabajo como tal o, menos aún, si es atribuible a una dependencia o entidad en particular.

Los informes que han sido rendidos por los representantes de la COFEPRIS, a cargo de la coordinación de este grupo de trabajo, contienen en buena medida resultados de acciones cuya autoría y ejecución no está claramente definida en las actas, pero tienen correspondencia con actividades emprendidas por la COFEPRIS.

Así lo indica el resultado de la revisión de la información de las actividades del Grupo de Trabajo No. 2, presentada en las reuniones del SINASICA, y su posterior comparación con la que se incluye en documentación diversa que se presenta en la página electrónica de la COFEPRIS en su sección de “Programas y Proyectos”.

En ésta se informa, a manera de introducción, que la “Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y el Sistema Federal Sanitario (SFS) organizan y realizan en toda la República Mexicana acciones de protección contra riesgos sanitarios que de manera coordinada y como autoridades sanitarias, ejercen el gobierno federal y las entidades federativas”.

En el punto 4, “Archivos de Interés del Proyecto Rastros”, se encuentra documentación o datos precisos que han sido referente en los informes del grupo de trabajo, y se enlista a continuación:

- Proyecto Rastros,
- Guía para la Administración de Rastros y Mataderos Municipales,

- Guía para la Realización del Diagnóstico Sanitario y Detección de Necesidades Operativas de Rastros y Mataderos Municipales,
- Guía para el Cálculo de Necesidades Financieras de Rastros y Mataderos,
- Guía para el Manejo de Residuos en Rastros y Mataderos Municipales,
- Marco Normativo Nacional para la Inspección de Carne y sus Productos,
- Evaluación de Riesgos de los Rastros y Mataderos Municipales 2006,
- Evaluación de Riesgos de los Rastros Municipales,
- Evaluación de Riesgos Ambientales Aplicado a Rastros,
- Rastros su Funcionamiento Impacto en la Salud y el Ambiente,
- Manejo de Riesgos Ambientales Aplicado a Rastros,
- Modelo de Rentabilidad Financiera Aplicado a Rastros,
- Avances del Proyecto Rastros Noviembre 2006,
- Inspección Ante Mortem en Rastros y Mataderos de Animales para Abasto,
- Inspección Post Mortem en Rastros y Mataderos de Animales para Abasto,
- 2ª Reunión Nacional de Líderes de Proyecto Rastros (carpeta comprimida), y
- Reunión Nacional Rastros 2008 (carpeta comprimida).

Así, por ejemplo, en la cuarta reunión del SINASICA, celebrada el 9 de noviembre de 2004, el coordinador del grupo informó acerca de la elaboración de un diagnóstico (con todo el staff federal), **antes de la integración del grupo**; en el acta de la sexta reunión del pleno, del 7 de junio de 2005, se registra que dicho diagnóstico se le hizo llegar a los Gobernadores y a la Secretaría de Salud de cada entidad federativa; se informa sobre la publicación de trípticos y dípticos de difusión de acciones de fomento sanitario, en relación a reuniones con la Comisión Nacional del Agua, y se menciona que se tiene programado hacer durante este año tres reuniones con el grupo de trabajo, cuya celebración no pudo ser confirmada.

El multicitado diagnóstico, disponible en el sitio antes mencionado, se titula “Evaluación de Riesgos de los rastros y mataderos municipales”, y está fechado en julio de 2006; la autoría es de un grupo de técnicos de la Comisión; la revisión a la misma COFEPRIS, al Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal (CONASA) y a la Comisión Nacional del Agua.

Un importante punto a considerar es que en el inciso c) Metodología, de ese documento, se consigna que “los datos empleados para elaborar la evaluación de riesgos de los rastros municipales, se obtuvieron de una encuesta realizada, entre octubre y diciembre de 2003”; es decir, **antes de que el SINASICA fuera instalado**.

En el acta de la séptima reunión del SINASICA, del 6 septiembre 2005, se menciona que “de los 306 rastros y mataderos que se tienen **el grupo** eligió 10 estados de la República Mexicana y van a trabajar en 62 rastros durante 3 meses”; no se hace referencia a cuándo se llevó a cabo la reunión, quiénes asistieron, cuáles fueron las posiciones expresadas y cómo se alcanzó el consenso que permitió tomar decisiones.

Se menciona que los criterios para la selección de los estados fueron: incluir estados con la mayor producción lechera; rastros de mayor riesgo por el tipo de faenado y condiciones de operación; y que el Estado de México se seleccionó porque recibe ganado procedente de todo el país.

Asimismo, se informó que se está trabajando en conjunto con la asociación ANETIF para evaluar cada uno de los rastros desde el punto de vista operativo, su equipo, infraestructura, impacto social y económico. Al respecto cabe señalar que en 2005, la COFEPRIS solicitó a la ANETIF una propuesta para llevar a cabo la evaluación técnica de un grupo seleccionado de rastros distribuidos en toda la república, mismos que la Comisión consideraba constituían elementos de riesgo para la salud pública.

El plan de trabajo y la propuesta económica de la ANETIF no fueron aceptados por la COFEPRIS, por lo que de acuerdo a las evidencias disponibles **no fue factible desarrollar ese trabajo conjunto**.

Las menciones de resultados atribuidos al Grupo de Trabajo No. 2 incluyen:

- Elaboración del diagnóstico reiteradamente referido (“Evaluación de Riesgos de los rastros y mataderos municipales”);
- Actividades de verificación, suspensión y cierre de rastros y mataderos;
- Elaboración de una cédula de evaluación, para la inspección antemortem y postmortem, en conjunto con la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México (FEDMVZ);
- Distribución de la guía para administración de rastros a todas las entidades federativas (correspondería a la “Guía para la administración de rastros y mataderos municipales”, fechada en octubre de 2005, elaborada por personal de la Comisión, revisada por la COFEPRIS y los líderes estatales del “Proyecto Rastros”);
- Generación de dos “guías de métodos y de diagnóstico para detectar qué requieren las entidades federativas de rastros y mataderos” (corresponderían a la “Guía para la Realización del Diagnóstico Sanitario y Detección de Necesidades Operativas de Rastros y Mataderos Municipales” y la “Guía para el Cálculo de Necesidades Financieras de Rastros y Mataderos”, fechadas en octubre de 2005, elaboradas por personal de la Comisión, revisadas por la COFEPRIS y los líderes estatales del Proyecto Rastros);
- Celebración de reuniones estatales, para que las entidades prioricen riesgos e identifiquen necesidades de mejora;
- Captura de cédulas de diagnóstico;
- Georreferenciación de rastros;
- Diseño e impartición del curso de capacitación, en conjunto con la FEDMVZ, que abarca inspección *ante mortem*, *post mortem*, buenas prácticas, evaluación de riesgos y su manejo;

- Recepción de análisis de necesidades financieras y evaluaciones de riesgo; y
- Gestiones ante la SEMARNAT para ingresar el Proyecto Rastros al mecanismo de desarrollo limpio “para que las aguas residuales no contaminen el medio ambiente” (acta de la 13ª reunión del SINASICA, 14 marzo de 2007); lo cual también se consigna en los “Avances del Proyecto Rastros”, COFEPRIS, 15 de noviembre de 2006.

Durante la 11ª reunión del pleno, celebrada el 15 agosto de 2006, el secretario Técnico del SINASICA, al presentar los avances del Grupo de Trabajo No. 2 destacó que “es un trabajo que ya tiene su propio ritmo y con la convocatoria de ellos, las demás dependencias contribuyen de una forma regular y que para ser concluido, habrán de pasar varios años para ser resuelto”.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

Los trabajos que se reportan como realizados por el Grupo de Trabajo No. 2 del SINASICA, “Control sanitario de rastros y mataderos”, se encuentran vinculados y alineados a lo que en materia de sanidad e inocuidad establecen para el período 2007-2012 el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Salud, el Programa Nacional de Salud y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, así como el Programa de Acción: Protección contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003, y **responden al cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios**.

La **COFEPRIS**, y en particular su **“Proyecto Rastros”**, **juegan el papel central** en lo que se presenta como la **operación de este grupo de trabajo**.

La inclusión de esta problemática que atiende este grupo de trabajo, dentro de las prioridades del SINASICA, se dio al considerar la SAGARPA que su atención requiere la intervención de más de una dependencia.

No obstante, al argumentarse que “ni la Secretaría de Salud, ni la de Agricultura han podido exigir condiciones mínimas de control sanitario para el 70% de la carne de res que se consume en el país, la cual proviene de rastros no vigilados federalmente”, no se especificaron las causas de esa imposibilidad.

Por otra parte, no se encontraron elementos metodológicos para la identificación, planteamiento y priorización de problemas, sino que se partió de una necesidad de atender de manera transversal la problemática detectada, cuando el objeto del Sistema no está dirigido a la ejecución que, en tal caso, corresponde a los servicios mandatados por la LDRS o a las mismas dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de su respectiva competencia, como es el caso de la COFEPRIS.

El diferendo entre las Secretarías de Salud y de Agricultura, sobre el alcance de sus atribuciones en las cadenas pecuarias, que tienen entre sus segmentos a los establecimientos de sacrificio de animales, corte deshuese y procesamiento de alimentos de origen animal y distribución (almacenes refrigerados), entre otros productos, sigue vigente y tiene su más reciente expresión en la inclusión de atribuciones conferidas a la SSA desde el mismo Artículo 1 de la Ley Federal de Sanidad Animal, expedida el 25 de julio de 2007.

No fue posible reunir evidencias de la orientación que el grupo de trabajo dio a sus actividades, más allá de lo que en sus informes al pleno detalla la coordinación del grupo, por lo que no se avistaron indicios de la obtención sistemática de información para su análisis y generación de propuestas susceptibles de ser destinadas a apoyar las actividades de la CIDRS, aun cuando **la información generada por la COFEPRIS constituye un importante insumo para el análisis, procesamiento y suministro a la Comisión Intersecretarial.**

La institucionalidad del grupo corresponde, en todo caso, a los preceptos legales y normativos que rigen al SINASICA, por lo que no se elaboraron reglas específicas para su particular ámbito de desempeño, que es el control sanitario de rastros y mataderos, de manera que enriquecieran los lineamientos de operación del Sistema, con disposiciones que faciliten el desempeño y mejora de sus actividades, para el cumplimiento de su objeto en el marco de la LDRS. Su arreglo institucional carece de reglas que lo dirijan en el ámbito. En ese sentido, el Grupo de Trabajo No. 2 no cuenta con un documento rector que contenga sus antecedentes, razón de ser, las perspectivas de su actividad, las políticas que guíen y determinen su rumbo, los objetivos a alcanzar y las metas que pretende cubrir, con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA.

En contraposición, el “Proyecto Rastros” de la COFEPRIS y el Sistema Federal Sanitario, se encuentran respaldados por elementos de planeación, cuyo cumplimiento se refleja en los resultados que se presentan en los informes del Grupo de Trabajo No. 2.

No fue posible conocer cómo opera el grupo de trabajo; al no contarse con elementos de planeación y una estructura organizativa diseñada para facilitar la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, entre las dependencias y entidades participantes. Por lo tanto, no se ha considerado la existencia de niveles jerárquicos a su interior ni la importancia que reviste conocer y aprovechar al máximo la competencia técnica del personal asignado para desempeñarse dentro del grupo, con una dependencia extrema de la COFEPRIS, aunque habría que reconocer que **la competencia para la atención de esta problemática es de la Comisión**, lo cual así está establecido en el marco legal aplicable. Dado lo anterior, se desconoce su grado de formalización, pues se requiere de un manual de organización, procedimientos de operación o elementos que describan cómo debe operar el grupo para cumplir su papel **como un elemento que interactúa dentro de los límites del SINASICA y en razón de su objeto**. Desde la misma integración del grupo, hizo falta un acta de instalación y las acreditaciones oficiales de los representantes de las dependencias y entidades que lo componen.

En lo que se refiere al seguimiento de acuerdos y compromisos, éste no se encuentra sistematizado, pues no se levantan actas de reuniones ni se elaboran matrices para ese efecto; por lo que las actividades son las que desarrolla la Secretaría Técnica del SINASICA, cuyo alcance se limita a las reuniones del pleno.

Bajo la consideración de que su tarea fundamental del grupo es el suministro de información a la CIDRS, es de resaltar el que **no se cuenta con un sistema de información al interior del grupo de trabajo**, así como que no se han fijado los términos en que se debe satisfacer la demanda de información de la CIDRS.

Por otra parte, se estima que el mecanismo de evaluación interna, que determinó el SINASICA, para este y los otros grupos de trabajo, tendrá poco alcance si continúa en la modalidad de autoevaluación.

7.2 Recomendaciones

- a) Diseñar, organizar y celebrar un taller de planeación estratégica del Grupo de Trabajo No. 2, que contemple la participación de representantes formalmente acreditados de las dependencias e instituciones involucradas en la atención de la problemática del control sanitario de rastros y mataderos, bajo la premisa de contar con competencia técnica. En dicho taller deberían establecerse los preceptos básicos que rijan al grupo de trabajo, en concordancia con el objeto que señala la LDRS, para proponer así su incorporación a los documentos rectores del SINASICA. Dado su carácter participativo, el taller debe contemplar la utilización plena de técnicas que deriven en la adquisición de un fuerte sentido de identidad, pertenencia y compromiso por parte de los miembros del grupo. Los resultados deben incluir información sobre las necesidades de recursos para apoyar los trabajos del grupo, que contrarresten la saturación de las cargas de trabajo que en sus propias instituciones sufren los representantes.
- b) Con el objeto de proveer a la CIDRS de elementos estratégicos para el desarrollo de la industria de la transformación en el sector cárnicos, dentro de este taller se debe definir la visión de la red nacional de establecimientos de sacrificio que merece el país, considerando que el alcance de la igualdad de los derechos de la población en materia de salud y alimentación hace necesario uniformizar los sistemas de transformación.
- c) Establecer, bajo una premisa de no negociabilidad de los conceptos de salud e inocuidad, cuál de las dependencias ofrece las mejores expectativas de desempeño de la red nacional de establecimientos de sacrificio, considerando para ello las propuestas puntuales de modificación de orden jurídico necesarias, el análisis de la red debe realizarse bajo un enfoque de sistemas y tomando en cuenta las corrientes internacionales en este ámbito.
- d) Diseñar e instrumentar un sistema de gestión para el SINASICA y sus grupos de trabajo, con base en los resultados del taller de planeación estratégica que se recomienda, en concordancia con la normativa generalmente aceptada en el ámbito internacional de los sistemas de gestión. La implantación de dicho sistema debe

contemplar el completo entendimiento del mismo por parte de los integrantes de los grupos.

- e) Identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública, sanidad animal e inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS. La identificación de dicha información debe, asimismo, establecer las fuentes generadoras de información, su periodicidad y mecanismos de validación.
- f) Diseñar e instrumentar un sistema de información del grupo de trabajo, el cual tenga criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como mecanismos de actualización permanente y de difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.
- g) Establecer, a partir del conjunto de programas de apoyos gubernamentales, los mecanismos para financiar una estructura de apoyo al SINASICA y a sus grupos de trabajo, con el fin de mantener una dinámica permanente en su operación.

Capítulo 3

Insumos sanitarios y aplicadores (Grupo de Trabajo No. 3)

1. Introducción

La evaluación del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA) responde al interés de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y de su órgano desconcentrado, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), por conocer la correspondencia entre el mandato expreso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el desempeño que el SINASICA ha mostrado desde su instalación.

Es en este marco que se inscribe la evaluación de la gestión del Grupo de Trabajo No. 3 del SINASICA, “Insumos sanitarios y aplicadores”, de tal manera que sea posible conocer las actividades que ha realizado desde su integración hasta 2008, así como valorar sus resultados, de tal manera que permita la retroalimentación del Sistema para que los responsables del mismo establezcan las acciones de mejora pertinentes.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Valorar los logros y determinar oportunidades que se registran en las funciones desempeñadas por el Grupo de Trabajo No. 3 del SINASICA, “Insumos sanitarios y aplicadores”, en relación con su organización formal, mecanismos de coordinación y desarrollo de actividades, con el propósito de formular acciones orientadas al mejoramiento de su eficacia y eficiencia en el marco de sus responsabilidades asignadas y del contexto de la problemática nacional a atender.

2.2 Objetivos específicos

- a) Evaluar las acciones desarrolladas para la institucionalidad del Grupo de Trabajo No. 3 del SINASICA, “Insumos sanitarios y aplicadores”, que incluyen el diseño de su estructura de organización y los instrumentos disponibles para la adecuada coordinación entre las dependencias y entidades que lo integran, con el objeto de determinar la pertinencia de las mismas.

- b) Valorar el alineamiento del arreglo institucional implementado y las actividades llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo No. 3, con relación al objeto de su existencia, en los términos de la LDRS, y de los objetivos que en la materia establece el Plan Nacional de Desarrollo, de tal manera que sea factible corroborar el cumplimiento de su razón de ser.
- c) Identificar las estrategias interinstitucionales establecidas, la práctica de trabajo concurrente y sus posibles efectos sinérgicos en la operación del Grupo de Trabajo No. 3, con el propósito de obtener elementos para retroalimentar a los actores para lograr una mayor eficiencia gubernamental en la materia.
- d) Analizar el alcance de las acciones emprendidas por el Grupo de Trabajo No. 3, como factor clave para conocer el grado de eficacia que confiere el trabajo colectivo desarrollado y la pertinencia de los temas abordados en el contexto de las responsabilidades asignadas al Sistema.

3. Antecedentes

3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con los insumos sanitarios y los aplicadores

3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)** presenta contenidos que se refieren a los riesgos que se enfrentan en el campo laboral, así como aquellos destinados a la orientación de las políticas públicas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria. Dichos ejes, objetivos y líneas estratégicas permean al ámbito de los insumos sanitarios y de los aplicadores de éstos.

Dentro del Eje 2, “Economía competitiva y generadora de empleos”, en su Objetivo 4, que es el de “Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”, se incluye la Estrategia 4.2 que consiste en “Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud”, en el que se propone que “Finalmente, se establecerá como **una de las principales prioridades de la política laboral la prevención de riesgos de trabajo**, mediante la elaboración e instrumentación de una política pública de **seguridad y salud en el trabajo**”.

En el mismo Eje 2, en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, el Objetivo 8 “Abastecer el mercado interno con **alimentos** de calidad, **sanos** y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, se inserta la Estrategia 8.1 “Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria. **Garantizar la aplicación de la normatividad vigente en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria** y mejorarla permanentemente para mantener el reconocimiento a nuestros estatus sanitario por parte de los mercados globales”.

Por su parte, el Eje 3 “Igualdad de oportunidades”, en su Objetivo 1 “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”, considera que “La **prevención de** enfermedades, epidemias y **riesgos en el trabajo** es un componente de la mayor importancia para los propósitos nacionales de **crecimiento económico y superación de la pobreza**”.

Siguiendo en el Eje 3, el Objetivo 4 “Mejorar las condiciones de salud de la población”, establece que “Gran parte de las enfermedades y riesgos para la salud que más frecuentemente padecen los niños, los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores **pueden evitarse mediante acciones de prevención oportuna y adecuada**”; por lo que la Estrategia 4.1 se propone “Fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios”, y se refuerza en el sentido de que “La protección contra los riesgos a la salud de la población distingue entre los riesgos que individualmente se asumen en forma voluntaria, tales como los relacionados con el estilo de vida, y los **riesgos involuntarios**, como el tener contacto con medios (alimentos y agua que se consumen, aire que se inhala, suelo que se toca), **tecnologías o condiciones inapropiadas**”.

Finalmente, en el Objetivo 8 “Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país” se plantea que “La prevención de enfermedades, epidemias y **riesgos en el trabajo** es un componente de la mayor importancia para los propósitos nacionales de crecimiento económico y superación de la pobreza. El sentido de esta estrategia es contribuir a que más personas vean ampliadas sus oportunidades **mediante el mejoramiento de su salud**”. Para este efecto, la Estrategia 8.3 consiste en “Promover la productividad laboral mediante **entornos de trabajo saludables**, la prevención y el control de enfermedades discapacitantes y el combate a las adicciones” y “Por ello **se instrumentarán medidas para reducir los riesgos en el trabajo** y para promover entre los trabajadores estilos de vida saludables a través de la educación sobre la prevención y el autocuidado de la salud ... De esta forma, con trabajadores más sanos y **mejor protegidos contra riesgos laborales**, se darán mejores condiciones para el crecimiento económico, la productividad y la generación de empleos mejor remunerados”.

3.1.2 Programa Sectorial de Salud 2007-2012

De acuerdo al Programa Sectorial de Salud 2007-2012 (PROSESA), éste tiene como marco de formulación al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Establece que se relaciona íntegramente con los 10 objetivos nacionales del PND y que esta relación se da de forma directa con algunos objetivos como es el caso de los objetivos 4, 5 6, 7 y 8 del Eje 3, lo que reafirma el nexo que se registra en el numeral 3.1.1 de este informe. Se afirma que además existe una relación indirecta, de grado variable, con otros objetivos del PND, presentando las precisiones del caso.

3.1.3 Programa Nacional de Salud 2007-2012

La revisión de este Programa es fundamental para comprender el importante papel que tiene la COFEPRIS en la atención que merece la utilización de insumos sanitarios en la producción agrícola, así como los efectos que puede generar en quienes los aplican, si su uso no es el adecuado.

El Programa contiene un apartado de “Regulación, control y fomento sanitario”, que se presenta dentro de su Capítulo I “Necesidades, recursos y servicios de salud”, en el cual especifica que la “Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) desarrolla tareas de regulación, control y fomento sanitario en su **misión de proteger a la población contra este tipo de riesgos**”.

Establece que el ámbito de competencia de la COFEPRIS es la **regulación y fomento sanitario** de la producción, comercialización, importación, exportación, publicidad o exposición involuntaria de medicamentos y tecnologías para la salud; **sustancias tóxicas o peligrosas (plaguicidas, fertilizantes, precursores químicos, químicos esenciales)**; productos y servicios (alimentos); la **salud en el trabajo**; el saneamiento básico, y los riesgos derivados de factores ambientales.

Señala que estas actividades están “encaminadas al control y fomento sanitario, **en que concurren los esfuerzos federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias**, hacia la protección de la salud”, atribuciones que tienen como común denominador la concurrencia interinstitucional y se caracterizan por su transversalidad; asimismo, considera que la inocuidad de los alimentos es uno de los principales retos del país en materia de riesgos sanitarios.

En su Capítulo III, “Objetivos y estrategias”, señala que la administración federal 2007-2012 “instrumentará diez estrategias que se agrupan en las áreas que constituyen las funciones sustantivas del **Sistema Nacional de Salud**: rectoría efectiva, financiamiento equitativo y sostenible, y generación de recursos suficientes y oportunos”, estrategias que cuentan con líneas de acción, la mayoría de ellas, con metas específicas definidas.

En cuanto a la “Rectoría efectiva en el sector” se establece que corresponde a la COFEPRIS llevar a cabo acciones para fortalecer y modernizar la identificación, análisis, evaluación, regulación, control, fomento, y difusión de las condiciones y requisitos para la prevención y manejo de riesgos sanitarios en el país.

Dentro de las líneas de acción en esta materia se manifiesta que otros “riesgos que es necesario combatir son los relacionados con la calidad de los productos alimenticios, que suelen contaminarse a todo lo largo de la cadena de producción, conservación, preparación y manejo”, línea que se dirige a prevenir, reducir, eliminar o controlar los peligros físicos, biológicos y **químicos** que pudieran hacer que un alimento no sea seguro para su consumo.

De tal suerte que la actual administración se propone, entre otros fines:

- “Reforzar las actividades de protección contra riesgos sanitarios originados por **agentes químicos**, medicamentos y **alimentos**”.
- “**Desarrollar programas transversales con las autoridades responsables de la agricultura, ganadería, agua y medio ambiente**, así como con otros sectores involucrados con problemas emergentes en materia de riesgos sanitarios”, incluidos los asociados a **alimentos y sustancias tóxicas**, así como “todos aquellos productos y servicios que recaigan en el ámbito de competencia de la COFEPRIS”.

“En materia de identificación y control de riesgos, la actual administración se propone actuar **atendiendo a las evidencias científicas disponibles**. Dentro de las actividades que desarrollará en este sentido se incluye:

- Mantener actualizadas las estrategias para el análisis de los riesgos sanitarios a los que se enfrenta la población y establecer las acciones que deberán ser incorporadas a los **proyectos que para su atención opera el Sistema Federal Sanitario** en materia de: calidad del agua... **salud ocupacional**... entre otros”.

En su capítulo III, “Objetivos y estrategias”, ubica dentro de éstas una denominada “Rectoría efectiva en el sector”, que en el numeral 1.7 “Consolidar la red nacional de laboratorios de salud pública y de terceros autorizados” plantea la necesidad de crecimiento de la cobertura analítica del Sistema Federal Sanitario, para realizar la **cuantificación de residuos de plaguicidas, analizar la composición de sus formulaciones**, para lo que se propone “fortalecer los laboratorios estatales de salud pública en equipamiento, infraestructura y sistemas de gestión de calidad, para incrementar su capacidad analítica”.

3.1.4 Programa de Acción “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, Sistema Federal de Protección Sanitaria (2003)

Este documento refiere que el Programa Nacional de Salud 2001-2006 (PRONASA), establecía la protección contra riesgos sanitarios como línea de acción de la estrategia para fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salud. En él se expone que los “plaguicidas y fertilizantes son útiles para el control de plagas y proporcionar nutrientes a

las plantas; sin embargo, por su propia naturaleza son sustancias de toxicidad variable, **cuyos efectos son mínimos si son producidos, almacenados, transportados y aplicados adecuadamente**. Asimismo, en este Programa generado en 2003 se fijaban planteamientos estratégicos para la regulación y el fomento sanitario en el campo de los insumos sanitarios.

En el apartado denominado “La transición de la regulación y fomento sanitarios”, se ofrece una retrospectiva sobre la creación, en 1987, de la Comisión Intersecretarial para el Control de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (**CICOPLAFEST**), en respuesta al incremento de la importación de productos y con el objeto de **coordinar acciones de vigilancia y el control de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas**, cuya relevancia se aborda más adelante.

Este documento presenta el cuadro 6 “Relación entre estrategias, líneas de acción y proyectos”, que en la Estrategia 2 “Cobertura básica” incluye, en la línea de Acción “Proteger a la población de la exposición a contaminantes tóxicos”, el proyecto 13 “Ciclo de vida de sustancias químicas, en especial plaguicidas”.

Se pretendía integrar el marco regulatorio para la prevención, vigilancia y disminución de efectos nocivos a la salud por la **exposición a plaguicidas y fertilizantes, y capacitar a los trabajadores agrícolas en su adecuado manejo**.

3.1.5 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012

En el apartado 1 “Diagnóstico del sector agropecuario y pesquero” se inserta el numeral 1.2 “Escenario mundial”, que en el punto 1.2.10 “Calidad e inocuidad de los productos” cuando se refiere a las preferencias de los consumidores, en particular a los de los países con mayor poder adquisitivo, señala que “las normas fitozoosanitarias que deben cumplir los alimentos son muy rigurosas y además exigen información al consumidor sobre la procedencia del producto, así como de los valores máximos permisibles de **residuos de agroquímicos durante su producción, empaque y transportación**”.

En el Objetivo 4, Estrategia 4.5 “Racionalizar el uso de agroquímicos y promover el uso de biofertilizantes” se establece que “los agroquímicos (plaguicidas y fertilizantes) juegan un papel fundamental en los diferentes sistemas de producción agropecuaria, por lo que es necesario que se haga un buen uso y manejo, así como ejercer una vigilancia adecuada de su aplicación”.

Que “Resulta prioritario emprender acciones integrales con el objetivo de coadyuvar con el fortalecimiento del marco regulatorio para el buen uso y manejo de los agroquímicos, el impulso de la capacitación para su uso...”

Entre las líneas de acción que establece se encuentran las siguientes:

- “Participar conjuntamente con otras dependencias (SEMARNAT, SS-COFEPRIS, SE, STPS, entre otras) en el fortalecimiento del marco regulatorio en materia de agroquímicos.

- Capacitar al personal de las Delegaciones estatales de la SAGARPA y promover el ejercicio de los profesionales agrónomos (consultores certificados) en el **uso y aplicación de plaguicidas agrícolas**. Asimismo, al personal técnico de los Comités Estatales de Sanidad Vegetal, quienes capacitarán directamente a los usuarios sobre el buen uso y manejo de los plaguicidas agrícolas.
- **Promover y vigilar el cumplimiento de la regulación** aplicable a la comercialización de plaguicidas agrícolas y a los insumos de nutrición vegetal.
- *Fomentar el empleo de mejores prácticas y mejores técnicas disponibles **para el manejo apropiado de agroquímicos**, con base a los compromisos internacionales de México en materia de sustancias químicas...* ”

La COFEPRIS como dependencia gubernamental ejecutora, en el marco del Programa “Salud Ocupacional” que incluye el proyecto “Uso de Plaguicidas”, ha desempeñado el papel central para el logro de los que se han presentado como resultados de la operación de este Grupo de Trabajo No. 3 del SINASICA.

4. La problemática de los insumos sanitarios y aplicadores en el contexto del SINASICA

4.1 Identificación y planteamiento del problema

La inclusión de la problemática relacionada con insumos sanitarios y aplicadores fue propuesta al pleno por el Secretario Técnico del SINASICA, durante la segunda reunión del SINASICA, celebrada el 13 de julio de 2004.

Los motivos expuestos para su incorporación y la formación del grupo de trabajo correspondiente incluían una situación que no corresponde a las expectativas de los socios comerciales de México en la materia; que el país tiene un retraso de muchas décadas en el tema de registro de plaguicidas, colocándolo en desventaja frente a la estructura regulatoria de Estados Unidos y Canadá. Asimismo, que no se cuenta con un mecanismo de vigilancia eficiente durante los procesos de uso, manejo y comercialización, y que la identificación del incumplimiento se lleva a cabo al monitorear residuos de plaguicidas en productos listos para cosecha, a lo que habría que sumar la ausencia de facultades para prevenir y sancionar. Resumía que “no hay un mecanismo gubernamental eficiente que asegure que la normatividad se cumpla”.

Durante esta reunión, se presentó el Plan de trabajo 2004-2006, que en realidad se trataba del enunciado de las problemáticas a atender, que en este caso se asignó al Grupo de Trabajo No. 3, para abordar el tema “Verificación y vigilancia de empresas fabricantes, distribuidores y comercializadores de insumos sanitarios y aplicadores”.

En el apartado “Importancia Nacional” de esa ficha técnica, se aporta información sintetizada sobre el contexto nacional en que se presenta de la problemática que se pretendía enfrentar. En síntesis, destaca la importancia de los insumos sanitarios como

herramienta para el control de plagas y enfermedades que afectan a la producción agropecuaria comercial; realza la necesidad de evaluar la eficacia biológica de los insumos, de su registro ante la autoridad competente y del cumplimiento de la normatividad aplicable por parte de quienes los manejan. Dicha ficha técnica fue presentada de nueva cuenta durante la décima tercera reunión del SINASICA, celebrada el 14 de marzo de 2007, la cual no tuvo cambios sustanciales. Resulta importante señalar que se esperaba que la sección llamada “Problemas a resolver para llegar a la situación ideal” mostrara alguna variación, como resultado del trabajo emprendido por el grupo o por las dependencias y entidades que lo integran, sin embargo, no se establece el avance.

Por otra parte, en la documentación sujeta a revisión **no se encuentra información que permita conocer la metodología empleada para identificar y plantear los problemas** que derivaron en la elaboración de la ficha técnica y la posterior conformación del Grupo de Trabajo No. 3.

4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 3

En la Matriz de Responsables para la integración de los grupos de trabajo del SINASICA, contenida en el acta de la 2ª reunión del SINASICA, de julio de 2004, se confiere la responsabilidad primaria de este grupo de trabajo a las Secretarías de Salud (SSA) y del Trabajo y Previsión Social (STPS), la compartida a las de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); mientras que la contributiva se le asigna a la Secretaría de Economía (SE).

En una presentación proporcionada al evaluador, y que fue elaborada en fecha posterior a esta reunión, se registra otra conformación de la matriz de responsables, que corresponde a la SSA la responsabilidad primaria, a la SAGARPA, SEMARNAT y STPS la compartida y a la SEDESOL la contributiva.

La integración de este grupo de trabajo no se efectuó en esa reunión y no está del todo claro cuándo y cómo se llevó a cabo. Al hacer la revisión de las actas de las reuniones del SINASICA, no fue posible arribar a una conclusión sobre el proceso de conformación del colectivo y las fechas en que se desarrolló.

El 7 de septiembre de 2004, durante la tercera reunión, se informaba sobre el seguimiento al Acuerdo 04/2004 SINASICA en el sentido de que la “SAGARPA convocará a partir del 19 de julio de 2004 a los diferentes grupos de trabajo para abordar los temas de ... Insumos Sanitarios y Aplicadores... a efecto de presentar en la siguiente sesión del SINASICA los resultados logrados”. Como seguimiento se informó que... “están pendientes las reuniones de los grupos... y grupo 3 Insumos sanitarios y aplicadores”.

Esta situación no se modificó durante la cuarta reunión (9 de noviembre de 2004); el representante de la COFEPRIS informó que “el grupo de trabajo del tema aplicadores de plaguicidas inicia el día de hoy”.

En la quinta reunión (8 de marzo de 2005), la representante de la Comisión dio cuenta de la celebración de cuatro reuniones del grupo de trabajo al que el Secretario Técnico del SINASICA denominó de “Insumos Sanitarios y de Inocuidad de Productos”; por los contenidos expuestos, el informe en realidad corresponde al Grupo de Trabajo No. 4 “Inocuidad de la unidad de producción al anaquel”, lo que se confirmó en la sexta reunión (7 de junio de 2005) cuando la representante de la COFEPRIS, en relación a la primera reunión del grupo, señaló que la cancelación de la reunión del grupo a la que había convocado SEMARNAT. Sin embargo, en el acta de la séptima reunión, celebrada el 6 de septiembre de 2005, asienta que en este acto la representante de la Comisión informaba que el día 24 del “presente sesionará (el grupo) por primera vez”; sin embargo, expresó que el grupo hacía entrega de un documento que “contiene la problemática de la situación actual y los riesgos de no llegar a la situación ideal”, lo cual es confuso, pues un grupo que no se ha integrado o reunido, difícilmente pudo haber generado algún producto.

Allí también se informaba que “los integrantes de este grupo trabajan en coordinación con COFEPRIS en un proyecto contra los riesgos para el uso de plaguicidas y de la problemática en la exposición laboral” que, como se aborda en el numeral 3.1.4 “Programa de Acción Protección Contra Riesgos Sanitarios, Sistema Federal de Protección Sanitaria 2003”, forma parte del conjunto de proyectos que desarrolla la Comisión en el contexto del Sistema Federal Sanitario.

Por otra parte, en el seguimiento del acuerdo 04/2004 SINASICA 13-07-2004 se señala que “En reunión del 7 de junio los grupos... y III Insumos sanitarios y aplicadores, informaron que se han reunido e iniciado los trabajos”, lo cual parece no corresponder a la realidad, pues en esa reunión no se dio esa información.

Para la octava reunión (6 de diciembre de 2005), la representante de la COFEPRIS informó que **la primera reunión del Grupo de Trabajo No. 3 se llevó a cabo el 24 de junio de 2005**, con la participación de la COFEPRIS, SEMARNAT, SENASICA y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia no incluida en la matriz de responsables original, y no se mencionó la asistencia de la STPS.

El evaluador no tuvo acceso a evidencia documental sobre el proceso de integración del Grupo de Trabajo No. 3; tales como minutas o acta de instalación. Se desconoce cuáles dependencias y entidades comunicaron por escrito su incorporación al grupo, de qué manera se les convocó a la reunión de instalación, si es que ésta se llevó a cabo, y si los representantes de las dependencias y entidades ante el grupo de trabajo están acreditados formalmente.

5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 3 del SINASICA

5.1 Arreglo institucional

El arreglo institucional del SINASICA tiene como fundamento a la LDRS, que en su Artículo 22 establece que la CIDRS ejecutará las acciones previstas en el título II, a través de las dependencias y entidades que la integran, de acuerdo al ámbito de su competencia y que contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

También señala que la CIDRS aprovechará, mediante la concertación, las capacidades institucionales de las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, disponiendo la integración de nueve sistemas, uno de los cuales es el SINASICA, y seis servicios especializados.

Así, en el Artículo 92 se mandata que “el Gobierno Federal, con base en lo dispuesto por las leyes aplicables, establecerá el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, el cual será coordinado por la Secretaría (de Agricultura) e integrado por las dependencias y entidades competentes”.

La LDRS establece en su Artículo 93 que, **con base en la información que provee el SINASICA, la CIDRS fomenta** la normalización, **organiza y lleva a cabo** las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e **impulsa** los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria, todo ello en concertación con los gobiernos de los estados y los productores.

La relevancia de este señalamiento estriba en que **la LDRS no establece como tal el objeto del SINASICA, sino que éste se extrae por inferencia del Artículo 93**, a partir de la disposición a la CIDRS para llevar a cabo sus funciones con base en la información suministrada por el SINASICA.

Con el objeto de regular su integración, organización y funcionamiento, el SINASICA elaboró sus “Lineamientos Generales de Operación”, suscritos por la CIDRS en 2006. En ellos se establece dentro de las responsabilidades del SINASICA:

- a) Obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer, de manera ordenada, a la CIDRS la información relacionada con la regulación y normalización de la sanidad fitosanitaria, la sanidad animal, la sanidad acuícola, la inocuidad y la calidad integral de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros destinados a alimentos.
- b) Proponer las estrategias para el establecimiento y desarrollo de las regiones fitosanitarias y zoonosanitarias al interior del país; así como el establecimiento de procedimientos y programas especiales para acreditar la aplicación de la normatividad y los avances dentro de las regiones.

- c) Establecer estrategias para llevar a cabo acciones en materia fitosanitaria, zoonosanitaria y de inocuidad, en colaboración con otros países.

Los Lineamientos Generales de Operación del **SINASICA** lo definen, en su Artículo 4, como un “**mecanismo de concurrencia responsable de obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer de manera ordenada a la CIDRS información**”. Si bien en el cuerpo de los lineamientos es posible identificar que prevalecen como atribuciones del Sistema verbos que incluyen: impulsar, proponer e identificar, en el Artículo 8 se establece que “para la realización de su objeto, el Sistema tendrá a su cargo las siguientes funciones sustantivas:... identificar y **ejecutar** las estrategias y acciones”. La ejecución de las estrategias y acciones están desvinculadas del objeto que le confiere la LDRS, que las asigna a la CIDRS y al órgano desconcentrado SENASICA.

Estas consideraciones son importantes, dado que en el Artículo 2º, fracción XXVIII de la LDRS, se define que un servicio es una “institución pública responsable de la **ejecución** de programas y acciones específicas”, mientras que en su fracción XXX define un sistema como un “mecanismo de **concurrencia y coordinación** de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito”; es decir, **el carácter del SINASICA no debe ser ejecutivo**.

De la revisión de la documentación a la que tuvo acceso el evaluador se desprende que las actividades que se informan como realizadas por este grupo tienen correspondencia con los trabajos del Proyecto “Reducción de Exposición Laboral Uso de Plaguicidas”, a cargo de la Comisión de Fomento Sanitario de la COFEPRIS.

Estos trabajos **están alineados cabalmente** a las disposiciones que en materia laboral, de reducción de riesgos, de sanidad e inocuidad agroalimentaria establecen para el período 2007-2012 el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Salud, el Programa Nacional de Salud y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, así como el Programa de Acción “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, Sistema Federal de Protección Sanitaria, de 2003.

Si estas actividades son las atribuibles al grupo de trabajo, en esencia **no hay correspondencia con las disposiciones de la LDRS**, en donde se encuentra inserto su objeto y, en este sentido, es resultado de la ausencia de lineamientos precisos sobre el papel que le corresponde desempeñar a cada grupo de trabajo, dentro del SINASICA.

La integración y coordinación del grupo quedó a cargo de la COFEPRIS, a partir de que el pleno le confirió la responsabilidad primaria, a compartir con la STPS, que no destaca en este papel en la documentación disponible; a esto habría que sumar el hecho de que la **problemática a atender está fuertemente relacionada con el ámbito de competencia de esa Comisión**.

No se tuvo acceso a evidencias sobre la realización de un análisis colectivo entre las dependencias y entidades participantes en este grupo de trabajo, así como sobre las atribuciones y responsabilidades institucionales que hubiesen derivado en el establecimiento de jerarquías, mecanismos de coordinación y comunicación al interior del grupo.

Reviste trascendental importancia el contar con la información generada durante las actividades del proyecto “Reducción de Exposición Laboral Uso de Plaguicidas”, de la COFEPRIS, que se constituye en un valioso instrumento para la aplicación de las políticas, estrategias y líneas estratégicas que en la materia emite el gobierno federal. Dicha información es el sustrato para el análisis y generación de productos informativos por parte del Grupo de Trabajo No. 3, susceptibles de ser incorporados de manera sistemática al flujo a proveer a la CIDRS.

Al igual que el SINASICA en conjunto, el Grupo de Trabajo No. 3 tiene un carácter institucional, considerando que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales; en este sentido, el Grupo de Trabajo No. 3 debería desempeñarse dentro del marco establecido por la Federación. Sin embargo, **muestra áreas de oportunidad en su arreglo institucional ya que requiere de reglas que rijan su comportamiento en el dominio específico que le atañe, que en este caso es el ámbito de los insumos sanitarios y aplicadores**. Por otra parte, es palpable que está pendiente la construcción de su perfil como organización, como un **grupo** relacionado por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, creado con un propósito deliberado de interacción.

La documentación disponible revela poca información acerca del arreglo institucional que priva en el Grupo de Trabajo No. 3, denotando con mayor intensidad que dicho arreglo se relaciona más con el núcleo en torno al cual giran las actividades que se reportan como producto del trabajo de este conjunto integrante del SINASICA, el cual **corresponde al establecido para la ejecución del proyecto “Reducción de Exposición Laboral Uso de Plaguicidas”**, de la COFEPRIS.

5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 3

El Grupo de Trabajo No. 3 no presentó un documento rector en el que se establezcan sus políticas, objetivos y metas, **con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA**. Las áreas de oportunidad, en materia de planeación, que muestra el grupo de trabajo se presentaron desde su integración, pues ésta no se llevó a cabo bajo un plan preestablecido, dejando al criterio de la COFEPRIS la tarea de conformarlo. Para esta evaluación no se tuvo acceso a documentos, mediante los cuales se pudiera corroborar la realización del proceso de formación del grupo.

En el acta de la segunda reunión del SINASICA, que se celebró el 13 de julio de 2004, se incluye el denominado Plan de Trabajo 2004–2006 en el cual se enlistan los grupos de trabajo a formar, incluyendo al Grupo de Trabajo No. 3 como **“Verificación y vigilancia de empresas fabricantes, distribuidores y comercializadores de insumos sanitarios**

y aplicadores”, pero no se relacionan objetivos, indicadores y metas. En esa acta se incorpora la ficha técnica y la Matriz de Responsables para la Integración de los grupos de trabajo del SINASICA.

De la revisión de las actas de las reuniones del pleno del SINASICA fue posible identificar la forma en que se han hecho intentos por establecer elementos de planeación en el grupo de trabajo, pero no se evidencia su concreción.

Durante la sexta reunión, del 7 de junio 2005, se generó el acuerdo 11/2005 SINASICA, en el que se aprobó que “el tema de la **supervisión de la calidad de los insumos** forme parte del Grupo “Vigilancia a empresas fabricantes y distribuidores de insumos sanitarios”. Este acuerdo estaba vinculado al acuerdo 12/2005 SINASICA, en el sentido de que se incorporaran al Grupo de Trabajo No. 3 la PROFECO, el SENASICA y la Dirección General de Normas, quienes al interior de sus Dependencias desarrollarán un **programa** en el lapso de tres meses y someterlo a la aprobación del SINASICA para proceder a **verificar** los productos que están en el mercado.

En la octava reunión, realizada el 6 de diciembre de 2005, se dio cuenta que sólo el SENASICA hizo entrega de una propuesta a la COFEPRIS, que corresponde al “Programa de trabajo de aseguramiento de la calidad de las formulaciones de plaguicidas agrícola”, fechado en agosto de 2005.

En la décima reunión, celebrada el 16 de mayo de 2006, se informó que se había hecho la invitación a PROFECO para que se integrara al grupo de trabajo, **sin hacer alusión a la participación y aportación de la Dirección General de Normas**.

El evaluador constató la invitación a participar emitida a la PROFECO mediante el oficio CFS/01/OR/017/06, de fecha 14 de febrero de 2006, girado por el Comisionado federal Lic. Luís Alfonso Caso G. al Subprocurador de verificación y vigilancia de la PROFECO, informándose que la respuesta fue que dicha dependencia consideró que “**por la forma en que está planteada la propuesta, no podría actuar con nosotros** en ese punto” (acta de la décima segunda reunión, 14 de noviembre de 2006).

En el acta de esta reunión se inscribe que la entonces titular de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera (DGIAAP) señaló que el SENASICA entregó la parte que corresponde a cuáles empresas podría visitar y que la COFEPRIS se comprometió a elaborar una lista de las que visitaría esta dependencia, para estar en condiciones de “hacer un programa en conjunto COFEPRIS/SENASICA para hacer esta vigilancia”. Asimismo, “expresó que **tenía entendido** que **este grupo se conformó para hacer un programa de verificaciones y ver los aspectos de calidad de los plaguicidas**”, lo cual refleja desconocimiento sobre el objeto que la LDRS establece para el SINASICA. Finalmente, en la documentación mencionada **no se encontró información que permitiera corroborar que dicho programa hubiera sido generado**.

Por otra parte, en la décima tercera reunión del pleno, que se realizó el 14 de marzo de 2007, se presentó lo que se denominó Plan de Trabajo 2006–2008, que se trataba básicamente de la mención del grupo de trabajo y que añadía la ficha técnica en los mismos términos en que se presentó durante la 2ª reunión del SINASICA.

En suma, no se encontraron indicios de la elaboración de planes y programas de trabajo del Grupo de Trabajo No. 3; no contándose con elementos de juicio para saber si existe un claro entendimiento de la misión del grupo de trabajo, así como de la visión que de él tienen quienes deben integrarlo. Los diversos informes incorporados a las actas de las reuniones del pleno del SINASICA no contemplan elementos de planeación en los niveles estratégico, táctico y operativo, lo mismo que en lo referente a los procesos de organización al interior del grupo.

Existe un claro vínculo entre lo que se informa como actividad del grupo de trabajo y lo que le corresponde legalmente a la COFEPRIS, particularmente por el componente de fomento sanitario. En este sentido, cabe señalar que existe un Sistema Federal Sanitario, integrado por la COFEPRIS y las autoridades equivalentes u homólogas en las entidades federativas con las que se haya suscrito Acuerdo de Coordinación, el cual tiene por objeto organizar y armonizar las acciones en materia de regulación, control, vigilancia y fomento sanitarios, que de manera coordinada y como autoridades sanitarias ejercen la Federación y los Estados, y que son conducidas a nivel nacional por la Secretaría de Salud, a través de la COFEPRIS.

En ese contexto, en la página de Internet de la COFEPRIS se presenta el proyecto bajo el nombre de **“Uso de plaguicidas”**, a cargo de la Comisión de Fomento Sanitario, que comprende los siguientes elementos de planeación:

Objetivos

a) Generales

- Proteger la salud de la población que directa o indirectamente está expuesta a riesgos sanitarios por el uso y manejo de plaguicidas.
- Contribuir a actualizar y fortalecer el marco regulatorio para la prevención, vigilancia y disminución de los efectos adversos a la salud por la exposición a plaguicidas durante las diferentes etapas de su ciclo de vida.

b) Específicos

- Conocer y disminuir los efectos a los trabajadores expuestos por el uso de plaguicidas.
- Mejorar el sistema para registros, reportes y atención de casos de intoxicación.
- Trabajar coordinadamente con las instancias involucradas para lograr una adecuada disposición de envases vacíos de plaguicidas.
- Apoyar estrategias para el manejo de riesgos por el mal uso de plaguicidas.

- Impulsar el desarrollo de la red de centros de información y atención toxicológica e implementar con ello el sistema de vigilancia de las intoxicaciones por plaguicidas.
- Contribuir a actualizar y fortalecer el marco regulatorio en materia de plaguicidas.

Indicadores

a) Proceso

- Productores agrícolas con los que se trabaja y que han instrumentado esquemas auto regulatorios.
- Porcentaje de población intervenida que conoce el riesgo en materia de plaguicidas y que aplica medidas preventivas y de protección.
- Número de Centros de Información Toxicológica (CIT) fortalecidos y funcionando.

b) Impacto

- Tasa de intoxicaciones por el uso de plaguicidas.

Metas

- Tener una evidencia científica de que el esquema de intervención tiene impacto en la salud.
- Que el 50% de la población expuesta intervenida conozca y aplique medidas de prevención y protección.
- Colaborar en la realización de Centros de Información Toxicológica (CIT) en el país.
- Al menos el 80% de los médicos del sector salud involucrados reciban capacitación por parte de especialistas en toxicología.
- Participar en la estructuración y operación de centros de acopio de envases vacíos de plaguicidas, en las principales regiones agrícolas de la República.
- Promover y atender las actualizaciones del reglamento de registro de plaguicidas.
- Dar seguimiento y atender las actualizaciones de las dos normas en materia de etiquetado de plaguicidas.
- Colaborar y atender las actualizaciones de la norma de aplicadores urbanos de plaguicidas.
- Dar seguimiento a los criterios de evaluación y establecimiento de Límites Máximos de Residuos.

5.3 Formalización

La evaluación de este grupo de trabajo comprendió su formalización, entendido este concepto como el grado en que las políticas, reglas, procedimientos y otros **documentos escritos** especifican qué acciones son o no tomadas bajo un conjunto de circunstancias.

Antes es conveniente señalar que este y todos los grupos que integran el SINASICA debieron someterse a un proceso de organización, a la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de sus elementos humanos y materiales, con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de los planes y objetivos establecidos; sin embargo, esta etapa de organización está estrechamente vinculada con la fase previa, correspondiente a la planeación, en la que se debería haber establecido el fin que se persigue; en tal caso, la organización debería responder directamente a las políticas, objetivos y metas establecidas durante la planeación, **etapa que no fue cubierta en este caso**, lo que repercute directamente en la eficiencia y la eficacia del grupo de trabajo **en el marco de las disposiciones de la LDRS**.

Entre la documentación suministrada por la dependencia coordinadora del grupo no se encontró un manual de organización, procedimientos de operación ni ningún otro elemento que configure las formas en que el conjunto de integrantes deben desenvolverse para el cumplimiento de sus responsabilidades **en el contexto del SINASICA**.

No se tuvo acceso a la convocatoria para la instalación del grupo ni para sus reuniones de trabajo; así como a los oficios de designación de representantes de las dependencias y entidades, listas de asistencia, minutas, matrices de acuerdos, etcétera; con excepción de la minuta de la primera reunión del grupo de trabajo celebrada el 24 de junio de 2005, que tuvo como objetivo “Presentar el proyecto Reducción de Exposición Laboral / Uso de Plaguicidas a los participantes para acordar apoyos para el desarrollo del mismo, así como presentar la problemática expuesta por SINASICA y atenderla a nivel intersecretarial”, no cayendo en cuenta, sin embargo, sobre el objeto del Sistema.

5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo

Con relación al seguimiento de los acuerdos tomados en las reuniones de este grupo de trabajo, no se tuvo acceso a actas de las reuniones celebradas ni matrices para el registro de los acuerdos y compromisos asumidos, sus especificaciones, plazos de cumplimiento y asignación de responsabilidades. En principio, los acuerdos que se establecen en las reuniones del pleno del Sistema son incorporados a la matriz que para ese efecto lleva la Secretaría Técnica; de la misma manera se da seguimiento a esos acuerdos.

En general, durante las sesiones del pleno la representación de la COFEPRIS, en su papel de coordinadora del grupo, emite un informe sobre las actividades cuya autoría o ejecución se atribuyen al mismo. En las actas de esas reuniones se incluyen los informes

de los grupos de trabajo, especialmente elaborados para su inserción en el apartado correspondiente, lo que en el caso del Grupo de Trabajo No. 3 no ha sido consistente.

Asimismo, **no se cuenta con un sistema de información al interior del grupo de trabajo** diseñado para el cumplimiento específico de su objeto en el marco de la LDRS, y los insumos informativos que se entregan al pleno son conjuntados por la COFEPRIS con este fin. Sin embargo, la documentación proporcionada al evaluador incluye informes internos de la Comisión relacionados con el desempeño de actividades, dentro del ámbito de sus responsabilidades, en materia de reducción de exposición laboral al uso de plaguicidas, que se vinculan a la participación de la dependencia dentro del Grupo de Trabajo No. 3 del SINASICA. Los contenidos de estos informes periódicos constituyen los insumos para mantener en conocimiento al pleno del Sistema y se enlistan a continuación:

2005

- Reporte de actividades de SINASICA, 31 de agosto de 2005.
- Informe de actividades correspondiente al mes de diciembre del Grupo de Trabajo No. 3 Verificación y vigilancia de empresas fabricantes, distribuidores y comercializadores de insumos sanitarios y aplicadores.

2006

- Informe de actividades correspondiente al mes de febrero el Grupo de Trabajo No. 3 Verificación y vigilancia de empresas fabricantes, distribuidores y comercializadores de insumos sanitarios y aplicadores 7 de febrero de 2006.
- Seguimiento a las actividades realizadas por el proyecto Reducción de Exposición Laboral / Uso de Plaguicidas, el cual se desarrolla en la Comisión de Fomento Sanitario, 15 de mayo de 2006.

2007

- Informe ejecutivo 2003-2006.
- Matriz de información.

2008

- Proyecto Reducción de exposición laboral uso de plaguicidas, Informe del primer trimestre del 2008.
- Proyecto Reducción de exposición laboral uso de plaguicidas, Informe del primer semestre del 2008.
- Proyecto Reducción de exposición laboral uso de plaguicidas, Informe del segundo semestre del 2008.

En materia de evaluación interna del grupo de trabajo, no se tuvo acceso a la documentación que permitiera conocer los resultados. Dicha autoevaluación debió ser desarrollada de acuerdo a las características que fijó el SINASICA mediante el Acuerdo SINASICA 43/2007 "Términos de referencia evaluación de resultados del Sistema Nacional de Información de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria 2004-2006".

Estos términos de referencia para el Grupo de Trabajo No. 3, Insumos sanitarios y aplicadores, especificaban que “de inicio se deberá integrar un **directorio** de fabricantes, importadores, distribuidores mayoristas, vendedores al menudeo y aplicadores de plaguicidas e insecticidas, tanto de sustancias precursoras como de productos finales”. También establecen “**determinar el grado de agresión de cada insumo** en situaciones de mal manejo e **identificar** aquellos que generalmente han sido foco de contaminación ambiental y factores de riesgo para la salud” y que “**el grupo multisectorial mencionará las medidas instrumentadas y los resultados obtenidos** en materia de regulación, inspección y control en la producción, internación al país, distribución, venta, aplicación y manejo de residuos de los insumos químico-sanitarios, en aras de proteger la salud del medio ambiente y de los consumidores de productos primarios”. Como se puede apreciar, al establecerse estas especificaciones en los términos de referencia no se consideró que **el grupo no tiene carácter ejecutivo**.

6. Resultados de la operación

Como preámbulo a la revisión de los resultados de la operación atribuida al Grupo de Trabajo No. 3, es necesario hacer algunas consideraciones que permitirán tener una óptica objetiva de las expectativas que este grupo puede ofrecer y una valoración adecuada de los esfuerzos que ha emprendido, que no son menores.

A través de la revisión de las actas de las reuniones del pleno del SINASICA y de la documentación proporcionada por la dependencia bajo la cual está la coordinación del grupo, queda de manifiesto que el papel central del trabajo del gobierno federal en esta materia lo desempeña la Secretaría de Salud, por medio de la COFEPRIS, principalmente a través del proyecto “Reducción de Exposición Laboral / Uso de Plaguicidas”, apoyado en la estructura general del “Programa Nacional Contra los Riesgos por el Uso de Plaguicidas (PNCRUP)”.

Asimismo, se debe puntualizar que al cambio de la administración federal y durante la décima cuarta reunión del SINASICA, del 7 de junio de 2007, **la representante de la COFEPRIS realizó una exposición y planteamiento fundamental para iniciar el reordenamiento de los trabajos en esta materia**, cuando procedió a informar los avances del Grupo de Trabajo No. 3 Insumos Sanitarios y Aplicadores:

“Derivado de la evaluación de la ficha técnica de este grupo de trabajo y considerando que el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST) establece que:

Artículo 2o. La Comisión tiene por objeto **coordinar las acciones** de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Urbano y Ecología y de Salud, en el ejercicio de las atribuciones que respecto de **plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas**, les confiere la Ley Federal de Metrología y Normalización, la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos

Mexicanos, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Salud y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 3o. La coordinación se efectuará particularmente sobre las siguientes materias:

I. Procedimiento uniforme e integral para la resolución de solicitudes de registro y para el otorgamiento de autorizaciones en sus modalidades de licencias, permisos y registros, relativos a la explotación, elaboración, fabricación, formulación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, aplicación, almacenamiento, comercialización, tenencia, uso y disposición final de los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas;

IV. Promover la elaboración y expedición de Normas Oficiales mexicanas para plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, de métodos de prueba para los mismos y, en su caso, para los procesos de elaboración...

V. Promover la integración de una red de laboratorios oficiales...

VI. Promover la capacitación de personal técnico en materia de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas y de tratamiento de sus residuos, así como sobre el control de calidad de esos productos;

VII. Estudios e investigaciones sobre las características y propiedades de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas”.

Por lo que propuso que “el SINASICA apruebe que en sustitución del grupo se solicite al CICOPLAFEST que retome la responsabilidad planteada en la ficha técnica, exhortándolo a fortalecer la coordinación de las dependencias que lo integran **y de las acciones correspondientes**”.

El 12 de septiembre de 2007 se tomó el Acuerdo 49/ 2007 SINASICA 07-06-2007: “Los integrantes del SINASICA aprueban que el SENASICA y la COFEPRIS presenten en la próxima sesión de CICOPLAFEST el acuerdo de que **adopte la agenda que lleva el grupo tres, insumos sanitarios y aplicadores y que reporte a este mismo Cuerpo Colegiado sobre sus avances**”. El 5 de diciembre de 2007, como seguimiento del acuerdo, se informó que: “SENASICA solicitó a CICOPLAFEST la incorporación del tema. **La Comisión aceptó**”.

Durante la 20ª reunión del SINASICA, realizada el 20 de noviembre del 2008, se comunicó que el día 4 de noviembre de 2008 se llevó a cabo la 3ª “Reunión del Comité Técnico de CICOPLAFEST, en la cual se aprobó el programa de trabajo para el control y vigilancia sanitaria. Lo anterior con la anuencia de las Secretarías que integran la CICOPLAFEST”.

Queda claro que el órgano concurrente con carácter **operativo**, al que le corresponde **coordinar las acciones** de las entidades y dependencias con atribuciones en el ámbito de los insumos sanitarios y aplicadores es la CICOPLAFEST. Ante esta circunstancia, **el**

Grupo de Trabajo No. 3 del SINASICA ha quedado en posición de enfocar sus actividades al cumplimiento del objeto que le confiere la LDRS.

Por otra parte, en la documentación que la Comisión puso a disposición del evaluador se establece que “ante el SINASICA se han manifestado las reuniones de trabajo del PNCRUP ya que tienen principios fundamentales similares”. Adicionalmente, en dos reportes que dirige la líder del proyecto “Reducción de Exposición Laboral / Uso de Plaguicidas” a la Comisionada de Operación Sanitaria, el 7 de febrero y el 15 de mayo de 2006, informando acerca de las actividades realizadas por ese proyecto, se comenta que el proyecto no se ha presentado en el marco del SINASICA y que contribuirá disminuir el riesgo de intoxicación por plaguicidas en población expuesta de forma directa o indirecta, considerando también que las actividades desarrolladas en el mismo impactan en los objetivos de SINASICA en el Grupo de Trabajo No. 3. Este posicionamiento fue informado al pleno en su reunión del 15 de febrero de 2006.

Con estas consideraciones se presenta la problemática expuesta en reunión del grupo de trabajo, el 24 de junio de 2005, y las propuestas para su atención a nivel intersecretarial, en la que la COFEPRIS enteró a este cuerpo sobre el proyecto Reducción de Exposición Laboral uso de Plaguicidas.

La problemática de referencia y las propuestas para su solución se registran en los siguientes términos:

- **Problemática 1:** No existe vigilancia integral para el cumplimiento de las condiciones de operación de las empresas que fabrican, formulan, comercializan y aplican plaguicidas.
- ✓ **Propuesta 1:** COFEPRIS reforzará las acciones de vigilancia a las empresas y, en los casos en los que aplique, lo realizará en coordinación con las dependencias facultadas (STPS).
- **Problemática 2:** No existe un programa de certificación de aplicadores que garantice la capacidad técnica de los individuos que realizan esta actividad.
- ✓ **Propuesta 2:** Se desarrollará un programa de certificación de aplicadores auspiciado por SALUD/SAGARPA/SEMARNAT/STPS.
- **Problemática 3:** Registro de plaguicidas no alineadas a las normas que aplican los socios comerciales de México.
- ✓ **Propuesta 3:** Se ha armonizado parcialmente los requisitos. Para una armonización total se requiere de cambio en la Ley de procedimiento administrativo y en el reglamento PLAFEST.
- **Problemática 4:** Existe un listado de plaguicidas restringidos publicados en el DOF 19 de agosto de 1991, estos estaban ligados a una NOM-FITO, la cual se canceló.
- ✓ **Propuesta 4:** Se requiere de lineamientos, regulación y vigilancia para poder tener un esquema de plaguicidas restringidos.
- **Problemática 5:** Vigilancia insuficiente en las áreas de producción, venta y aplicación de plaguicidas.
- ✓ **Propuesta 5:** Se requiere de un programa de capacitación/comunicación del riesgo y vigilancia para la aplicación correcta de plaguicidas (SAGARPA/DGSA). En el caso

de la producción es necesario implementar un programa de vigilancia de residuos nacional de plaguicidas en los cultivos (COFEPRIS). En cuanto a la venta, es necesario reforzar la vigilancia y capacitación/comunicación (SAGARPA/COFEPRIS).

- **Problemática 6:** Venta informal de plaguicidas.
- ✓ **Propuesta 6:** En cuanto a la venta, es necesario reforzar la vigilancia y capacitación/comunicación (COFEPRIS).
- **Problemática 7:** No existe un programa de disposición final de insumos sanitarios y productos caducos
- ✓ **Propuesta 7:** Se debe reforzar la vigilancia y capacitación para el manejo de residuos, así como fomentar la creación de “centros de acopio” y, “centros de disposición final” y fomentar la creación de “centros de reciclado o reacondicionamiento de envases”, en los casos que aplique.

La líder del proyecto establecía que éste “se conforma por seis estrategias las cuales son: Vinculación, Comunicación de riesgos, Esquema autorregulatorio, Evidencia y manejo del riesgo, fortalecimiento del sistema de registro y reporte, además de Centros de acopio de envases vacíos de plaguicidas”.

Algunos de los resultados registrados en los informes del Grupo de Trabajo No. 3 contenidos en las actas del SINASICA incluyen:

- a) Programa de trabajo de aseguramiento en la calidad de las formulaciones de plaguicidas agrícolas (Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, SENASICA, agosto de 2005).
- b) Reuniones intersectoriales para integrar a jornaleros agrícolas en acciones de capacitación y manejo adecuado de plaguicidas, Hidalgo (COFEPRIS, 2007).
- c) COESPLAFEST: Reuniones en los estados de México, Jalisco y Sinaloa; reactivación del documento base para reconstituir el COESPLAFEST en Tamaulipas (2007); reactivación en México, Jalisco, Durango y Yucatán (COFEPRIS, 2008).
- d) Instrumentación del Proyecto Reducción de Exposición Laboral / Uso de Plaguicidas en: Sinaloa, (desarrollo del esquema general del proyecto); Nayarit y Tamaulipas (estudio de percepción del riesgo); y Chiapas (campana de comunicación de riesgos en la Zona del Soconusco) (COFEPRIS, 2005).
- e) Diagnóstico y priorización del riesgo referente al uso de plaguicidas, en proceso: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, México, Oaxaca, Puebla, Sonora, Veracruz, Zacatecas (2005); se suman San Luís Potosí, Colima, Sonora y Yucatán (2006). Inclusión de Querétaro en el proyecto (COFEPRIS, 2007)
- f) Comunicación de riesgos: Sinaloa concluyó estudio de percepción del riesgo, se inició la fase de evaluación (2006); reunión con autoridades municipales, productores, profesores y colonos en Namiquipa, Chihuahua, en relación a la problemática de aplicación de plaguicidas sobre plantíos de papa; campana en

tres diferentes lenguas, temas “¿Qué son los plaguicidas?” y “Uso de equipo de protección personal”, Sonora; difusión de spots radiofónicos en Oaxaca, en dialectos de región (2007); desarrollo de estrategias en Baja California, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Sonora; inicio de campañas en apoyo a población migrante, en Sinaloa, Nayarit, Baja California y Tamaulipas (COFEPRIS, 2008).

- g) Capacitación: desarrollo conjunto, SEDESOL, INE, ONG RIRIKI Intervención Social y COFEPRIS, del taller infantil “Alerta con los Agroquímicos”, piloteado en Sinaloa; formación de instructores sobre los riesgos por el uso inadecuado de plaguicidas (2006); entrega de carteles y folletos a médicos como apoyo de capacitación a población en riesgo; 245 cursos de capacitación sobre el uso y manejo adecuado de plaguicidas impartidos a patrones, productores, jornaleros, mujeres, hijos de jornaleros, médicos, pasantes de medicina y paramédicos, que suman 11,543 personas (COFEPRIS, 2008).
- h) Verificaciones sanitarias y operativos: aseguramiento de 80 envases de productos plaguicidas apócrifos en Cuauhtémoc, Colima; 3 verificaciones con aseguramiento de plaguicidas caducados y sin registro en Yucatán; 41 verificaciones a comercializadoras de agroquímicos en Zacatecas, Sonora, Yucatán y Guerrero; 35 verificaciones sanitarias federales con aseguramiento de producto por falta de registro sanitario y/o fecha de caducidad vencida (2007); recolección de productos DDT caducos en todos los estados de la república, iniciativa SEMARNAT-SALUD; confinamiento final de 4,960 pastillas de fosforo de aluminio en la Región de la Montaña Guerrero y disposición final de 12 toneladas de plaguicidas caducos; 246 verificaciones a comercios de plaguicidas, en donde se realizaron aseguramientos de plaguicidas por no contar con el registro sanitario y se regularizaron algunas que no contaban con las licencias sanitarias (COFEPRIS, 2008).
- i) Actividades relacionadas con la migración de jornaleros: Jalisco y Nayarit (2007); reuniones con SEDESOL, SEP, SALUD y presidentes municipales para atención de jornaleros migrantes (COFEPRIS, 2008).
- j) Centros de acopio de envases de plaguicidas vacíos: apertura en Uruapan, Michoacán (2007); inicio de construcción en Chiapas; apertura en el Valle de San Quintín, Baja California y otro en Ameca, Jalisco; instalación de casetas de recolección en Sinaloa. Operan centros de acopio temporales en 19 entidades federativas, proceso de construcción en 7 entidades federativas; se inauguró el centro de acopio en Ciudad Victoria, Tamaulipas (COFEPRIS, 2008)

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

Los **trabajos que se reportan como realizados por el Grupo de Trabajo No. 3** del SINASICA, “Insumos sanitarios y aplicadores”, se encuentran **vinculados y alineados** con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Salud, el Programa Nacional de Salud y Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, establecidos para el período 2007-2012, así como con el Programa de Acción “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003, y **en su mayoría responden al cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.**

La **COFEPRIS**, y en particular su **proyecto “Reducción de Exposición Laboral Uso de Plaguicidas”**, desempeñan el **papel central** en lo que se presenta como la operación de este grupo de trabajo.

Los informes de actividades expuestos en el espacio dedicado el Grupo de Trabajo No. 3 en las reuniones del pleno del SINASICA corresponden mayormente a las que se desarrollan en el marco del proyecto de referencia, aun las que la COFEPRIS emprende dentro de la estrategia de vinculación del proyecto.

Hasta el inicio de la administración federal 2007-2012, la COFEPRIS detectó y comunicó que las actividades que se asumían como de este grupo de trabajo caen dentro del ámbito de las atribuciones de la CICOPLAFEST.

Queda en claro que este grupo de trabajo del SINASICA se encuentra en posición de cumplir a cabalidad su objeto, **al contarse con un instrumento de concurrencia institucional como la CICOPLAFEST** para coordinar la ejecución de las disposiciones que emanen de la CIDRS, como resultado del suministro de elementos informativos adecuadamente elaborados por el Sistema para la solución de la problemática planteada.

En relación a la gestión del grupo de trabajo, la inclusión de esta problemática dentro de las prioridades del SINASICA se dio al considerarse que su atención requería la intervención de más de una dependencia, con una particular preocupación en la vigilancia, los registros y la vigencia del marco jurídico normativo de los insumos sanitarios y aplicadores.

No se encontraron elementos metodológicos para la identificación, planteamiento y priorización de problemas. Se partió de una necesidad de atender de manera transversal la problemática detectada, pero el objeto del Sistema no está dirigido a la ejecución, lo cual corresponde a los servicios mandatados por la LDRS o a las mismas dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de su respectiva competencia, como es el caso de la COFEPRIS.

No se cuenta con evidencias de la orientación que el grupo de trabajo dio a sus actividades, más allá de lo que en sus informes al pleno detalla la coordinación del grupo, sin avistarse indicios de la obtención sistemática de información para su análisis y generación de propuestas, susceptibles de ser destinadas a apoyar las actividades de la CIDRS, de lo cual tampoco se tiene evidencia, aun cuando la **información generada por la COFEPRIS constituye el insumo principal para el análisis, procesamiento y suministro a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.**

La institucionalidad del grupo corresponde, en todo caso, a los preceptos legales y normativos que rigen al SINASICA, ya que no cuenta con reglas destinadas a su particular ámbito de desempeño que enriquezcan los lineamientos de operación del Sistema, con disposiciones que faciliten el desempeño y mejora de sus actividades para el cumplimiento de su objeto en el marco de la LDRS. Su arreglo institucional **requiere de reglas que lo dirijan en el ámbito de los insumos sanitarios y aplicadores.**

El Grupo de Trabajo No. 3 requiere de un documento rector que contenga sus antecedentes, razón de ser, las perspectivas de su actividad, las políticas que guíen y determinen su rumbo, los objetivos a alcanzar y las metas que pretende cubrir, todo ello con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA.

En contraposición, el proyecto “Reducción de Exposición Laboral Uso de Plaguicidas” de la COFEPRIS se encuentra respaldado por elementos de planeación cuyo cumplimiento se refleja de alguna manera en los resultados que se presentan en los informes del Grupo de Trabajo No. 3.

No fue posible conocer cómo opera al interior este grupo de trabajo; ya que no cuenta con elementos de planeación y con una estructura de organización diseñada para facilitar la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, entre las dependencias y entidades participantes. Dado lo anterior, no se ha considerado la existencia de niveles jerárquicos a su interior ni la importancia que reviste conocer y aprovechar al máximo la competencia técnica del personal asignado para desempeñarse dentro del grupo, con una dependencia extrema de la COFEPRIS, aunque habría que reconocer que **la competencia para la atención operativa de esta problemática es de la Comisión**, lo cual así lo establece el marco legal aplicable.

La evaluación no encontró elementos para determinar el grado de formalización del grupo, pues no se cuenta con un manual de organización, procedimientos de operación o elementos que describan cómo debe operar el grupo para cumplir su papel **como un elemento que interactúa dentro de los límites del SINASICA y en razón de su objeto.** Tampoco se tiene el acta de instalación, así como las acreditaciones oficiales de los representantes de las dependencias y entidades que lo componen.

El **seguimiento de acuerdos y compromisos del grupo de trabajo no está sistematizado**, no se levantan actas de reuniones y tampoco se elaboran matrices para ese efecto. En este sentido, las actividades son las que desarrolla la Secretaría Técnica del SINASICA y su alcance se limita a las reuniones del pleno.

Bajo la consideración de que su tarea fundamental debe ser el suministro de información a la CIDRS, es de hacer notar que **no se cuenta con un sistema de información al interior del grupo de trabajo**, y que no se han fijado los términos en que se debería satisfacer la demanda de información de la CIDRS.

El mecanismo de evaluación interna que determinó el SINASICA para sus grupos de trabajo no tendrá la repercusión esperada mientras permanezca en la modalidad de autoevaluación.

7.2 Recomendaciones

- a) Impulsar, promover, contribuir y participar en el mantenimiento y ejecución de las labores que lleva a cabo la CICOPAFEST, considerando que es un instrumento fundamental para la coordinación interinstitucional de las operaciones en la materia, y para lo cual cuenta con las facultades legales necesarias.
- b) **Diseñar, organizar y celebrar un taller de planeación estratégica del Grupo de Trabajo No. 3**, que contemple la participación de representantes formalmente acreditados de las dependencias e instituciones involucradas en la atención de la problemática de los insumos sanitarios y aplicadores, bajo la premisa de contar con competencia técnica. En dicho taller se deberán establecer los preceptos básicos que rijan al grupo de trabajo, **en concordancia con el objeto que señala la LDRS**, para proponer así su incorporación a los documentos rectores del SINASICA. Dado su carácter participativo, el taller debe contemplar la utilización plena de técnicas que deriven en la adquisición de un fuerte sentido de identidad, pertenencia y compromiso por parte de los miembros del grupo. Los resultados del taller deben incluir información sobre las necesidades de recursos para apoyar los trabajos del grupo, que contrarresten la saturación de las cargas de trabajo que en sus propias instituciones sufren los representantes.
- c) **Diseñar e implantar un sistema de gestión del grupo de trabajo**, con base en los documentos generados en el taller de planeación estratégica, **en concordancia con la normativa generalmente aceptada en el ámbito internacional de los sistemas de gestión**. La implantación del sistema debe contemplar el completo entendimiento del mismo por parte de los integrantes del grupo.
- d) **Identificar la información** que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria, constituye el **acervo para alimentar a la CIDRS**. Esta identificación debe establecer también las fuentes generadoras de información, su periodicidad y mecanismos de validación.
- e) **Diseñar e implementar un sistema de información del grupo de trabajo**, bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, con mecanismos de actualización permanente, así como difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.
- f) **Establecer**, dentro del conjunto de programas de apoyos gubernamentales, los **mecanismos para financiar una estructura de apoyo al SINASICA y a sus grupos de trabajo**, con el fin de mantener una dinámica permanente en su operación.

Capítulo 4

Inocuidad de la unidad de producción al anaquel (Grupo de Trabajo No. 4)

1. Introducción

La evaluación del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA) responde al interés de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y de su órgano desconcentrado, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), por conocer la correspondencia entre el mandato expreso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el desempeño que el SINASICA ha mostrado desde su instalación.

En este marco, se inscribe la evaluación de la gestión del Grupo de Trabajo No. 4 del SINASICA, “Inocuidad de la unidad de producción al anaquel”, de tal manera que sea posible conocer las actividades que ha realizado desde de su integración hasta 2008, así como valorar sus resultados, de tal suerte que permita la retroalimentación del Sistema para que los responsables del mismo establezcan las acciones de mejora pertinentes.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Valorar los logros y determinar las oportunidades que se registran en las funciones desempeñadas por el Grupo de Trabajo No. 4 del SINASICA, “Inocuidad de la unidad de producción al anaquel”, en relación con su organización formal, mecanismos de coordinación y desarrollo de actividades, con el propósito de formular acciones orientadas al mejoramiento de su eficacia y eficiencia en el marco de sus responsabilidades asignadas y del contexto de la problemática nacional a atender.

2.2 Objetivos específicos

- a) Evaluar las acciones desarrolladas para la institucionalidad del Grupo de Trabajo No. 4 del SINASICA, “Inocuidad de la unidad de producción al anaquel”, que incluyen el diseño de su estructura de organización y los instrumentos disponibles para la adecuada coordinación entre las dependencias y entidades que lo integran, con el objeto de determinar la pertinencia de las mismas.
- b) Valorar el alineamiento del arreglo institucional implementado y las actividades llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo No. 4, con relación al objeto de su existencia, en los términos de la LDRS, y de los objetivos que en la materia establece el Plan

Nacional de Desarrollo, de tal manera que sea factible corroborar el cumplimiento de su razón de ser.

- c) Identificar las estrategias interinstitucionales establecidas, la práctica de trabajo concurrente y sus posibles efectos sinérgicos en la operación del Grupo de Trabajo No. 4, con el propósito de obtener elementos para retroalimentar a los actores para lograr una mayor eficiencia gubernamental en la materia.
- d) Analizar el alcance de las acciones emprendidas por el Grupo de Trabajo No. 4, como factor clave para conocer el grado de eficacia que confiere el trabajo colectivo desarrollado y la pertinencia de los temas abordados en el contexto de las responsabilidades asignadas al Sistema.

3. Antecedentes

3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con la inocuidad de los alimentos

3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012** incluye preceptos en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria; los cuales se ubican en el Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, Objetivo 8 “Abastecer el mercado interno con **alimentos** de calidad, **sanos** y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, en donde se inserta la Estrategia 8.1 “Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria. **Garantizar la aplicación de la normatividad vigente en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria** y mejorarla permanentemente para mantener el reconocimiento a nuestros estatus sanitario por parte de los mercados globales”.

3.1.2 Programa Sectorial de Salud 2007-2012

De acuerdo al Programa Sectorial de Salud 2007-2012 (PROSESA), éste “tiene como marco de formulación al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. Establece que “se relaciona íntegramente con los 10 objetivos nacionales del PND” y que esta “relación se da de forma directa con algunos objetivos como es el caso de los objetivos 4, 5, 6, 7 y 8 del Eje 3”, lo que reafirma el nexo que se registra en el numeral 3.1.1 de este informe.

3.1.3 Programa Nacional de Salud 2007-2012

Este Programa contiene un apartado de “Regulación, control y fomento sanitario”, que se presenta dentro de su Capítulo I “Necesidades, recursos y servicios de salud”, en el cual especifica que la “Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) desarrolla tareas de regulación, control y fomento sanitario en su **misión de proteger a la población contra este tipo de riesgos**”.

Establece que el ámbito de competencia de la COFEPRIS es la **regulación y fomento sanitario** de la producción, comercialización, importación, exportación, publicidad o exposición involuntaria de medicamentos y tecnologías para la salud; sustancias tóxicas o peligrosas (plaguicidas, fertilizantes, precursores químicos, químicos esenciales); **productos y servicios (alimentos)**; la salud en el trabajo; el saneamiento básico, y los riesgos derivados de factores ambientales.

Señala que estas actividades están “encaminadas al control y fomento sanitario **en que concurren los esfuerzos federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias**, hacia la protección de la salud”, atribuciones que tienen como común denominador la concurrencia interinstitucional y se caracterizan por su transversalidad; asimismo, considera que **la inocuidad de los alimentos es uno de los principales retos del país en materia de riesgos sanitarios**.

En su Capítulo III, “Objetivos y estrategias”, señala que la administración federal 2007-2012 “instrumentará diez estrategias que se agrupan en las áreas que constituyen las funciones sustantivas del **Sistema Nacional de Salud**: rectoría efectiva, financiamiento equitativo y sostenible, y generación de recursos suficientes y oportunos”, estrategias que cuentan con líneas de acción, la mayoría de ellas, con metas específicas definidas.

En cuanto a la “Rectoría efectiva en el sector”, se establece que corresponde a la COFEPRIS llevar a cabo acciones para fortalecer y modernizar la identificación, análisis, evaluación, regulación, control, fomento y difusión de las condiciones y requisitos para la prevención y manejo de riesgos sanitarios en el país.

Dentro de las líneas de acción en esta materia se manifiesta que **otros “riesgos que es necesario combatir son los relacionados con la calidad de los productos alimenticios, que suelen contaminarse a todo lo largo de la cadena de producción, conservación, preparación y manejo”**, línea que se dirige a prevenir, reducir, eliminar o controlar los peligros físicos, biológicos y químicos que pudieran hacer que un alimento no sea seguro para su consumo.

De tal suerte que la actual administración se propone, entre otros fines:

- “Reforzar las actividades de protección contra riesgos sanitarios originados por agentes químicos, medicamentos **y alimentos**”.
- “**Desarrollar programas transversales con las autoridades responsables de la agricultura, ganadería, agua y medio ambiente**, así como con otros sectores involucrados con problemas emergentes en materia de riesgos sanitarios”, incluidos los “asociados a **alimentos**, bebidas, insumos para la salud, sustancias tóxicas, tabaco y todos aquellos productos y servicios que recaigan en el ámbito de competencia de la COFEPRIS”.

En materia de identificación y control de riesgos, la actual administración se propone actuar **atendiendo a las evidencias científicas disponibles**. Dentro de las actividades que desarrollará en este sentido se incluye mantener actualizadas las estrategias para el análisis de los riesgos sanitarios a los que se enfrenta la población y establecer las

acciones que deberán ser incorporadas a los **proyectos que para su atención opera el Sistema Federal Sanitario** en materia de calidad del agua; **calidad microbiológica de los alimentos**; calidad, seguridad y eficacia de medicamentos e insumos para la salud; salud ocupacional; atención de emergencias, y unidades médicas saludables, entre otros.

3.1.4 Programa de Acción “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, Sistema Federal de Protección Sanitaria (2003)

Este documento es relevante por establecer el antecedente inmediato, en términos programáticos, para las actividades que realiza este grupo de trabajo. En él se refiere que el Programa Nacional de Salud 2001-2006 (PRONASA) establecía la protección contra riesgos sanitarios como línea de acción de la estrategia para fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salud.

Manifiesta que el programa “responde a las necesidades de salud de la población para protegerla contra riesgos ocasionados por **el uso o consumo de alimentos**, bebidas, medicamentos,... y sustancias a las que de manera involuntaria se encuentra expuesta la población”.

En relación a los alimentos y productos de consumo, hace referencia a que el grado de exposición de una población a efectos adversos de esos productos “depende de la frecuencia con la que los alimentos se encuentren contaminados y su nivel de afectación”, a lo que se suman los patrones de consumo así como “aspectos socioeconómicos, regionales, culturales, étnicos, estacionalidad, edad y comportamiento”.

También especifica que “**los alimentos pueden alterarse o contaminarse durante las etapas de producción, cosecha, captura, transporte, procesamiento, suministro o almacenamiento**”. Que el agua con características inadecuadas puede ser una fuente de contaminación al estar en contacto con los alimentos y que muchas de las enfermedades transmitidas por alimentos son consecuencia de malas prácticas higiénicas durante la preparación de alimentos.

Señala que la *Salmonella spp* y la *Staphylococcus aureus* son los patógenos identificados con mayor frecuencia; presentes en platillos con base en “carne de ave, pescados y mariscos; productos lácteos y de res, cerdo, ovino y caprino”, y que, generalmente, las zoonosis son transmitidas al hombre por el consumo de alimentos o por convivir con animales enfermos.

Respecto a los riesgos agudos por toxinas químicas, se plasma que “los litorales del Golfo de México y del Océano Pacífico se ven expuestos al fenómeno de marea roja, la cual puede tener efectos adversos a la salud” como la intoxicación por consumo de moluscos contaminados con saxitoxinas, que puede causar la muerte y, de menor gravedad, la intoxicación con brevitoxinas.

Asimismo, en este Programa generado en 2003, se fijaban planteamientos estratégicos para la regulación y el fomento sanitario en el campo de la seguridad de los alimentos.

Este documento presenta el cuadro 6 “Relación entre estrategias, líneas de acción y proyectos”, que en la Estrategia 1 “Abatir el rezago” incluye, en la línea de Acción “Protección contra enfermedades diarreicas agudas, intoxicaciones de origen alimentario y zoonosis”, los proyectos: 1 “Agua de calidad bacteriológica”; 2 “Calidad microbiológica de alimentos potencialmente peligrosos”; y 3 “Zoonosis”.

3.1.5 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012

Este programa contiene, en su Capítulo 3. “Objetivos y estrategias para el desarrollo rural y agropecuario competitivo y generador de empleos”, el Objetivo 2 “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, que se corresponde directamente con el Objetivo 8 del Eje 2 del PND. Entre las metas de impacto, para el objetivo mencionada, se tiene el siguiente: “Se mejorará el status sanitario para asegurar la producción de alimentos sanos e inocuos para el consumo interno y para facilitar el acceso a los mercados”.

La Estrategia 2.2 “Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria” fija dentro de sus líneas de acción:

- “Certificar o reconocer en el ámbito nacional **sistemas de reducción de riesgos de contaminación para favorecer la oferta y disponibilidad de alimentos inocuos** para el consumo de la población, así como para la comercialización de bienes agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros” y
- “Coadyuvar en materia de sanidad e inocuidad, en la ampliación de oportunidades para el comercio internacional de productos agropecuarios y acuícolas mexicanos, mediante el establecimiento de normas con homologación a los parámetros internacionales, las disposiciones legales establecidas y la eliminación de barreras fitozoosanitarias en diferentes países”.

En el cuerpo de la Estrategia 3.6 “Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias”, se plantea que: “... se considera conveniente atender la demanda de los consumidores de los países industrializados, que **están reclamando nuevos estándares de rastreabilidad, calidad e inocuidad de los alimentos**. Este sector de la población mundial, con suficiente poder de compra y una propensión al consumo de alimentos precocidos y frutas y vegetales frescos preparados, representa un nicho de oportunidad para los productores agropecuarios y pesqueros mexicanos, ya que la elaboración de estos productos incluye una importante acumulación de valor agregado **desde la unidad del productor hasta la mesa del consumidor**, con posibilidad de aumentar los ingresos potenciales del productor, por lo que se buscará apoyar el procesamiento, la logística y el mercadeo de los productos mexicanos y su inserción en este tipo de nichos”.

Adicionalmente, la Estrategia 3.8 se dirige a “Orientar la producción a las demandas de los mercados nacional y global. Al respecto, se señala que “México cuenta con condiciones propicias para producir una amplia variedad de alimentos de excelente calidad y **elevados estándares de sanidad e inocuidad**”.

En la actualidad, el Sistema Federal Sanitario como concepto, pero más la COFEPRIS como dependencia gubernamental ejecutora, en el marco del Programa “Alimentos”, que incluye los proyectos “Calidad microbiológica de alimentos”, “Zoonosis”, “Marea roja”, “Moluscos bivalvos” y “Rastros”, ha desempeñado el papel central para el logro de los que se han presentado como resultados de la operación de este Grupo de Trabajo No. 4 del SINASICA.

4. La problemática de la inocuidad de los alimentos en el contexto del SINASICA

4.1 Identificación y planteamiento del problema

La inclusión de la problemática relacionada con la inocuidad de los alimentos, de la unidad de producción al anaquel, fue propuesta al pleno por el Secretario Técnico del SINASICA durante la segunda reunión del Sistema, celebrada el 13 de julio de 2004.

Al exponer los motivos para su incorporación y la formación del grupo de trabajo correspondiente, el Secretario Técnico indicó que el cuarto tema corresponde a la Inocuidad de Productos, el cual **abarca toda la cadena agroalimentaria** y de igual forma involucra en diferentes obligaciones a las Secretarías de Agricultura, de Salud y de Medio Ambiente, pero también otras dependencias que integran al SINASICA. Indicó también que en este foro participa el Comisionado Nacional de Pesca, quien tiene conocimiento de que el día que no se pueda acreditar que México usa correctamente los antibióticos se perderá un mercado de 500 millones de dólares (por concepto de exportación de camarón) por una mala acreditación. Informó que la Secretaría de Agricultura ha sido exitosa al colocar al país como líder mundial, al haber establecido una regularización (en la norma 06) en el uso de antibióticos para la producción camaronícola.

Durante la reunión mencionada se presentó el Plan de trabajo 2004-2006, cuyo contenido era el enunciado de las problemáticas a atender y en cuyo caso se asignó al Grupo de Trabajo No. 4 para abordar el tema denominado “Inocuidad de productos de origen animal y vegetal, de la unidad de producción hasta el anaquel”.

En el apartado “Importancia Nacional” de la ficha técnica que sobre este tema se presentó en la reunión citada, se establece que la inocuidad de los productos agropecuarios y acuícolas es requerida por los consumidores e influye en su comercialización. Se ejemplifica con la situación que presentaban algunos productos como el melón y el cebollín, involucrados en problemáticas de inocuidad que derivaron en el cierre de fronteras y pérdidas de cientos de millones de dólares. Se añadía allí mismo que “otros productos mexicanos, como fresa, albahaca, mango y tomate son considerados riesgosos por las autoridades sanitarias de otros países”.

Reviste particular interés que, en el marco de referencia de esta problemática y en el caso de los productos pecuarios, se hiciera referencia al mal uso del clorhidrato de clenbuterol y que, posteriormente, se diera paso a la creación de un grupo de trabajo específico para la atención de este tema, que es el Grupo 8 “Desvío del uso de anabólicos veterinarios”.

La ficha técnica a la que se hace mención fue presentada de nueva cuenta, con el mismo contenido, durante la décima tercera reunión del SINASICA, celebrada el 14 de marzo de 2007. Al respecto, cabe señalar que se esperaba que la sección llamada “Problemas a resolver para llegar a la situación ideal” mostrara algún avance como resultado del trabajo emprendido por el Grupo o por las dependencias y entidades que lo integran.

Cabe reflexionar que, en virtud de que el alcance de las actividades del SINASICA abarca precisamente desde las unidades de producción hasta los puntos de venta, no resulta del todo clara la motivación para integrar este grupo de trabajo para dedicarlo a la atención de problemas específicos que surgen en determinados segmentos de las cadenas productivas agropecuarias, acuícolas y pesqueras, en lugar de adoptar un enfoque sistémico que permita magnificar el efecto de sus actividades sobre el espectro productivo nacional.

Por otra parte, en la documentación sujeta a revisión no se encuentra información que permita conocer la metodología empleada para identificar y plantear los problemas que derivaron en la elaboración de la ficha técnica y la posterior conformación del Grupo de Trabajo No. 4.

4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 4

En la Matriz de Responsables para la integración de los grupos de trabajo del SINASICA, contenida en el acta de la 2ª reunión del Sistema, de julio de 2004, se confiere la responsabilidad compartida de este grupo de trabajo a las Secretarías de Salud (SSA) y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); y la contributoria a las de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Economía (SE).

En los hechos, la responsabilidad primaria fue asumida por la SSA a partir de la 3ª reunión del pleno, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS); quedando así registrado también en la Matriz de Responsables actualizada, que se integró al acta de la 13ª reunión del SINASICA.

No está del todo claro, sin embargo, cuándo y cómo se llevó a cabo la integración de este grupo de trabajo. El 7 de septiembre de 2004, durante la tercera reunión, se informaba sobre el seguimiento al Acuerdo 04/2004 SINASICA en el sentido de que la SAGARPA convocaría a partir del 19 de julio de 2004 a los diferentes grupos de trabajo para abordar diversos temas que no incluían el “Inocuidad de la unidad de producción al anaquel”. Como seguimiento se informó que.... “Se reunieron los grupos de trabajo, 4 Inocuidad de la Unidad de producción al anaquel,...”.

Cabe mencionar que el evaluador no dispuso de soporte documental del proceso de integración del Grupo de Trabajo No. 4; así como de alguna minuta o acta de instalación, por lo que para efectos de la evaluación, se desconoce cuáles dependencias y entidades comunicaron por escrito su incorporación al Grupo, de qué manera se les convocó a la reunión de instalación, en caso de que ésta se haya llevado a cabo, y si los representantes de las dependencias y entidades ante el grupo de trabajo se encuentran acreditados formalmente.

5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 4 del SINASICA

5.1 Arreglo institucional

El arreglo institucional del SINASICA tiene como fundamento a la LDRS, que en su Artículo 22 establece que la CIDRS ejecutará las acciones previstas en el título II, a través de las dependencias y entidades que la integran, de acuerdo al ámbito de su competencia y que contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

También señala que la CIDRS aprovechará, mediante la concertación, las capacidades institucionales de las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, disponiendo la integración de nueve sistemas, uno de los cuales es el SINASICA, y seis servicios especializados.

Así, en el Artículo 92 se mandata que “el Gobierno Federal, con base en lo dispuesto por las leyes aplicables, establecerá el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, el cual será coordinado por la Secretaría (de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesa y Alimentación) e integrado por las dependencias y entidades competentes”.

La LDRS establece en su Artículo 93 que, **con base en la información que provee el SINASICA, la CIDRS fomenta** la normalización, **organiza y lleva a cabo** las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e **impulsa** los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria, todo ello en concertación con los gobiernos de los estados y los productores.

La relevancia de este señalamiento estriba en que **la LDRS no establece como tal el objeto del SINASICA, sino que éste se extrae por inferencia del Artículo 93**, a partir de la disposición a la CIDRS para llevar a cabo sus funciones con base en la información suministrada por el SINASICA.

Con el objeto de regular su integración, organización y funcionamiento, el SINASICA elaboró sus “Lineamientos Generales de Operación”, mismos que fueron suscritos por la CIDRS en 2006. En ellos se establece dentro de las responsabilidades del SINASICA:

- a) Obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer, de manera ordenada, a la CIDRS la información relacionada con la regulación y normalización de la sanidad fitosanitaria, la sanidad animal, la sanidad acuícola, la inocuidad y la calidad integral de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros destinados a alimentos.
- b) Proponer las estrategias para el establecimiento y desarrollo de las regiones fitosanitarias y zoonosanitarias al interior del país; así como el establecimiento de procedimientos y programas especiales para acreditar la aplicación de la normatividad y los avances dentro de las regiones.
- c) Establecer estrategias para llevar a cabo acciones en materia fitosanitaria, zoonosanitaria y de inocuidad, en colaboración con otros países.

Los Lineamientos Generales de Operación del SINASICA lo definen en su Artículo 4 como un “**mecanismo de concurrencia responsable de obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer de manera ordenada a la CIDRS información**”. Si bien en el cuerpo de los lineamientos es posible identificar que prevalecen como atribuciones del Sistema verbos que incluyen: impulsar, proponer e identificar, en el Artículo 8 se establece que “para la realización de su objeto, el Sistema tendrá a su cargo las siguientes funciones sustantivas: ... identificar y **ejecutar** las estrategias y acciones”. No obstante, la ejecución de las estrategias y acciones no se encuentran vinculadas al objeto que le confiere la LDRS, las cuales son asignadas por dicha Ley a la CIDRS y al órgano desconcentrado SENASICA.

Las anteriores consideraciones son importantes, dado que en el Artículo 2º, fracción XXVIII de la LDRS se define que un servicio es una “institución pública responsable de la **ejecución** de programas y acciones específicas”, mientras que en su fracción XXX define a un sistema como un “mecanismo de **concurrencia y coordinación** de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito”; en este sentido, **el carácter del SINASICA no debe ser ejecutivo**.

Por su parte, de la revisión de la documentación a la accedió el evaluador se desprende que las actividades que se informan como realizadas por este Grupo están estrechamente vinculadas a diversos proyectos que forman parte del Programa “Alimentos”, a cargo de la Comisión de Fomento Sanitario de la COFEPRIS, así como a actividades transversales de carácter específico entre esta entidad, el SENASICA y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA). Estos trabajos **están alineados** a las disposiciones que en materia de inocuidad agroalimentaria establecen para el período 2007-2012 el Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Salud, Programa Nacional de Salud, Programa de Acción “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, Sistema Federal de Protección Sanitaria, de 2003, así como el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Por lo tanto, si estas actividades son las atribuibles al grupo de trabajo, en esencia **no hay correspondencia con las disposiciones de la LDRS**, en donde se encuentra inserto su objeto y, en este sentido, es resultado de la ausencia de lineamientos precisos sobre el papel que le corresponde desempeñar a cada grupo de trabajo, dentro del SINASICA.

En cuanto a la integración y coordinación del Grupo, ésta quedó a cargo de la COFEPRIS, a partir de que el pleno le confirió la responsabilidad primaria; a esto habría que sumar el hecho de que la **problemática a atender está fuertemente relacionada con el ámbito de competencia de esa Comisión**. Sin embargo, cabe señalar que el grado de involucramiento institucional a nivel de unidades de producción y en las fases primarias de transformación, tanto agrícolas como pecuarias y acuícolas, está, en general, inclinado de manera notable hacia el SENASICA, con excepción de la infraestructura que no pertenece al Sistema de Inspección Federal (TIF).

Cabe señalar que esta evaluación no tuvo acceso a evidencias sobre de la realización de un análisis colectivo entre las dependencias y entidades participantes, en este grupo de trabajo, sobre las atribuciones y responsabilidades institucionales que hubiesen derivado

en el establecimiento de jerarquías, mecanismos de coordinación y comunicación al interior del Grupo. De particular importancia habría sido haber contado con la información generada durante las actividades del Programa “Alimentos”, de la COFEPRIS, y de las que ésta realiza en el marco de la colaboración con el SINASICA y la CONAPESCA, que se constituye en un valioso instrumento para la aplicación de las políticas, estrategias y líneas estratégicas que en la materia emite el gobierno federal. Dicha información es el sustrato para el análisis y generación de productos informativos por parte del Grupo de Trabajo No. 4, susceptibles de ser incorporados de manera sistemática al flujo que se provee a la CIDRS.

Al igual que el SINASICA en conjunto, el Grupo de Trabajo No. 4 tiene un carácter institucional, considerando que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. En este sentido, el Grupo de Trabajo No. 4 debería desempeñarse dentro del marco establecido por la Federación. Sin embargo, el Grupo muestra áreas de oportunidad en cuanto a su arreglo institucional dado que requiere de reglas que rijan su funcionamiento en el ámbito específico que le atañe, el cual es el de la inocuidad de los alimentos. Por otra parte, el Grupo también muestra como área de mejora la construcción de su perfil como organización; es decir, como un grupo relacionado por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, creado con un propósito deliberado de interacción.

La documentación disponible no presenta la información suficiente acerca del arreglo institucional que priva en el Grupo de Trabajo No. 4 y se denota que dicho arreglo se relaciona más con el núcleo en torno al cual giran las actividades que se reportan como producto del trabajo de este conjunto integrante del SINASICA, el cual corresponde al establecido para la ejecución del Programa “Alimentos” de la COFEPRIS.

5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 4

El Grupo de Trabajo No. 4 requiere de un documento rector en el que se establezcan sus políticas, objetivos y metas, con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA. Para efectos de la evaluación, no se tuvo acceso a documentos mediante los cuales se pudiera corroborar la realización del proceso de formación del Grupo. Las áreas de oportunidad en materia de planeación que muestra este Grupo que no son privativas de éste y datan desde su integración, la cual no se llevó a cabo bajo un plan preestablecido, dejando al criterio de la COFEPRIS la tarea de conformarlo.

En el acta de la segunda reunión del SINASICA, que se celebró el 13 de julio de 2004, se incluye el denominado Plan de Trabajo 2004–2006 en el que se enlistan los grupos de trabajo a formar, incluyendo al Grupo de Trabajo 4 como “Inocuidad de productos de origen animal y vegetal, de la unidad de producción hasta el anaquel”. En esa acta se incorpora la ficha técnica y la Matriz de Responsables para la Integración de los grupos de trabajo del SINASICA, pero no se mencionan objetivos, indicadores y metas.

En lo concerniente a la ficha técnica, durante la cuarta reunión, del 9 de noviembre de 2004, la entonces titular de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera (DGI AAP) informó que “el tema de la ficha técnica que se presentó como base de los signos del expediente de trabajo, el grupo determinó la necesidad de replantear la

temática a tratar haciéndola más específica”. Asimismo, indicó que se “convino tomar nuevamente las bases de colaboración que existen entre COFEPRIS y SENASICA, abordando todos los temas comunes entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Agricultura”.

Cabe señalar que si bien en actas se menciona que, “de acuerdo a la ficha técnica desarrollada, se detectó que la principal problemática se tiene en las cadenas de producción de pesca, carnes, frutas y hortalizas que forman el espectro a cubrir por el SINASICA”, se requiere de un enfoque de sistemas para la atención de la problemática, el cual tenga una orientación por segmentos, en ocasiones sobre la base de trabajos transversales ya iniciados por las dos Secretarías que se refieren, o el cual podría ser también de carácter coyuntural.

Por último, si bien en la página de Internet de la COFEPRIS se presenta el Programa “Alimentos”, y los proyectos “Calidad microbiológica de alimentos” y “Zoonosis”, que comprenden sus objetivos, indicadores y metas; en general, en relación a los planes y programas de trabajo del Grupo de Trabajo No. 4 no se contó con elementos de juicio que permitieran determinar si existe una clara concepción de la misión del grupo de trabajo, así como de la visión que de él tienen quienes lo integran, pues en los diversos informes incorporados a las actas de las reuniones del pleno del SINASICA no se identifican elementos de planeación en cuanto a lo estratégico, táctico y operativo, así como en lo relacionado con los procesos de organización al interior del Grupo.

5.3 Formalización

La evaluación de este grupo de trabajo comprendió su formalización, entendido este concepto como el grado en que las políticas, reglas, procedimientos y otros documentos escritos especifican qué acciones son o no tomadas bajo un conjunto de circunstancias.

Antes, sin embargo, es conveniente señalar que éste y todos los grupos que integran el SINASICA debieron someterse a un proceso de organización y a la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de sus elementos humanos y materiales, ello con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de los planes y objetivos establecidos. Esta etapa de organización está estrechamente vinculada con la fase previa, que correspondiente a la planeación, y en la que se debería haber establecido el fin que se persigue. En ese sentido, la organización debe responder a las políticas, objetivos y metas establecidas durante la planeación. En el caso concreto del Grupo, esta etapa no fue cubierta, lo que tiene implicaciones para efectos de la eficiencia y la eficacia del grupo de trabajo, en el marco de las disposiciones de la LDRS. La documentación suministrada por la dependencia coordinadora del Grupo no incluía un manual de organización, procedimientos de operación o algún otro elemento que configurara las formas en que el conjunto de integrantes deben desenvolverse para el cumplimiento de sus responsabilidades en el contexto del SINASICA. Tampoco se tuvo acceso a la convocatoria para la instalación del Grupo y a oficios de designación de los representantes de las dependencias y entidades. En el caso de invitaciones a reuniones de trabajo, listas de asistencia y acuerdos, solo se presentaron las correspondientes al año 2008.

5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo

Con relación al seguimiento de los acuerdos tomados en las reuniones de este grupo de trabajo, no se tuvo acceso a actas o minutas de las reuniones celebradas. Se tuvo acceso a los listados de acuerdos establecidos en 2008, pero se contó con información acerca del seguimiento de los mismos, por lo que no fue posible establecer si éstos fueron cumplidos. Los acuerdos que se establecen en las reuniones del pleno del Sistema son incorporados a la matriz que para ese efecto lleva la Secretaría Técnica.

En general, durante las sesiones del pleno, la representación de la COFEPRIS, en su papel de coordinadora del grupo, emite un informe sobre las actividades cuya autoría o ejecución se atribuyen al mismo. En las actas de esas reuniones se incluyen los informes de los grupos de trabajo, especialmente elaborados para su inserción en el apartado correspondiente, lo que en el caso del Grupo de Trabajo No. 4 se empezó a realizar de manera consistente a partir de la décima tercera reunión del SINASICA, celebrada el 14 de marzo de 2007.

Cabe señalar que el Grupo de Trabajo no cuenta con un sistema de información al interior del grupo de trabajo, mismo que esté diseñado para el cumplimiento específico de su objeto en el marco de la LDRS. En este sentido, los insumos informativos que se entregan al pleno son conjuntados por la COFEPRIS para dicho fin.

En materia de evaluación interna del grupo de trabajo, se tuvo acceso al “Informe de resultados del Grupo IV Inocuidad de la unidad de producción al anaquel 2004-2006”. Para la realización de esta autoevaluación el SINASICA estableció los “Términos de referencia evaluación de resultados del Sistema Nacional de Información de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria 2004-2006”, mediante el Acuerdo SINASICA 43/2007. Estos términos de referencia especificaban para el Grupo de Trabajo No. 4 Inocuidad de la unidad de producción al anaquel lo siguiente: “Se deberá establecer un diagnóstico de la situación que imperaba a principios del período en cuestión sobre la normatividad para garantizar la inocuidad y calidad de los productos primarios en todos los eslabones de la cadena (producción, manejo, empaque, distribución, movilización, venta al mayoreo y al menudeo)”. En este sentido habría que recordar que **los trabajos de este grupo de trabajo se enmarcan en el ámbito de la inocuidad y no en materia de calidad.**

Cabe señalar que en las “Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos”, emitidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en conjunto con la Organización Mundial de la Salud (OMS), se establece que “cuando se habla de inocuidad de los alimentos se hace referencia a todos los riesgos, sean crónicos o agudos, que pueden hacer que los alimentos sean nocivos para la salud del consumidor. Es un objetivo no negociable”. Para la FAO/OMS, el concepto de calidad “abarca todos los demás atributos que influyen en el valor de un producto para el consumidor”. Esta posición está alineada con los preceptos que establecen el derecho de las personas a que los alimentos que comen sean inocuos, en los cuales se basa la labor de la Comisión del Codex Alimentarius.

Con relación a los términos de referencia, éstos parecen enfocados a evaluar a los grupos de trabajo, a través de sus resultados, como instrumentos operativos y no como colectivos destinados específicamente al logro del objeto legal del SINASICA como fuente de suministro de información de la CIDRS. Dichos términos señalan que “El grupo de trabajo interinstitucional presentará las acciones realizadas y los resultados logrados en el ámbito de la regulación y normatividad para que todos los agentes de las cadenas productivas agropecuarias y acuícolas apliquen sistemas de minimización de riesgos (buenas prácticas de producción, manejo y manufactura)”. Si bien los títulos de las secciones que forman la estructura del informe de resultados de esa evaluación corresponden a los establecidos en los términos de referencia correspondientes, los contenidos de algunas de ellas no cubren las características que se les fijaron; en ese sentido, la sección dedicada a la Problemática a atender, acciones realizadas, resultados obtenidos y expectativas contiene un cúmulo de información relacionada principalmente con las actividades realizadas por la COFEPRIS, no quedando clara la ejecución de las mismas en el contexto de las responsabilidades del grupo de trabajo, el grado de participación de las entidades y dependencias que lo componen, así como la derrama presupuestal implícita, por lo que no es factible dimensionar los resultados. Por su parte, las conclusiones y recomendaciones contienen elementos que no responden adecuadamente a las preguntas que se plantearon en los términos de referencia. Además, no se establece cómo se realizó la evaluación, cuáles fueron las bases, los fundamentos y el objetivo, así como el enfoque metodológico⁵.

6. Resultados de la operación

A través de la revisión de las actas de las reuniones del pleno del SINASICA y de la documentación proporcionada por la dependencia bajo la cual está la coordinación del Grupo, queda de manifiesto que el papel central del trabajo del gobierno federal en esta materia lo desempeña la Secretaría de Salud, a través de la COFEPRIS, principalmente mediante el cumplimiento de responsabilidades cuya competencia corresponde a esta Comisión, así como de diversos proyectos del Programa “Alimentos” y de acciones transversales previstas aun fuera del contexto del SINASICA.

Por otra parte, si bien la dependencia coordinadora ha informado al pleno sobre las actividades que se atribuyen al Grupo de Trabajo No. 4, la mayoría de éstas no corresponde a resultados o logro de objetivos sino a las acciones que se ejecutan, por lo que aun cuando éstas se encuentran cuantificadas no es posible establecer su pertinencia dado que no se tienen metas e indicadores de desempeño establecidos. Algunas de las acciones que se mencionan en los diversos informes al pleno son:

- Determinación de que la problemática principal se ubica en las cadenas de producción de pesca, carnes, frutas y hortalizas.

⁵ Cabe señalar que la portada de este informe de resultados vincula el documento con el Sistema Nacional de “Información” de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria.

- Identificación de las etapas y los posibles riesgos en la cadena de productos acuícolas y pesqueros, desde el ámbito de competencia de las dependencias representadas en el grupo.
- Análisis del marco legal de cada una de las dependencias que tienen competencia para determinar cuándo deben intervenir en los puntos de riesgo.
- Planteamiento de estrategias de solución por dependencia, en el caso de productos de la pesca.
- Atención y solución a la problemática de las exportaciones de camarón y otros productos de la pesca a la Unión Europea, por el SENASICA, CONAPESCA y COFEPRIS.
- Análisis de la cadena de productos de la pesca.
- Certificación, verificación y vigilancia de plantas procesadoras y buques congeladores de productos de la pesca con motivo de la exportación a la Unión Europea.
- Investigación de la problemática de contaminación en el caso del pulpo.
- Trabajos sobre manuales de buenas prácticas en producción de trucha, camarón y acuicultura.
- Desglose, presentado por COFEPRIS, de la cadena productiva de la pesca, incluyendo toda la línea de referencias legales e instrumentos de evaluación, certificación y operativos para compartirlos con SAGARPA, CONAPESCA y SENASICA para armar una cadena completa de vigilancia y supervisión para cumplir con los compromisos, tanto con la población mexicana como con la Unión Europea, en materia de exportación de productos.
- Diseño de un plan de acción que, a juicio de las autoridades europeas, responde satisfactoriamente con lo solicitado en el informe final.
- Control de Zoonosis y Brucelosis (corresponde al proyecto Zoonosis de la COFEPRIS). La instrumentación del proyecto consta de cuatro fases: sensibilización; obtención del inventario de ganado caprino, bovino y ovino; vacunación y capacitación.
- Desarrollo del modelo de Fomento Sanitario (vinculación, coordinación, concertación, difusión y capacitación) en Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
- Muestreo y análisis de la carne y sus productos y derivados, información que se incorpora a la base de datos del proyecto de calidad sanitaria de alimentos potencialmente peligrosos. Calidad sanitaria de la carne y sus productos. Análisis microbiológico por tipo de cárnico. Muestras analizadas.
- Acciones de control sanitario de establecimientos productores y expendedores de productos cárnicos:
 - a) Visitas de verificación.
 - b) Aseguramientos y kg. asegurados.
 - c) Destrucciones y kg. destruidos.
 - d) Suspensiones.
 - e) Apercibimientos.
 - f) Multas.

- g) Clausuras.
 - h) Distribución de material de difusión.
 - i) Pláticas y/o cursos.
 - j) Asesorías.
- Promoción de la higiene de los alimentos y las actividades de cocción adecuadas de este tipo de productos.
 - Muestreos en puntos de venta de carne e hígado para determinar si contienen clenbuterol. Muestras analizadas (productos cárnicos y muestras humanas).

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

Los trabajos que se reportan como realizados por el Grupo de Trabajo No. 4 del SINASICA, “Inocuidad de la unidad de producción al anaquel”, se encuentran vinculados y alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Salud, el Programa Nacional de Salud y con el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero establecidos para el período 2007-2012, así como con el Programa de Acción “Protección Contra Riesgos Sanitarios”, del Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003. Dichos trabajos en su mayoría responden al cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Los límites que establece la temática que aborda el grupo de trabajo “Inocuidad de la unidad de producción al anaquel” contienen los elementos materia de estudio del SINASICA en el ámbito de la inocuidad de los alimentos. La forma de realizar el ejercicio de abstracción del pensamiento que constituye el enfoque de sistemas comprende la identificación de una porción limitada de la realidad que contiene elementos relacionados: el sistema.

La atención a los problemas que presta el grupo de trabajo no se realiza de manera sistémica; es decir, no se concibe la existencia de subsistemas, por lo que no se consideran las interacciones que se presentan en un ambiente holístico. Por su parte, la COFEPRIS, y en particular los proyectos que forman parte del Programa “Alimentos”, desempeña el papel central en lo que se presenta como la operación de este grupo de trabajo. En este sentido, los informes de actividades expuestos en el espacio dedicado el Grupo de Trabajo No. 4 en las reuniones del pleno del SINASICA corresponden, mayormente, a las que se desarrollan en el marco del Programa “Alimentos”, a las que por sus atribuciones y responsabilidades ejecuta la COFEPRIS y a las que desarrolla transversalmente con otras entidades y dependencias del gobierno federal, bajo su coordinación.

Con relación a la gestión del grupo de trabajo, la inclusión de esta problemática dentro de las prioridades del SINASICA se dio al considerarse que su atención requería la intervención de más de una dependencia, pero también responde en ciertos casos a

motivos de carácter coyuntural. Al respecto, no se encontraron elementos metodológicos para la identificación, planteamiento y priorización de problemas. Se partió de una necesidad de atender de manera transversal la problemática detectada, pero el objeto del Sistema no está dirigido a la ejecución, la cual corresponde a los servicios mandatados por la LDRS o a las mismas dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de su respectiva competencia, como es el caso de la COFEPRIS.

La institucionalidad del Grupo corresponde más bien a los preceptos legales y normativos que rigen al SINASICA; requiriendo por lo tanto de reglas destinadas a su particular ámbito de desempeño, que es el de la inocuidad de los alimentos, de manera que éstas enriquezcan los lineamientos de operación del Sistema con disposiciones que faciliten el desempeño y mejora de sus actividades para el cumplimiento de su objeto en el marco de la LDRS.

Igualmente, el Grupo de Trabajo No. 4 requiere de un documento rector que contenga sus antecedentes; razón de ser; las perspectivas de su actividad; y las políticas que guíen y determinen su rumbo, los objetivos a alcanzar y las metas que pretende cubrir; todo ello con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA. También se requiere de un manual de organización, procedimientos de operación o elementos que describan cómo debe operar el grupo para cumplir su papel como un elemento que interactúa dentro de los límites del SINASICA y en razón de su objeto. Cabe señalar, que los proyectos que constituyen el Programa “Alimentos” de la COFEPRIS se encuentran respaldados por elementos de planeación, cuyo cumplimiento se refleja de alguna manera en los resultados que se presentan en los informes del Grupo de Trabajo No. 4.

Al no contar con elementos de planeación y una estructura organizativa diseñada para facilitar la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal entre las dependencias y entidades participantes, no es posible conocer cómo opera el grupo de trabajo al interior. En ese sentido, no se ha considerado la existencia de niveles jerárquicos a su interior así como la importancia que reviste conocer y aprovechar al máximo la competencia técnica del personal asignado para desempeñarse dentro del Grupo, teniéndose una dependencia mayor de la COFEPRIS y del SENASICA, aunque debe reconocerse que la competencia para la atención operativa de esta problemática es de estas dos Dependencias, como lo establece el marco legal aplicable.

Por otra parte, se estima que al no disponerse de un acta de instalación y de las acreditaciones oficiales de los representantes de las dependencias y entidades que lo componen, existen vacíos legales en cuanto al compromiso institucional de quienes lo conforman. En ese mismo tenor, el seguimiento de acuerdos y compromisos del grupo de trabajo no está sistematizado, así como no se levantan actas de reuniones ni se elaboran matrices para ese efecto, por lo que las actividades al respecto son las que desarrolla la Secretaría Técnica del SINASICA y cuyo alcance se acota a las reuniones del pleno. Por lo tanto, considerando que una de las tareas fundamentales del Grupo es el suministro de información a la CIDRS, llama la atención que no se cuente con un sistema de información al interior del grupo de trabajo, así como que no se hayan fijado los términos en que se debería satisfacer la demanda de información de la CIDRS.

Por último, se estima que el mecanismo de evaluación interna que determinó el SINASICA para sus grupos de trabajo tendría una efectividad limitada en tanto continúe en la modalidad de autoevaluación; en la cual además, si bien se aplicó en el caso del Grupo de Trabajo No. 4, no se cubrieron las especificaciones que fijó el Sistema en los términos de referencia correspondientes.

7.2 Recomendaciones

- a) **Diseñar, organizar y celebrar un taller de planeación estratégica** del Grupo de Trabajo No. 4, que contemple la participación de representantes formalmente acreditados de las dependencias e instituciones involucradas en la atención de la problemática de la inocuidad de alimentos, bajo la premisa de contar con competencia técnica. En este taller deberían establecerse los preceptos básicos que rijan al grupo de trabajo, en concordancia con el objeto que señala la LDRS, para proponer así su incorporación a los documentos rectores del SINASICA. Dado su carácter participativo, el taller debe contemplar la utilización plena de técnicas que deriven en la adquisición de un fuerte sentido de identidad, pertenencia y compromiso por parte de los miembros del grupo. Los resultados del taller deben incluir información sobre las necesidades de recursos para apoyar los trabajos del grupo, las cuales al satisfacerse contrarresten la saturación de las cargas que en sus propias instituciones sufren los representantes.
- b) **Diseñar e implantar un sistema de gestión para el SINASICA** y sus grupos de trabajo, con base en los documentos generados en el taller de planeación estratégica, en concordancia con la normativa generalmente aceptada en el ámbito internacional de los sistemas de gestión. La implantación del sistema debe contemplar el completo entendimiento del mismo por parte de los integrantes de los grupos.
- c) Realizar el análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS. Este análisis debe establecer las fuentes generadoras de información, su periodicidad y los mecanismos de validación.
- d) **Diseñar e implementar el sistema de información del grupo de trabajo**, bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.
- e) Identificar y establecer, dentro del conjunto de programas de apoyos gubernamentales, los mecanismos para financiar una estructura de apoyo al SINASICA y a sus grupos de trabajo, con el fin de mantener una dinámica permanente en su operación.

Capítulo 5

Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias

(Grupo de Trabajo No. 5)

1. Introducción

La evaluación del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA) responde al interés de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y de su órgano desconcentrado, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), por conocer la correspondencia entre el mandato expreso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el desempeño que el SINASICA ha mostrado desde su instalación.

En este marco, se inscribe la evaluación de la gestión del Grupo de Trabajo No. 5 del SINASICA, “Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias”, de tal manera que sea posible conocer las actividades que ha realizado desde su integración en agosto de 2004 hasta 2008, así como valorar sus resultados, de tal suerte que permita la retroalimentación del Sistema para que los responsables del mismo establezcan las acciones de mejora pertinentes.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Valorar los logros y determinar oportunidades que se registran en las funciones desempeñadas por el Grupo de Trabajo No. 5 del SINASICA, “Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias”, en relación con su organización formal, mecanismos de coordinación y desarrollo de actividades, con el propósito de formular acciones orientadas al mejoramiento de su eficacia y eficiencia en el marco de sus responsabilidades asignadas y del contexto de la problemática nacional a atender.

2.2 Objetivos específicos

- a) Evaluar las acciones desarrolladas para la institucionalidad del Grupo de Trabajo No. 5 del SINASICA, “Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias”, que incluyen el diseño de su estructura de organización y los instrumentos disponibles para la adecuada coordinación entre las dependencias y entidades que lo integran, con el objeto de determinar la pertinencia de las mismas.

- b) Valorar el alineamiento del arreglo institucional implementado y las actividades llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo No. 5, con relación al objeto de su existencia, en los términos de la LDRS, y de los objetivos que en la materia establece el Plan Nacional de Desarrollo, de tal manera que sea factible corroborar el cumplimiento de su razón de ser.
- c) Identificar las estrategias interinstitucionales establecidas, la práctica de trabajo concurrente y sus posibles efectos sinérgicos en la operación del Grupo de Trabajo No. 5, con el propósito de obtener elementos para retroalimentar a los actores para lograr una mayor eficiencia gubernamental en la materia.
- d) Analizar el alcance de las acciones emprendidas por el Grupo de Trabajo No. 5, como factor clave para conocer el grado de eficacia que confiere el trabajo colectivo desarrollado y la pertinencia de los temas abordados en el contexto de las responsabilidades asignadas al Sistema.

3. Antecedentes

3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con el control de la movilización de mercancías agropecuarias

3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), presenta contenidos que dictan la orientación de las políticas públicas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria. Dichos ejes, objetivos y líneas estratégicas permean al ámbito de la movilización de mercancías agropecuarias, que cobra relevancia estratégica en los propósitos de superación de la situación fitozoosanitaria de cada una de las regiones del país y de éste como unidad.

Dentro del Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria en el Objetivo 8 “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares” se inserta la Estrategia 8.1 “Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria”, para lo cual se establece “garantizar la aplicación de la normatividad vigente en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria y mejorarla permanentemente para mantener el reconocimiento a nuestros estatus sanitario por parte de los mercados globales”.

3.1.2 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012

Este programa incluye en su Capítulo 3 “Objetivos y estrategias para el desarrollo rural y agropecuario competitivo y generador de empleos” el Objetivo 2 “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, que contiene la Estrategia 2.2 “**Proteger al país de plagas y enfermedades y**

mejorar la situación sanitaria”, que muestran una total correspondencia y alineación con el objetivo 8 y la estrategia 8.1 del Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012.

La Estrategia 2.2 del Programa Sectorial establece “la protección al país de la introducción y establecimiento de plagas y enfermedades, mediante **acciones de inspección, vigilancia** y activación de dispositivos de emergencia sanitaria, así como la mejora de las condiciones sanitarias que actualmente se tienen mediante campañas sanitarias y operaciones de reducción de riesgos, permitirá a los productores, industriales, comercializadores y consumidores de bienes y productos del campo y los mares una mayor posibilidad de superación económica y a la vez, una mejor calidad de vida”.

Por su parte, la línea de acción que se vincula directamente con el control de la movilización de mercancías agropecuarias se propone “Evitar la introducción de plagas y enfermedades a través de programas de inspección y **control de la movilización de bienes en el ámbito nacional y de las mercancías importadas**, evitando la diseminación de plagas y enfermedades en el territorio nacional **mediante programas y servicios de vigilancia** y atención de contingencias de sanidad animal, vegetal y acuícola”.

4. La problemática del control de la movilización de mercancías agropecuarias en el contexto del SINASICA

4.1 Identificación y planteamiento del problema

La inclusión de la problemática relacionada con el control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias fue propuesta al pleno por el Secretario Técnico del SINASICA durante su segunda reunión, celebrada el 13 de julio de 2004.

Los motivos expuestos para su incorporación y la formación del grupo de trabajo correspondiente remiten a la existencia de “aproximadamente 400 puntos en las carreteras nacionales en donde se limita el libre tránsito de personas y mercancías, lo cual es una restricción a una garantía constitucional... la Secretaría de Agricultura tiene legitimados solamente 43 puntos. El resto ha sido establecido por los gobiernos estatales y algunas entidades privadas, como son asociaciones o uniones ganaderas, que en el fondo tiene una intención sanitaria; sin embargo, detrás de esa intención sanitaria hay un propósito ilegítimo de lucro. Pero además, hay casos que lo hacen a nombre de la Secretaría de Agricultura y peor aún, como proteccionismo comercial entre estados”. Asimismo, se añadió que la SAGARPA no estaba en condiciones de atender unilateralmente esta problemática.

Durante esta reunión, se presentó el Plan de trabajo 2004-2006 que no iba más allá del enunciado de las problemáticas a atender, que en este caso se asignó al Grupo de Trabajo No. 5 para abordar el tema “Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias”. Allí fue presentada la ficha técnica dedicada al tema V “Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias”, que en el apartado “Importancia

Nacional” aporta información sintetizada sobre el contexto nacional en que se presenta la problemática que se pretendía enfrentar. De manera sintética,

- Se destaca que la movilización de bienes agropecuarios está regulada por razones fito y zoonosanitarias, para evitar la diseminación de plagas y enfermedades de las especies agrícolas y pecuarias.
- Se establece que el adecuado control de la movilización: a) permite asegurar que las mercancías agropecuarias comercializadas en el país no amenacen su situación sanitaria; b) coadyuva al avance de las campañas fito y/o zoonosanitarias; y c) ofrece ventajas competitivas en los mercados nacionales e internacionales.
- Se menciona que “por ello, la SAGARPA cuenta con una estructura operativa para controlar y vigilar, tanto en el origen como durante el tránsito y en el destino de las mercancías, el cumplimiento de los requisitos sanitarios establecidos en la normatividad, y en su caso, aplicar las medidas cuarentenarias y legales correspondientes”.

En la sección que se refiere a la situación actual se consigna la problemática a enfrentar, la cual tiene los siguientes rasgos generales:

- Limitada capacidad de control de la SAGARPA, por no existir apoyo o coordinación con dependencias como la Policía Federal Preventiva (PFP), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para respaldar a oficiales de seguridad fitozoonosanitaria.
- Falta de coordinación interinstitucional para la revisión de embarques agropecuarios; pues cada dependencia lo realiza de manera independiente.
- Movilizaciones que evaden la inspección ante el crecimiento e interconectividad de carreteras; falta de orientación y autorización para la instalación de obras viales y señalización para la inspección; no cultura de cumplimiento.
- Puntos de verificación operados por gobiernos estatales y/o productores, sin justificación sanitaria, que actúan como obstáculos al comercio y representan una fuente de ingresos.

Cabe señalar que en la documentación a la que se tuvo acceso no se identificó información que permita conocer la metodología empleada para identificar y plantear los problemas que derivaron en la elaboración de la ficha técnica y la posterior conformación del Grupo de Trabajo No. 5.

4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 5

En la Matriz de Responsables para la integración de los grupos de trabajo del SINASICA, contenida en el acta de su 2ª reunión, de julio de 2004, se confiere la responsabilidad primaria de este grupo de trabajo a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la compartida a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT), Economía (SE), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) así como a la de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y la remota a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Procuraduría General de la República (PGR) y a la Policía Federal Preventiva (PFP).

La instalación formal de este grupo de trabajo se llevó a cabo el 5 de agosto de 2004, contando con la participación de las siguientes representaciones: por el SENASICA, la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria (DGIF), Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV), Dirección General de Salud Animal (DGSA), Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera (DGIAAP) y la Dirección General Jurídica; la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA); Policía Federal Preventiva (PFP) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Para esta evaluación se tuvo acceso al acta de instalación correspondiente, pero no a la documentación sobre la convocatoria para su realización. Se desconoce cuáles dependencias y entidades comunicaron por escrito su incorporación al Grupo y si los representantes de las dependencias y entidades ante el grupo de trabajo fueron acreditados formalmente. Aun así, la dependencia coordinadora se ocupó de establecer de manera legal el grupo de trabajo y proveer de cierto grado de formalización a las actividades que realiza, como se podrá apreciar líneas adelante.

5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 5 del SINASICA

5.1 Arreglo institucional

El arreglo institucional del SINASICA tiene como fundamento a la LDRS, que en su Artículo 22 establece que la CIDRS ejecutará las acciones previstas en el título II, a través de las dependencias y entidades que la integran, de acuerdo al ámbito de su competencia y que contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

También señala que la CIDRS aprovechará, mediante la concertación, las capacidades institucionales de las dependencias y entidades del sector público y de los sectores privado y social, disponiendo para ello la integración de nueve sistemas, uno de los cuales es el SINASICA, y seis servicios especializados.

Así, en el Artículo 92 se mandata que “el Gobierno Federal, con base en lo dispuesto por las leyes aplicables, establecerá el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, el cual será coordinado por la Secretaría (de Agricultura) e integrado por las dependencias y entidades competentes”.

La LDRS establece en su Artículo 93 que, **con base en la información que provee el SINASICA, la CIDRS fomenta** la normalización, **organiza y lleva a cabo** las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e **impulsa** los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria, todo ello en concertación con los gobiernos de los estados y los productores. La relevancia de este señalamiento estriba en que **la LDRS no establece como tal el objeto del SINASICA, sino que éste se extrae por inferencia del Artículo 93**, a partir de la disposición a la CIDRS para llevar a cabo sus funciones con base en la información suministrada por el SINASICA.

Por otra parte, con el objeto de regular su integración, organización y funcionamiento, el SINASICA elaboró sus “Lineamientos Generales de Operación”, suscritos por la CIDRS en 2006. En ellos se establece dentro de las responsabilidades del SINASICA:

- a) Obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer, de manera ordenada, a la CIDRS la información relacionada con la regulación y normalización de la sanidad fitosanitaria, la sanidad animal, la sanidad acuícola, la inocuidad y la calidad integral de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros destinados a alimentos.
- b) Proponer las estrategias para el establecimiento y desarrollo de las regiones fitosanitarias y zoosanitarias al interior del país; así como el establecimiento de procedimientos y programas especiales para acreditar la aplicación de la normatividad y los avances dentro de las regiones.
- c) Establecer estrategias para llevar a cabo acciones en materia fitosanitaria, zoosanitaria y de inocuidad, en colaboración con otros países.

Los Lineamientos Generales de Operación del **SINASICA** definen a este Sistema, en su Artículo 4, como un “**mecanismo de concurrencia responsable de obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer de manera ordenada a la CIDRS información**”. Si bien en el cuerpo de los lineamientos es posible identificar que prevalecen como atribuciones del Sistema verbos que incluyen: impulsar, proponer e identificar, en el Artículo 8 se establece que “para la realización de su objeto, el Sistema tendrá a su cargo las siguientes funciones sustantivas: ... identificar y **ejecutar** las estrategias y acciones”. En ese sentido, la ejecución de las estrategias y acciones no están vinculadas al objeto que le confiere la LDRS, que las asigna a la CIDRS y al órgano desconcentrado SENASICA.

Estas consideraciones son importantes, dado que en el Artículo 2º, fracción XXVIII de la LDRS, se define que un servicio es una “institución pública responsable de la **ejecución** de programas y acciones específicas”, mientras que en su fracción XXX se define a un sistema como un “mecanismo de **concurrencia y coordinación** de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas

participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito”; es decir, **el carácter del SINASICA no debe ser ejecutivo**.

Los trabajos que se reportan como realizados por el Grupo de Trabajo No. 5 **están alineados cabalmente** con las disposiciones que en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria establecen para el período 2007-2012 el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Su ámbito corresponde, en gran medida, a los propósitos del SENASICA y, en particular, a los de la DGIF, en consonancia con el Reglamento Interior de la SAGARPA, Capítulo 4, Artículo 47, fracción III.

Cabe señalar que las actividades atribuidas al grupo de trabajo no responden a las disposiciones de la LDRS, en donde se encuentra inserto su objeto, lo cual en cierta medida es resultado de la falta de lineamientos precisos sobre el papel que le corresponde desempeñar a cada grupo de trabajo dentro del SINASICA.

En cuanto a la integración y coordinación del grupo, ésta quedó a cargo de la DGIF, a partir de que el pleno le confirió la responsabilidad primaria. A ello habría que sumar el hecho de que la problemática a atender está fuertemente relacionada con el ámbito de competencia de esa Unidad Administrativa del SENASICA. La evaluación encontró que la realización de un planteamiento básico sobre las atribuciones y responsabilidades institucionales derivó en el establecimiento mecanismos de coordinación y comunicación al interior del grupo.

En ese sentido, en el acta de instalación del Grupo de Trabajo No. 5 “Control de la Movilización Nacional de Mercancías Agropecuarias”, fechada el 5 de agosto de 2004, se consignan las posiciones de Presidente, Secretario Técnico, Secretario Revisor de Actas y Acuerdos, y Vocales Propietarios y Suplentes Propietarios, así como los nombres de quienes ocuparon los cargos, aunque no se encuentra un organigrama que muestre la estructura que se pretende adoptar.

Reviste trascendental importancia el contar con la información generada durante las actividades tanto de la DGIF como del grupo de trabajo, que se constituyen como instrumentos valiosos para la aplicación de las políticas, estrategias y líneas estratégicas que en la materia emite el gobierno federal. Dicha información es el sustrato para el análisis y generación de productos informativos por parte del Grupo de Trabajo No. 5, susceptibles de ser incorporados de manera sistemática al flujo a proveer a la CIDRS.

Al igual que el SINASICA en conjunto, el Grupo de Trabajo No. 5 tiene un carácter institucional, considerando que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales; en este sentido, el Grupo de Trabajo No. 5 se desempeña dentro del marco establecido por la Federación. Sin embargo, muestra áreas de oportunidad en su arreglo institucional dado que requiere de reglas que rijan su comportamiento en el dominio específico que le atañe, el cual es el ámbito del control de la movilización

nacional de mercancías agropecuarias, para lograr el objeto del SINASICA en los términos de la LDRS.

5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 5

En el proceso de esta evaluación no se tuvo acceso a un documento rector del Grupo de Trabajo No. 5, en el que se establezcan y conjunten sus políticas, objetivos y metas con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA. La integración del Grupo, la cual no se llevó a cabo bajo un plan preestablecido, se dejó al criterio de la DGIF, quien tuvo la tarea de conformarlo. Esta área de mejora del Grupo en materia de planeación no es privativa de éste.

En el acta de la segunda reunión del SINASICA, que se celebró el 13 de julio de 2004, se incluye el denominado Plan de Trabajo 2004–2006 en el cual únicamente se enlistan los grupos de trabajo a formar, incluyendo al Grupo V como “Movilización nacional e internacional de vegetales, animales, sus productos y subproductos así como insumos de sanidad y fitosanidad”, pero no se relacionan objetivos, indicadores y metas. En esa acta se incorporan la ficha técnica y la Matriz de Responsables para la Integración de los grupos de trabajo del SINASICA.

A partir de la cuarta reunión del pleno del SINASICA se empezó a dar cuenta regularmente de los propósitos que se va fijando el grupo de trabajo, pero inicialmente ello no formaba parte de un plan de trabajo estructurado que planteara los objetivos que se perseguían, así como las metas a alcanzar.

En la quinta reunión, el Presidente Suplente del SINASICA sugirió “establecer una estrategia”, que “tiene que quedar como un plan de regularización o de ordenamiento.... para **que no sea casuística** sino tener un esquema a mediano y largo plazo, o si no se queda en eventos aislados”.

En la décima primera reunión, celebrada el 15 de agosto de 2006, se presentó el Plan de Trabajo 2006-2008 del Grupo de Trabajo No. 5, que en su introducción plantea que “seguirá impulsando los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria, específicamente todas aquellas acciones que conlleven a eficientar el control de la movilización agropecuaria nacional, mediante la coordinación de las Dependencias interrelacionadas y la concertación con los gobiernos y productores de las diversas entidades federativas”.

Las actividades que el grupo de Trabajo se propuso realizar durante el período 2006-2008 fueron:

- Suscribir el Acuerdo de Bases de Colaboración SAGARPA-SCT.
- Regularizar el asentamiento y operación de los PVIF's de acuerdo a la normatividad de SCT.
- Regularizar el asentamiento y operación de los PVI's de los Estados conforme a las directrices en la materia.

- Operar un sistema electrónico de identificación de vehículos, que permita agilizar el procedimiento de verificación.
- Suscribir con los gobiernos de los Estados los Convenios de Coordinación con la SAGARPA, para que coadyuven en la inspección y verificación de mercancías agropecuarias.
- Homologar la señalética de los PVIF's y PVI's y estandarizar las obras viales de los mismos.
- Impulsar un programa masivo de divulgación de la normatividad fitozoosanitaria.
- Instrumentar un procedimiento de transferencia y custodia de los animales y flora silvestre retenidos por SENASICA a la PROFEPA.
- Coadyuvar en la instrumentación de un Programa de Revisión y reporte de los embarques de Agave tequilero en los PVIF's.
- Implementar un mecanismo de seguridad y respaldo operativo entre los PVIF's y los oficiales de la PFP, para detener vehículos que evaden la revisión fitozoosanitaria.
- Operar al 100% el sistema de conectividad de voz y datos instalado en las OISA's y PVIF's.
- Dejar de operar las casetas de inspección no reconocidas por el SENASICA.

Se anexó a este programa de trabajo una matriz que contenía, como conceptos: acción o asunto a atender; descripción del origen de la situación; avance alcanzado 2005-2006; acciones a realizar 2006-2008 y acciones a realizar 2008-2012. Las acciones emprendidas y por realizar se caracterizan por mostrar elementos que requieren la concurrencia interinstitucional de dependencias y entidades del gobierno federal.

En 2007 y 2008, el grupo de trabajo manejó matrices de resultados, en las cuales se incluyen algunos indicadores. Los conceptos que se registran en estas matrices son: problemática a resolver, solución a la problemática, acciones a realizar y resultados esperados. Es en relación a éstos que se fijan los indicadores en porcentaje.

Por otra parte, el evaluador no tuvo acceso a elementos de juicio suficientes para determinar si existe un claro entendimiento de la misión del grupo de trabajo, así como de la visión que de él tienen quienes lo integran. Si bien en los diversos informes incorporados a las actas de las reuniones del pleno del SINASICA se encuentran elementos básicos de planeación en los niveles estratégico, táctico y operativo, lo mismo que los procesos de organización al interior del grupo, se aprecia que existe una tendencia hacia su ordenamiento y sistematización.

5.3 Formalización

La evaluación de este grupo de trabajo comprendió su formalización, entendido este concepto como el grado en que las políticas, reglas, procedimientos y otros documentos escritos especifican qué acciones son o no tomadas bajo un conjunto de circunstancias.

Es conveniente señalar que éste y todos los grupos que integran el SINASICA debieron someterse a un proceso de organización, y a la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de sus elementos humanos y materiales con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de los planes y objetivos establecidos; sin embargo, esta etapa de organización está estrechamente vinculada con la fase previa, correspondiente a la planeación, en la se debería haber establecido el fin que se persigue. En tal caso, la organización debería responder directamente a las políticas, objetivos y metas establecidas durante la planeación, etapa que no fue cubierta en este caso, lo que tiene implicaciones en cuanto a la eficiencia y la eficacia del grupo de trabajo en el marco de las disposiciones de la LDRS.

Entre la documentación suministrada por la dependencia coordinadora del grupo no se encontró un manual de organización, procedimientos de operación, así como algún otro elemento que configure las formas en que el conjunto de integrantes deben desenvolverse para el cumplimiento de sus responsabilidades en el contexto del SINASICA. También, cabe señalar que no se tuvo acceso a la convocatoria para la instalación del grupo, así como a los oficios para la designación de los representantes de las dependencias y entidades participantes. Por su parte, se corroboró la expedición de convocatorias para las reuniones de trabajo, elaboración de listas de asistencia y minutas.

5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo

Con relación al seguimiento de los acuerdos tomados en las reuniones de este grupo de trabajo se presentaron al evaluador minutas de las reuniones celebradas, mismas que contienen el registro puntual de los acuerdos tomados y el seguimiento requerido. Por otra parte, se apreció que en las convocatorias a reunión del grupo, giradas a las dependencias y entidades, se solicita información sobre el seguimiento a los acuerdos en que estén involucradas, se solicita la provisión de informes en relación a determinada temática atendida o se exhorta a la emisión de comentarios acerca de asuntos de interés general del grupo, práctica esta última que propicia una mayor participación de los asistentes.

Los acuerdos vinculados al grupo de trabajo que se establecen en las reuniones del pleno del Sistema son incorporados a la matriz que para ese efecto lleva la Secretaría Técnica; de la misma manera se da seguimiento a esos acuerdos. De manera consistente, clara y amplia, durante las sesiones del pleno la representación de la DGIF, en su papel de coordinadora del grupo, emite un informe sobre las actividades del Grupo de Trabajo No. 5. En las actas de esas reuniones se incluyen los informes de los grupos de trabajo, especialmente elaborados para su inserción en el apartado correspondiente.

Por otra parte, no se tuvo acceso a evidencias que permitieran corroborar la existencia de un sistema de información al interior del grupo de trabajo, el cual estuviera diseñado para el cumplimiento específico de su objeto en el marco de la LDRS. En ese sentido, los insumos informativos que se entregan al pleno son conjuntados por la DGIF con este fin.

En materia de evaluación interna del grupo de trabajo, se tuvo acceso al informe de resultados de la autoevaluación desarrollada con base en el Acuerdo SINASICA 43/2007 “Términos de referencia evaluación de resultados del Sistema Nacional de Información de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria 2004-2006”, emitido en la 15ª reunión del pleno, celebrada el 12 de septiembre de 2007. Estos términos de referencia especificaban para el Grupo de Trabajo No. 5 “Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias” que “el grupo interinstitucional identificará los mecanismos que se aplicaban para el control de la movilización de productos agropecuarios y acuícolas en el territorio nacional, las diferentes instancias institucionales que participaban, las debilidades y fortalezas de dichos mecanismos” ... “Asimismo, se mencionarán las medidas instrumentadas en el período de estudio, con la participación de los diferentes niveles de gobierno y de los productores beneficiarios, para lograr un control efectivo en la movilización y calidad de productos primarios que redunde en la salud de la población y en una mayor colocación de productos mexicanos en los mercados internacionales, así como los resultados obtenidos”⁶.

Es importante señalar que la evaluación tuvo como objetivo “identificar los resultados obtenidos en materia de sanidad agropecuaria, inocuidad y calidad de alimentos a través de la operación de los grupos de trabajo del SINASICA para determinar la magnitud de los logros y las áreas de oportunidad por atender”.

No obstante, más allá del apego a los términos de referencia con que haya sido llevada a cabo la evaluación es cuestionable el carácter autoevaluatorio del procedimiento, el cual debería estar marcado por su independencia, imparcialidad y objetividad.

Con respecto a los resultados, el informe de evaluación del Grupo de Trabajo No. 5 presenta algunos aspectos mejorables; por ejemplo no se muestran en retrospectiva las características de los mecanismos aplicados para la movilización de mercancías agropecuarias, así como las fortalezas y debilidades de los mismos; tampoco se atendió el carácter de integralidad establecido en los términos de referencia en el sentido de analizar “las problemáticas, las acciones y los logros ... en términos de ser parte de un todo y no de asuntos independientes de los demás grandes temas, bajo la consideración de que la fenomenología no se particiona en dependencias y organismos de gobierno, sino que a través de este esquema orgánico es como los gobiernos la atienden”.

En este sentido, el informe del Grupo de Trabajo No. 5 enuncia sus resultados haciendo la presentación por dependencia o entidad involucrada, pero habría que reflexionar para entender que para la incorporación y apropiación del enfoque sistémico, no es suficiente con hacer el planteamiento de ver las cosas “como parte de un todo”, sino que se requiere de la adquisición de conocimientos sobre la teoría de los sistemas; lo cual es, sin duda, uno de los dos principales problemas que aquejan al Sistema. El otro problema radica en que no se tiene la orientación de cumplimiento con el objeto que le señala la LDRS.

⁶ Cabe mencionar que las acciones realizadas por este grupo de trabajo están desvinculadas de propósitos en materia de calidad, por lo que carece de sentido la inclusión de este atributo en los términos de referencia de la autoevaluación aplicables al grupo.

Por último, cabe señalar que si los grupos de trabajo se apegaran a los preceptos de la LDRS, es indudable que la evaluación no consideraría resultados en materia de sanidad agropecuaria, inocuidad y calidad de alimentos, sino sobre la generación de información relevante, oportuna y útil para la CIDRS en ese ámbito.

6. Resultados de la operación

A través de la revisión de las actas de las reuniones del pleno del SINASICA y de la documentación proporcionada por la DGIF, unidad administrativa a cuyo cargo se encuentra la coordinación del grupo, queda de manifiesto que el papel central del trabajo del gobierno federal en esta materia lo desempeña el SENASICA, órgano desconcentrado de la SAGARPA, a través de la propia DGIF.

Algunos de los resultados registrados en los informes contenidos en las actas del SINASICA y otros documentos del Grupo de Trabajo No. 5 incluyen:

En relación a recursos humanos y materiales:

- En 2007 se autorizaron 120 plazas de las aproximadamente 1,200 requeridas por el SENASICA para labores de inspección.
- Elaboración del proyecto de modernización del Punto de Verificación e Inspección de Benjamín Hill, Sonora.
- Instalación de equipos de lectura electrónica en 13 Puntos de Verificación e Inspección Federal (PVIF's); el primero fue instalado en Tonalá, Tabasco.
- Instalación de un programa de voz y datos para enlazar electrónicamente a los PVIF's, Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria y nivel central.

Sobre el diagnóstico de la problemática de los PVIF's:

- Elaboración del diagnóstico de puntos de verificación e inspección estatales.
- Reconocimiento de 331 de los 486 PVI's propuestos.
- Análisis jurídico de las disposiciones estatales de 14 entidades.
- Las entidades federativas emitieron 28 contrapropuestas.
- El SENASICA implementó un mecanismo de apoyo a exportadores, ante la imposibilidad de que la SEDENA no rompa o realice la sustitución de flejes en mercancías de exportación.

En materia de actividades de seguridad en los puntos de verificación e inspección, así como contra la evasión de transportistas:

- Fortalecimiento de la coordinación de la PGR y PFP con los puntos de verificación e inspección federal.

- La PFP instruyó a la Policía Federal de Caminos, para que brinde el apoyo al personal del SENASICA en los PVIF's, a fin de evitar la evasión de porteadores.
- La PFP reforzó el apoyo en 14 PVIF's, que el SENASICA consideró por el volumen de inspecciones y complejidad operativa.
- Consolidación del mecanismo de coordinación a nivel local entre el personal del SENASICA adscrito a los PVIF's y los Agentes del Ministerio Público de la Federación (PGR).
- Coordinación entre los puntos de verificación e inspección y 26 oficinas locales de la PGR.
- Indagatoria de la PGR relacionada con el contrabando de ganado procedente de Centroamérica.
- Averiguación previa de la PGR en torno a la movilización ilícita de aves vivas, sin documentos zoonosanitarios o con certificados apócrifos; ejercicio de acción penal en contra de un presunto responsable de falsificación.
- La SHCP presentó la querrela por evasión fiscal, relacionada con el contrabando de ganado de Centroamérica.

Relacionados con la concurrencia *interinstitucional*:

En este rubro se ha apreciado lo que puede ser falta de eficacia de las partes que intervienen en los procesos de negociación, elaboración, análisis y toma de decisiones para llegar a la suscripción de los distintos instrumentos de cooperación interinstitucional, lo que conduce a una situación en la que algunas bases de colaboración a acordar entre dos dependencias federales, que pertenecen al mismo nivel de gobierno, puedan permanecer por años en una situación de indefinición. Para ejemplificar, a lo largo de la existencia del grupo se hace referencia a unas bases de colaboración entre el SENASICA y la SCT, citadas por vez primera el 8 de marzo de 2005 cuando el Secretario Técnico del Grupo de Trabajo No. 5 informó al pleno del SINASICA que “la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ya emitió comentarios al proyecto de convenio de colaboración por conducto de la Dirección General de Conservación de Carreteras, observándose que existe acuerdo en lo técnico con la propuesta proporcionada por el SENASICA, solamente está pendiente la opinión del área jurídica de dicha dependencia y ya ha habido la colaboración de la propia Dirección General Jurídica del SENASICA con la Unidad Jurídica de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte por lo que consideramos que va a tener un avance muy sustantivo en cuanto a relaciones conjuntas”. Al mes de marzo de 2009, estas bases de colaboración permanecían sin ser signadas por las dependencias involucradas. En las actas del SINASICA se informa periódicamente sobre los “avances” de la gestión de estas bases; informándose en diversas reuniones del pleno lo siguiente:

- Conclusión de la revisión de las bases de colaboración SAGARPA-SCT, para mejora de obras viales y señalización de PVIF's y PVI's; **se procederá a la firma** por parte de los titulares de las dependencias.
- Acuerdo sobre detalles de reunión SAGARPA-SCT, **para concluir la firma** de las bases de colaboración.
- Entrega de las bases de colaboración, por el SENASICA a la SCT, **para su firma**.
- La SCT estudia el esquema de **incorporación de los PVI reconocidos en las bases de colaboración** SAGARPA-SCT, para la autorización y mejora de obras viales y señalización.
- La SCT **retomará el proyecto de Bases de Colaboración** con la SAGARPA para revisión y adecuación, bajo la premisa de coadyuvancia interinstitucional como un marco de referencia del cual se deriven Anexos Técnicos específicos. En apoyo a este análisis, la SCT visitará algunos puntos de verificación para conocer la operatividad.

Un comportamiento similar se ha observado en el caso del Convenio de Coordinación PROFEPA-SENASICA, informándose finalmente que:

- La PROFEPA presentó el proyecto de Convenio de Coordinación PROFEPA-SENASICA para realizar acciones de monitoreo sobre tráfico de especies de vida silvestre en los PVIF's, además de la canalización de ejemplares de fauna y flora protegidas retenidas en esos puntos.

Cabe señalar que el evaluador no obtuvo información que evidenciara la suscripción del convenio y el inicio de las actividades derivadas de este hecho.

Otras actividades transversales:

- Suscripción del Acuerdo Específico para asumir las funciones de verificación e inspección en PVI's reconocidos con los Estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.
- Capacitación, evaluación y reconocimiento de personal oficial estatal en materia de coadyuvancia para funciones de verificación e inspección en puntos reconocidos de Chiapas, Hidalgo, México y Puebla.

Difusión:

- Divulgación sobre la inspección y verificación mediante la distribución de folletos informativos a usuarios del servicio en los PVIF's.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

Los trabajos que se reportan como realizados por el Grupo de Trabajo No. 5 del SINASICA, “Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias”, se encuentran **vinculados y alineados cabalmente** con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero establecidos para el período 2007-2012; en su mayoría dichos trabajos responden al cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria (DGIF) del SENASICA, que desempeña el papel central en la operación de este grupo de trabajo.

Por otra parte, aun cuando no existe correspondencia entre las actividades que lleva a cabo el Grupo de Trabajo No. 5 del SINASICA y el objeto que la LDRS dispone para éste, es el grupo que muestra la mayor solidez del conjunto que compone el Sistema.

En relación a la gestión del grupo de trabajo, la inclusión de esta problemática dentro de las prioridades del SINASICA se dio al considerarse con acierto que su atención requería la intervención de más de una dependencia, con una particular preocupación en la adecuada instalación y operación de los puntos de verificación e inspección, tanto internos como federales, para lograr el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la movilización de mercancías agropecuarias.

En cuanto a la identificación, planteamiento y priorización de problemas, no se encontraron elementos metodológicos para ello, sino que se partió de la necesidad de atender de manera transversal la problemática detectada, no obstante que el objeto del Sistema no está dirigido a la ejecución, pues éste corresponde a los servicios mandatados por la LDRS, o a las mismas dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de su respectiva competencia, como es el caso del SENASICA y la DGIF.

A partir de las actas de las reuniones del pleno y de documentación suministrada por la coordinación del grupo, es factible conocer la orientación que el grupo de trabajo dio a sus actividades, pero no se encontraron elementos que indiquen sobre la obtención sistemática de información para su análisis y generación de propuestas especialmente destinadas a apoyar las actividades de la CIDRS; aunque la información generada por la DGIF podría en sí misma constituir el insumo principal para el análisis, procesamiento y suministro a la Comisión Intersecretarial.

La institucionalidad del Grupo corresponde, en todo caso, a los preceptos legales y normativos que rigen al SINASICA; sin que para ello se hayan desarrollado reglas destinadas a su particular ámbito de desempeño y pudieran así enriquecerse los lineamientos de operación del Sistema con disposiciones que faciliten el desempeño y mejora de sus actividades tendientes al cumplimiento de su objeto en el marco de la LDRS. En ese sentido, el Grupo requiere de reglas que lo rijan en el ámbito de la movilización de mercancías agropecuarias.

El Grupo de Trabajo No. 5 requiere de un documento rector que contenga sus antecedentes, razón de ser, las perspectivas de su actividad, las políticas que guíen y determinen su rumbo, los objetivos a alcanzar y las metas que pretende cubrir; todo ello con base en el papel que le toca desempeñar dentro del marco del SINASICA.

Este grupo de trabajo **cuenta con elementos básicos de planeación** y con una estructura de organización que debe facilitar la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, entre las dependencias y entidades participantes; así, de alguna forma se consideró la existencia de niveles jerárquicos a su interior.

No se encontraron indicios que permitieran corroborar que en el grupo se comprende la importancia que reviste conocer y aprovechar al máximo la competencia técnica del personal asignado para desempeñarse dentro del grupo. Por otra parte, se advierten signos de una tendencia a la formalización, aun cuando no se cuenta con un manual de organización, procedimientos de operación o elementos que describan cómo debe operar el grupo para cumplir su papel como un elemento que interactúa dentro de los límites del SINASICA y en razón de su objeto.

La integración del grupo está respaldada con un acta de instalación; sin embargo, no se cuenta con las acreditaciones oficiales de los representantes de las dependencias y entidades que lo componen.

Por su parte, el seguimiento de acuerdos y compromisos del grupo se lleva a cabo sistemáticamente; se elaboran las minutas de sus reuniones de trabajo y las matrices de acciones y resultados que así se consideran. Estas actividades las lleva a cabo la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo No. 5.

Por lo que a una de las tareas fundamentales del Grupo se refiere, que es el suministro de información a la CIDRS, llama la atención que no se cuente con un sistema de información al interior del grupo de trabajo, así como que no se hayan fijado los términos en que se debería satisfacer la demanda de información de la CIDRS.

En lo relacionado a mecanismo de evaluación interna que determinó el SINASICA para sus grupos de trabajo, éste tendrá poco alcance en tanto permanezca en la modalidad de autoevaluación. De hecho los términos de referencia para la evaluación de los grupos de trabajo del SINASICA no fueron seguidos de manera cercana por este Grupo.

Por último, cabe mencionar que no se aprecia entre los integrantes de este grupo una comprensión clara del objeto del SINASICA y, por lo tanto, tampoco del papel que debe desempeñar el conjunto de dependencias e instituciones que lo integran.

7.2 Recomendaciones

- a) Diseñar, organizar y celebrar un taller de planeación estratégica del Grupo de Trabajo No. 5, que contemple la participación de representantes formalmente acreditados de las dependencias e instituciones involucradas en la atención de la problemática del control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias, bajo la premisa de contar con competencia técnica. En este taller deben establecerse los preceptos básicos que rijan al grupo de trabajo, en concordancia con el objeto que señala la LDRS, para proponer así su incorporación a los documentos rectores del SINASICA. Dado el carácter participativo del taller, debe contemplarse la utilización plena de técnicas que deriven en la adquisición de un fuerte sentido de identidad, pertenencia y compromiso por parte de los miembros del grupo. Los resultados del taller deben incluir información sobre las necesidades de recursos para apoyar los trabajos del grupo, de manera que una vez satisfechas se aligere la saturación de las cargas de trabajo que en sus propias instituciones tienen los representantes.
- b) Dentro de este taller se deberán llevar a cabo los trabajos necesarios para definir la estrategia a proponer a la CIDRS, con el objeto de contar con los instrumentos legales y los recursos necesarios que soporten un mecanismo de concurrencia que coordine las actividades interinstitucionales que a la fecha emprende el Grupo de Trabajo No. 5, para que éste concentre su atención en el cumplimiento del objeto que le señala la LDRS.
- c) **Diseñar e implantar un sistema de gestión del grupo de trabajo**, con base en los documentos generados en el taller de planeación estratégica que se lleve a cabo, en concordancia con la normativa generalmente aceptada en el ámbito internacional de los sistemas de gestión. La implantación del sistema debe contemplar el completo entendimiento del mismo por parte de los integrantes del Grupo.
- d) Realizar un análisis que permita **identificar la información** que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública, sanidad animal e inocuidad alimentaria, constituye el **acervo para alimentar a la CIDRS**. Este análisis debe establecer las fuentes generadoras de información, su periodicidad y mecanismos de validación.
- e) **Diseñar e implementar un sistema de información del grupo de trabajo**, bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.
- f) **Identificar**, dentro del conjunto de programas de apoyos gubernamentales, los **mecanismos para financiar una estructura de apoyo al SINASICA y a sus grupos de trabajo**, con el fin de mantener una dinámica permanente en su operación.

Capítulo 6

Desvío del uso de anabólicos veterinarios (Grupo de Trabajo No. 8)

1. Introducción

La evaluación del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA) responde al interés de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y de su órgano desconcentrado, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), por conocer la correspondencia entre el mandato expreso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el desempeño que el SINASICA ha mostrado desde su instalación. En este marco, se inscribe la evaluación de la gestión del Grupo de Trabajo No. 8 del SINASICA, “Desvío del uso de anabólicos veterinarios”, de tal manera que sea posible conocer las actividades que ha realizado desde su integración en junio de 2007 hasta 2008, así como valorar sus resultados, de tal suerte que permita la retroalimentación del Sistema para que los responsables del mismo establezcan las acciones de mejora pertinentes.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Valorar los logros y determinar oportunidades que se registran en las funciones desempeñadas por el Grupo de Trabajo No. 8 del SINASICA, “Desvío del uso de anabólicos veterinarios”, en relación con su organización formal, mecanismos de coordinación y desarrollo de actividades, con el propósito de formular acciones orientadas al mejoramiento de su eficacia y eficiencia en el marco de sus responsabilidades asignadas y del contexto de la problemática nacional a atender.

2.2 Objetivos específicos

- a) Evaluar las acciones desarrolladas para la institucionalidad del Grupo de Trabajo No. 8 del SINASICA, “Desvío del uso de anabólicos veterinarios”, que incluyen el diseño de su estructura de organización y los instrumentos disponibles para la adecuada coordinación entre las dependencias y entidades que lo integran, con el objeto de determinar la pertinencia de las mismas.
- b) Valorar el alineamiento del arreglo institucional implementado y las actividades llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo No. 8, con relación al objeto de su existencia, en los términos de la LDRS, y de los objetivos que en la materia establece el Plan Nacional de Desarrollo, de tal manera que sea factible corroborar el cumplimiento de su razón de ser.

- c) Identificar las estrategias interinstitucionales establecidas, la práctica de trabajo concurrente y sus posibles efectos sinérgicos en la operación del Grupo de Trabajo No. 8, con el propósito de obtener elementos para retroalimentar a los actores para lograr una mayor eficiencia gubernamental en la materia.
- d) Analizar el alcance de las acciones emprendidas por el Grupo de Trabajo No. 8, como factor clave para conocer el grado de eficacia que confiere el trabajo colectivo desarrollado y la pertinencia de los temas abordados en el contexto de las responsabilidades asignadas al Sistema.

3. Antecedentes

3.1 Políticas públicas de alcance nacional relacionadas con el uso de anabólicos veterinarios

3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Aunque en ningún momento hace mención del uso de anabólicos veterinarios, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, incluye preceptos en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, que se ubican en el Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, Objetivo 8 “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, en donde se inserta la Estrategia 8.1 “Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria. Para ello se establece “garantizar la aplicación de la normatividad vigente en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria y mejorarla permanentemente para mantener el reconocimiento a nuestros estatus sanitario por parte de los mercados globales”.

3.1.2 Programa Sectorial de Salud 2007-2012

En el mismo sentido, el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2007-2012 presenta la “Relación entre Ejes Rectores y objetivos específicos del PND con los 5 objetivos del PROSESA 2007-2012”; que vincula al Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos” y su Objetivo 8 “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares” con los siguientes objetivos:

- Mejorar las condiciones de salud de la población.
- Reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas.
- Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud.
- Garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país.

3.1.3 Programa Nacional de Salud 2007-2012

Este programa contiene un apartado de “Regulación, control y fomento sanitario”, que se presenta dentro de su Capítulo I “Necesidades, recursos y servicios de salud”, en el cual especifica que la “Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) desarrolla tareas de regulación, control y fomento sanitario en su misión de proteger a la población contra este tipo de riesgos”.

Allí se establece que el ámbito de competencia de la COFEPRIS es la regulación y el fomento sanitario de la producción, comercialización, importación, exportación, publicidad o exposición involuntaria de medicamentos y tecnologías para la salud; sustancias tóxicas o peligrosas; productos y servicios (en donde se ubican los alimentos); la salud en el trabajo; el saneamiento básico; y los riesgos derivados de factores ambientales. Actividades que describe como “encaminadas al control y fomento sanitario, en que concurren los esfuerzos federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias, hacia la protección de la salud”. También allí se considera que la inocuidad de los alimentos y la calidad bacteriológica y fisicoquímica del agua para consumo humano están entre los principales retos del país en materia de riesgos sanitarios.

En su Capítulo III, “Objetivos y estrategias”, el Programa señala que la presente administración instrumentará diez estrategias que se agrupan en las áreas que constituyen las funciones sustantivas del Sistema Nacional de Salud: rectoría efectiva, financiamiento equitativo y sostenible, y generación de recursos suficientes y oportunos; estrategias que tienen líneas de acción, la mayoría, con metas específicas.

En cuanto a la “Rectoría efectiva en el sector” se establece que **corresponde a la COFEPRIS** llevar a cabo acciones para fortalecer y modernizar la identificación, análisis, evaluación, regulación, control, fomento y difusión de las condiciones y requisitos para la prevención y manejo de riesgos sanitarios en el país; por lo que al respecto establece que “en el marco del federalismo cooperativo, se fortalecerá el vínculo con las entidades federativas a través de la consolidación del **Sistema Federal Sanitario**, definiendo las prioridades en materia de riesgos sanitarios, de tal forma que la actividad sanitaria sea congruente con las condiciones sociales y económicas particulares de cada localidad, robusteciendo así los principios de solidaridad y corresponsabilidad”.

Dentro de las líneas de acción que en esta materia se desarrollarán se encuentra “mejorar la coordinación operativa con las entidades federativas y los municipios en materia de protección contra riesgos sanitarios”. Para ello: “La actual administración... también se propone:

- Desarrollar programas transversales con las autoridades responsables de la agricultura, ganadería, agua y medio ambiente, así como con otros sectores involucrados con problemas emergentes en materia de riesgos sanitarios”, incluidos los asociados a alimentos y “todos aquellos productos y servicios que recaigan en el ámbito de competencia de la COFEPRIS”.

“En materia de identificación y control de riesgos, la actual administración se propone actuar atendiendo a las evidencias científicas disponibles. Dentro de las actividades que desarrollará en este sentido se incluyen:

- Elaborar permanentemente diagnósticos de riesgos sanitarios a fin de identificar los riesgos emergentes y no emergentes que deberán ser atendidos a través de acciones regulatorias y de fomento sanitario.
- Conformar un atlas nacional de riesgos que permita identificar riesgos nacionales, regionales, estatales y municipales.
- Mantener actualizadas las estrategias para el análisis de los riesgos sanitarios a los que se enfrenta la población y establecer las acciones que deberán ser incorporadas a los proyectos que para su atención opera el Sistema Federal Sanitario en materia de: calidad del agua; calidad microbiológica de los alimentos...entre otros”.

3.1.4 Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003

En este programa, en su Sección II ¿En dónde estamos?, se abordan las “Principales fuentes de daño potencial”, que incluyen “Alimentos y productos de consumo”, en donde se plantea que: “los riesgos por exposición a peligros biológicos, químicos o físicos en los alimentos pueden ser agudos o de corta exposición, crónicos o de larga exposición. Los riesgos por virus, bacterias y protozoarios patógenos están considerados como relevantes dentro de los padecimientos agudos, seguido por los provocados por las toxinas de algas marinas, por ejemplo saxitoxina, y de una menor relevancia los provocados por residuos de medicamentos veterinarios”. También se menciona que “los alimentos pueden alterarse o contaminarse durante las etapas de producción, cosecha, captura, transporte, procesamiento, suministro o almacenamiento provocando las denominadas enfermedades transmitidas por alimentos”.

3.1.5 Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012

Este programa contiene, en su Capítulo 3 “Objetivos y estrategias para el desarrollo rural y agropecuario competitivo y generador de empleos”, el Objetivo 2 “Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares”, que corresponde directamente al Objetivo 8 del Eje 2 del PND.

La Estrategia 2.2 “Proteger al país de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria” fija dentro de sus líneas de acción:

- “Certificar o reconocer en el ámbito nacional sistemas de reducción de riesgos de contaminación para favorecer la oferta y disponibilidad de alimentos inocuos para el consumo de la población, así como para la comercialización de bienes agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros”.

En el cuerpo de la Estrategia 3.6 “Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias”, se plantea que: “Por otra parte, se considera conveniente atender la demanda de los consumidores de los países industrializados, que están reclamando nuevos estándares de rastreabilidad, calidad e inocuidad de los alimentos...”.

4. La problemática del desvío del uso de anabólicos veterinarios en el contexto del SINASICA

4.1 Identificación y planteamiento del problema

La inclusión en el SINASICA de la problemática relacionada con el desvío del uso de anabólicos veterinarios fue propuesta al pleno por su Secretario Técnico durante la décima cuarta reunión del SINASICA, celebrada el 7 de junio de 2007, en la que manifestó que “otro de los temas, se refiere a los anabólicos médicos veterinarios desviados, que es el caso del clenbuterol, lo cual ha sido un tema en los medios de comunicación y últimamente ha señalado a la Secretaría de Salud y al SENASICA, con comunicaciones muy severas por los vacíos legales que sobre el particular existe, por lo que reiteró la petición de integrar estos dos grupos”.

El planteamiento expuesto para la incorporación de este tema responde más a consideraciones de carácter diferente al científico y en respuesta a presiones mediáticas que a su justificación plena con base en los principios, el marco jurídico y regulatorio, así como a los instrumentos de política sectorial aplicables en las actividades del gobierno de México en materia de inocuidad alimentaria, entre ellos el Codex Alimentarius, la Ley General de Salud, la Ley Federal de Sanidad Animal, las Normas Oficiales Mexicanas y el Programa Nacional de Monitoreo de Residuos Tóxicos (denominado en la página electrónica de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera [DGIAAP] como “Programa de Monitoreo y Control de Residuos Tóxicos y Contaminantes en Alimentos de Origen Animal”).

En el marco de la problemática que atiende el grupo, en la documentación disponible sujeta a revisión, la cual estuvo constituida por las actas de reuniones del pleno del SINASICA, no se encontró información que permitiera determinar que se cuenta con una metodología para la identificación y planteamiento de problemas. Por ejemplo, no se encuentran referencias de carácter epidemiológico que permitan dimensionar la problemática de salud pública ocasionada por el desvío en el uso de los anabólicos veterinarios que justifiquen a plenitud su atención, dándole prioridad sobre otros padecimientos más difundidos, como lo son las enfermedades diarreicas.

Asimismo, no se encontró evidencia de que la asignación de la responsabilidad primaria, actualmente asumida por la DGIAAP, se diera a partir de un análisis profundo, sino de una discusión somera entre dos dependencias acerca del origen de la incorporación de clenbuterol en la cadena cárnica. Inicialmente la Secretaría Técnica había propuesto a la COFEPRIS como detentadora de la responsabilidad primaria, pero finalizada la discusión esta responsabilidad se asignó al SENASICA y a la COFEPRIS, en forma conjunta. No se aplicó la “Metodología para la Interrelación de Finalidades”, que condujera a la inclusión de la información requerida del grupo de trabajo en la “Matriz de Responsables para la Integración de los grupos de trabajo del SINASICA”.

Cabe señalar que en entrevista con funcionarios de la dependencia coordinadora de este grupo, éstos señalaron al evaluador que no disponen de una ficha técnica acerca del tema responsabilidad del Grupo de Trabajo No. 8.

4.2 Integración del Grupo de Trabajo No. 8

Durante las entrevistas con los funcionarios que realizan actividades de coordinación del Grupo, éstos mencionaron que el SENASICA y la COFEPRIS habían venido trabajando coordinadamente para la atención de la problemática derivada del desvío en el uso de anabólicos veterinarios desde antes de la incorporación del tema al SINASICA. En este sentido, durante esa décima cuarta reunión del Sistema se presentó un informe en el que se catalogó como trabajo conjunto el desarrollado por esas dependencias, durante el período de abril a mayo de 2007.

Esta evaluación no tuvo acceso a evidencia documental sobre la integración del Grupo de Trabajo No. 8 (minuta o acta de instalación). Se desconoce cuáles dependencias y entidades formaron parte del Grupo cuando éste se formó, de qué manera se les convocó a la reunión de instalación, en caso de que ésta se haya llevado a cabo, y si los representantes de las dependencias y entidades ante el grupo de trabajo están acreditados formalmente.

De acuerdo con funcionarios de la dependencia coordinadora, actualmente forman parte de este Grupo: la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Seguridad Pública y el SENASICA, en lo que se puede denominar como el “núcleo central” y, de manera colateral, la Procuraduría Federal del Consumidor y a la Administración Central de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5. Gestión del Grupo de Trabajo No. 8 del SINASICA

5.1 Arreglo institucional

El arreglo institucional del SINASICA tiene como fundamento a la LDRS, que en su Artículo 22 establece que la CIDRS ejecutará las acciones previstas en el título II, a través de las dependencias y entidades que la integran, de acuerdo al ámbito de su competencia y que contará con los órganos desconcentrados, y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

También señala que la CIDRS aprovechará, mediante la concertación, las capacidades institucionales de las dependencias y entidades del sector público y con los sectores privado y social, disponiendo la integración de nueve sistemas, uno de los cuales es el SINASICA, y seis servicios especializados.

Así, en el Artículo 92 se mandata que “el Gobierno Federal, con base en lo dispuesto por las leyes aplicables, establecerá el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad

Agropecuaria y Alimentaria, el cual será coordinado por la Secretaría (de Agricultura) e integrado por las dependencias y entidades competentes”.

La LDRS establece en su Artículo 93 que, **con base en la información que provee el SINASICA, la CIDRS fomenta** la normalización, **organiza** y **lleva a cabo** las campañas de emergencia y las campañas fitozoosanitarias, e **impulsa** los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria; todo ello en concertación con los gobiernos de los estados y los productores.

La relevancia de este señalamiento estriba en que **la LDRS no establece como tal el objeto del SINASICA, sino que éste se extrae por inferencia del Artículo 93**, a partir de la disposición a la CIDRS para llevar a cabo sus funciones con base en la información suministrada por el SINASICA.

Con el objeto de regular su integración, organización y funcionamiento, el SINASICA elaboró sus “Lineamientos Generales de Operación”, los cuales fueron suscritos por la CIDRS en 2006. En ellos se establece dentro de las responsabilidades del SINASICA lo siguiente:

- a) Obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer, de manera ordenada, a la CIDRS la información relacionada con la regulación y normalización de la sanidad fitosanitaria, la sanidad animal, la sanidad acuícola, la inocuidad y la calidad integral de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros destinados a alimentos.
- b) Proponer las estrategias para el establecimiento y desarrollo de las regiones fitosanitarias y zoonosanitarias al interior del país; así como el establecimiento de procedimientos y programas especiales para acreditar la aplicación de la normatividad y los avances dentro de las regiones.
- c) Establecer estrategias para llevar a cabo acciones en materia fitosanitaria, zoonosanitaria y de inocuidad, en colaboración con otros países.

Los Lineamientos Generales de Operación del SINASICA lo definen, en su Artículo 4, como un “**mecanismo de concurrencia responsable de obtener, conjuntar, analizar y dar a conocer de manera ordenada a la CIDRS información**”. Si bien en el cuerpo de los lineamientos es posible identificar que prevalecen como atribuciones del Sistema verbos que incluyen: impulsar, proponer e identificar, en el Artículo 8 se establece que “para la realización de su objeto, el Sistema tendrá a su cargo las siguientes funciones sustantivas:... identificar y **ejecutar** las estrategias y acciones”. La ejecución de las estrategias y acciones no están vinculadas del objeto que le confiere la LDRS, que las asigna a la CIDRS y al órgano desconcentrado SENASICA; es decir, **el carácter del SINASICA no es ejecutivo**.

Estas consideraciones son importantes, dado que en el Artículo 2º, fracción XXVIII de la LDRS se define que un servicio es una “institución pública responsable de la **ejecución** de programas y acciones específicas”, mientras que en su fracción XXX define a un sistema como un “mecanismo de **concurrencia y coordinación** de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas

participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito”.

De la revisión de la documentación que se puso a la disposición de esta evaluación, la cual consistió en actas de reuniones del pleno del SINASICA, no fue posible identificar la composición formal y precisa del Grupo de Trabajo No. 8.

En cuanto a las actividades del Grupo, se puede considerar que éstas corresponden a lo que en materia de sanidad e inocuidad establecen para el período 2007-2012 el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Salud, el Programa Nacional de Salud, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, y el Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003.

Si se pudiera confirmar que las actividades mencionadas fueron realizadas por el grupo de trabajo como tal y no de manera aislada por cada una de las dependencias participantes, su correspondencia con las disposiciones de la LDRS, en donde se encuentra su objeto, sería cuestionable; y ello se habría debido a la ausencia de lineamientos precisos sobre el papel que le corresponde desempeñar a cada grupo de trabajo dentro del SINASICA.

En cuanto a la coordinación del Grupo, ésta quedó a cargo del SENASICA, después de que en el pleno se pretendió conferir la responsabilidad primaria a la COFEPRIS o bien que fuera compartida entre ambas instancias. No se tuvo acceso a evidencias sobre la realización de un análisis entre las dependencias y entidades participantes en este grupo de trabajo, sobre las atribuciones y responsabilidades institucionales que hubiesen derivado en el establecimiento de jerarquías, mecanismos de coordinación y comunicación al interior del grupo.

Para los propósitos de este grupo de trabajo es evidente la importancia de contar con la información generada por las actividades de la COFEPRIS, que considera el peligro que representan las intoxicaciones por clenbuterol, como es el caso del “Proyecto Rastros”, y la obtenida del Programa Nacional de Monitoreo de Residuos Tóxicos del SENASICA, misma que puede ser objeto de análisis por parte del Grupo de Trabajo No. 8 para después incorporarse de manera sistemática al flujo informativo a suministrar a la CIDRS.

Al igual que el SINASICA en su conjunto, el Grupo de Trabajo No. 8 tiene un carácter institucional, considerando que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales; en este sentido, el Grupo de Trabajo No. 8 debería desempeñarse dentro en el marco de la LDRS. Sin embargo, el Grupo muestra áreas de oportunidad en su arreglo institucional en cuanto a que requiere de reglas que rijan su funcionamiento en el dominio específico que le atañe, en este caso el ámbito del uso de anabólicos veterinarios. Por otra parte, es evidente que está pendiente la construcción de su perfil como un grupo con identidad y objetivos propios, creado con un propósito deliberado de interacción y que no constituya la simple agregación de las funciones que, por mandato legal, les corresponde.

5.2 Planeación del Grupo de Trabajo No. 8

El Grupo de Trabajo No. 8 requiere de un documento rector en el que se establezcan sus políticas, objetivos y metas, con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA. Las áreas de mejora en materia de planeación que muestra el grupo de trabajo se presentan desde su integración, la cual no se llevó a cabo bajo un plan preconcebido⁷. Por su parte, en los diversos informes incorporados a las actas de las reuniones del pleno del SINASICA no se encuentran elementos estructurados de planeación en los niveles estratégico, táctico y operativo, al igual que los procesos de organización al interior del grupo.

Por lo que al plan de trabajo respecta, el acuerdo 38/2007 SINASICA, ÚNICO señala que los Integrantes del SINASICA aprueban el Plan de Trabajo 2006-2008, con la integración de ocho Grupos de Trabajo; pero dicho plan se encuentra al nivel de enunciado, no especificándose las actividades a realizar, los responsables de su ejecución y supervisión, así como sus objetivos y metas. En ese sentido, no se encontraron indicios de la elaboración de planes y programas de trabajo del Grupo de Trabajo No. 8 con la formalización requerida; así como elementos de juicio para identificar si existe un claro entendimiento de la misión del grupo de trabajo y la visión que de él tienen quienes lo integran.

Por otra parte, existe vinculación entre lo que se informa como actividad del grupo de trabajo con las atribuciones que corresponden legalmente, ya sea a la COFEPRIS o al SENASICA. En este sentido, cabe señalar que existe un Sistema Federal Sanitario, integrado por la COFEPRIS y las autoridades equivalentes u homólogas en las entidades federativas con las que se haya suscrito Acuerdo de Coordinación, el cual tiene por objeto organizar y armonizar las acciones en materia de regulación, control, vigilancia y fomento sanitarios que de manera coordinada, y como autoridades sanitarias, ejercen la Federación y los Estados, y que son conducidas a nivel nacional por la Secretaría de Salud, a través de la COFEPRIS. De hecho, durante la décima cuarta reunión del Sistema y dentro del informe del Grupo de Trabajo 4 (Inocuidad de la unidad de producción al anaquel), la representante de la Comisión informó a los asistentes sobre la realización de una reunión del Sistema Federal Sanitario, con todos los encargados de regulación sanitaria de los estados que conforman el Sistema Federal Sanitario, y en la que se hicieron planteamientos, principalmente en el problema de clenbuterol, en donde hay una vinculación muy importante, no solo desde el punto de vista técnico, de los laboratorios de SAGARPA con la red de laboratorios estatales de salud pública para homologar y armonizar las metodologías de detección de clenbuterol en el animal y en el humano.

Asimismo, el problema también es considerado por el Grupo de Trabajo 2 (Control sanitario de rastros y mataderos), que coordina la COFEPRIS. Entre la documentación disponible del Sistema Federal Sanitario se encuentra la presentación denominada “Proyecto Rastros” (Sistema Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, COFEPRIS), fechada en noviembre de 2006, la cual incluye dentro de los “Antecedentes”, en la “Identificación del Peligro” a las “Intoxicaciones (clenbuterol)”, en donde se da

⁷ No se tuvo acceso a documentos mediante los que se pudiera corroborar la realización del proceso de formación del Grupo.

cuenta de 386 casos en 2005 y se señala como fuente al Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica. En la sección “Caracterización del Riesgo”, “Análisis de Costos” se presentan datos sobre intoxicación por clenbuterol, mencionando el número de personas afectadas, los costos directos, los costos indirectos y el costo total.

En cuanto a las actividades realizadas, el Grupo informó que se está definiendo un Sistema de Vigilancia de Enfermedades Transmitidas por Alimentos de origen cárnico. A su vez, el SENASICA cuenta con un Programa Nacional de Monitoreo de Residuos Tóxicos, que incluye entre los grupos sujetos a seguimiento a los β -agonistas y, por lo tanto, al clenbuterol. Además, en el informe que el Grupo de Trabajo No. 8 presentó en la décima cuarta reunión del Sistema se hace referencia a una estrategia conjunta SENASICA-COFEPRIS de la que se informa que cuenta con cinco líneas de acción, aunque sólo se registran cuatro, que son:

- Desarrollo de proveedores y monitoreo
- Homologación de pruebas de laboratorio,
- Regulatorias (normalización).
- No Regulatorias (fomento).

5.3 Formalización

La evaluación de este grupo de trabajo pretendió analizar su formalización, entendido este concepto como el grado en que las políticas, reglas, procedimientos, descripciones de puestos y otros documentos escritos especifican qué acciones son o no tomadas bajo un conjunto de circunstancias. Previo a ello resulta conveniente señalar que éste y todos los grupos que integran el SINASICA debieron someterse a un proceso de organización; y a la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de sus elementos humanos y materiales, con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de los planes y objetivos establecidos. Sin embargo, esta etapa de organización está estrechamente vinculada con la fase previa, correspondiente a la planeación, en la que se debería haber establecido el fin que se persigue. En todo caso, la organización debería responder directamente a las políticas, objetivos y metas establecidas durante la planeación⁸, lo que repercute directamente en la eficiencia y la eficacia del grupo de trabajo en el marco de las disposiciones de la LDRS.

Cabe mencionar que para efectos de la valoración de la formalización del Grupo, no se tuvo acceso a la documentación que permitiera evaluar dicho aspecto, como por ejemplo: manual de organización, procedimientos de operación o algún otro elemento que configure las formas en que el conjunto de integrantes deben desenvolverse para el cumplimiento de sus responsabilidades en el contexto del SINASICA. Tampoco se tuvo acceso a la convocatoria para la instalación del Grupo o para sus reuniones de trabajo; así como oficios de designación de representantes de las dependencias y entidades, listas de asistencia, minutas o matrices de acuerdos. Por lo anterior se estima que no se encuentra documentada la integración y operación del Grupo.

⁸ Esta etapa no se llevó a cabo para el caso de este Grupo.

En cuanto a las convocatorias, los funcionarios entrevistados argumentaron que debido al riesgo a la seguridad e integridad física que enfrenta el personal que interviene en los operativos de combate al uso ilegal del clenbuterol, éstos son organizados de manera súbita y quienes son convocados para participar, son puestos en conocimiento de último momento, sin que se registre de manera documental quién, cómo y cuándo lo hacen.

Dicho argumento no tiene fundamento, pues la secrecía requerida para llevar a cabo un operativo no conlleva la absoluta discrecionalidad en la utilización de recursos ni la exención de la rendición de cuentas, entendida ésta en un sentido más amplio que abarcaría el cumplimiento cabal de responsabilidades por parte de funcionarios identificados, amén de que no hay motivo por el que no habría de documentarse, por ejemplo, una reunión del grupo en la que se aborde temática tal como métodos de detección en el laboratorio, la celebración de un curso o un plan anual de trabajo, entre otros asuntos.

Con respecto a lo antes mencionado y tan solo para ejemplificar el manejo documental en relación al riesgo, en el caso del Grupo de Trabajo No. 5 “Control de la Movilización Nacional de Mercancías Agropecuarias”, la problemática que se vive en las carreteras, aeropuertos, puertos y fronteras se ve agudizada por la influencia o participación de la delincuencia organizada, lo que no impide que ese grupo de trabajo mantenga su documentación elaborada, actualizada y resguardada; además de que consigna información que incluye los nombres de los participantes en sus reuniones.

5.4 Esquemas de seguimiento, información y evaluación interna del grupo de trabajo

Con relación al seguimiento de los acuerdos tomados en las reuniones de este grupo de trabajo, no se tuvo acceso a las actas de las reuniones celebradas, como tampoco a las matrices para el registro de los acuerdos y compromisos asumidos, sus especificaciones, plazos de cumplimiento y asignación de responsabilidades. Cabe señalar que para efectos de seguimiento, los acuerdos que se establecen en las reuniones del pleno del Sistema son incorporados a la matriz que para ese efecto lleva la Secretaría Técnica. En general, durante las sesiones del pleno la representación de la DGIAAP, en su papel de coordinador del grupo, emite un informe sobre las actividades desarrolladas en un período determinado. En las actas de esas reuniones se incluyen los informes de los grupos de trabajo, especialmente elaborados para su inserción en el apartado correspondiente.

En cuanto a la gestión de la información, en el Grupo no se cuenta con un sistema de información, por lo que los insumos informativos que se entregan al pleno son conjuntados por el SENASICA para ese fin. También es posible encontrar en la página Web de la COFEPRIS información relacionada con actividades que se informan en el pleno, como es el caso de operativos de combate al uso ilegal del clenbuterol.

En lo que respecta a la evaluación interna del grupo de trabajo, no se cuenta con indicios documentales de que ésta se haya realizado, tomando en consideración que en el período 2004-2006, establecido para llevar a cabo dicho estudio, el grupo aun no iniciaba formalmente actividades.

6. Resultados de la operación

Se puede identificar en el funcionamiento de este grupo una clara proclividad ejecutiva, influida por la voluntad de quienes han encabezado este esfuerzo en la COFEPRIS y el SINASICA, pero también determinada por las circunstancias que dieron pie a la respuesta interinstitucional a una problemática específica, que corresponde al uso indebido del clorhidrato de clenbuterol, concretamente en lo que se refiere al proceso de engorda de ganado bovino.

Cabe recordar que, de acuerdo al mandato de la LDRS, las funciones del Grupo no corresponderían más allá del suministro de información a la CIDRS; sin embargo, éste ha llevado a cabo, e informado, actividades inherentes a las que por mandato legal corresponden a las dependencias que forman parte del grupo; realizándose éstas en forma aislada o concurrente. Es posible agrupar las actividades sobre las que se informa, como llevadas a cabo por este grupo de trabajo, dentro de cinco categorías que son: esquema de proveedor confiable, homologación de técnicas diagnósticas de laboratorio, vigilancia, regulatorias y de promoción.

6.1 Proveedor confiable

El Grupo de Trabajo No. 8 ha venido informando sobre los resultados de su operación, incluyendo los alcanzados desde antes de su incorporación al SINASICA, hecho que se registró en la décima cuarta reunión del pleno del Sistema, celebrada el 7 de junio de 2007. Durante esta reunión se daba cuenta de lo que se denominó “Trabajo conjunto SENASICA y COFEPRIS” correspondiente al período abril-mayo de 2007; no mencionándose la participación de otras dependencias y entidades. Ya desde entonces se manejaba en los informes la idea de que ambas dependencias implementarían una campaña contra el uso ilegal del clenbuterol -desde la engorda de ganado bovino hasta el punto de venta- a través de un esquema denominado “Proveedor Confiable”, el cual corresponde a un programa que, de tiempo atrás, había intentado implementar el SENASICA. Esto se pudo corroborar durante una de las entrevistas con funcionarios de la dependencia coordinadora y mediante la revisión del acta de la décima quinta reunión del SINASICA, cuando la entonces titular de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera (DGIAAP) informaba que el SENASICA “propuso a COFEPRIS que se podía utilizar el esquema de proveedor confiable, el cual desde meses atrás forma parte de los programas del SENASICA”.

Con respecto al esquema de Proveedor Confiable se registran informes sobre una serie de actividades:

- a) Análisis de propuestas de comunicación SENASICA-COFEPRIS para promover el esquema; desarrollo de un programa de medios para su promoción (radio, trípticos, carteles y dípticos, entre otros)
- b) Vinculación y concertación para la firma de acuerdos, sensibilización, convocatoria de participación y compromiso para el no uso de clenbuterol con ganaderos, engordadores de ganado, laboratorios farmacéuticos veterinarios, fabricantes de alimentos, rastros y

empacadoras TIF, tableros y tiendas de autoservicio, entre otros agentes económicos (SENASICA)⁹

c) Actividades que se denominan de “certificación” y, en otros casos, de “verificación” de unidades de engorda de ganado bovino en los estados de Jalisco, Veracruz e Hidalgo.

Con relación a esta última actividad, los términos “certificación” y “verificación” están comprendidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) y corresponden a procedimientos de evaluación de la conformidad, que de acuerdo al Artículo 3º, fracción IV-A de ese ordenamiento jurídico, es “la determinación del grado de cumplimiento con las normas oficiales mexicanas o la conformidad con las normas mexicanas, las normas internacionales u otras especificaciones, prescripciones o características” y “comprende, entre otros, los procedimientos de muestreo, prueba, calibración, certificación y verificación”. En la fracción III de ese Artículo se define a la certificación como el “procedimiento por el cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacionales o internacionales”; y en la fracción XVIII se establece que la verificación “es la constatación ocular o comprobación mediante muestreo, medición, pruebas de laboratorio, o examen de documentos que se realizan para evaluar la conformidad en un momento determinado”.

La conceptualización precisa del procedimiento a utilizar es importante para soportar jurídicamente su alcance. En el programa de Proveedor Confiable, quienes cumplen los requisitos que se establecen en la “Guía de Operación para el Programa de Proveedor Confiable” reciben una constancia. Mientras que para efectos de certificación el cumplimiento deriva en la expedición de un certificado y en la verificación se genera un dictamen; en este último caso se registra el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos o especificaciones de que se trate en un momento determinado.

Como resultado de estas actividades, se ha informado regularmente acerca de las cifras de unidades de producción bovina que obtienen reconocimiento como hatos libres de clenbuterol, al registrar entre uno y tres muestreos libres de este compuesto, y aquellos que son considerados Proveedor Confiable. En este sentido, es importante señalar que no se ha presentado información en referencia al universo de unidades de producción existente, cuál es su población bovina y cuáles serían las metas a cubrir por el programa, por lo que al presentarse los informes no es posible dimensionar el grado de avance. Así, por ejemplo, el 5 de junio de 2008 se informaba que “el estado Jalisco, en su Programa de Proveedor Confiable a la fecha, ha certificado 20 unidades de engorda con un total de 42,100 cabezas y 7 unidades pendientes del cuarto muestreo negativo, para obtener la Constancia de Proveedor Confiable con una población de 5,729 bovinos”, y que “en el estado de Hidalgo, se llevó a cabo la verificación de una unidad de producción para obtener la certificación de hato libre de clenbuterol”.

⁹ En relación a la sensibilización de los productores y otras partes involucradas, durante la décima sexta reunión del SINASICA, el titular de la DGIAAP indicó que “los resultados han sido muy buenos por parte de todos los convocados”, pero no se establece qué criterios permiten adjetivar de esta forma. Asimismo, se informó que la Asociación Mexicana de Engordadores de Ganado Bovino A.C. (AMEG) solicitó la incorporación de la totalidad de sus agremiados al esquema de Proveedor Confiable, pero no se cuenta con información que permita conocer el universo de unidades de producción bovina pertenecientes a esa organización ni cuántas concretaron su adhesión al esquema.

- d) Elaboración, publicación y difusión de la “Guía de Operación para el Programa de Proveedor Confiable”, por parte del SENASICA.
- e) En el borrador del acta de la vigésima reunión del SINASICA se consigna como “programa hermano” del de Proveedor Confiable al instrumentado por la COFEPRIS para la suscripción de cartas compromiso con puntos de venta de carne en el estado de Jalisco y su extensión a los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí y Zacatecas.

6.2 Homologación de técnicas de laboratorio

Con el propósito de dotar de eficacia al proceso de diagnóstico, el grupo de trabajo consideró pertinente llevar a cabo la homologación de las técnicas de laboratorio utilizadas para la detección del clorhidrato de clenbuterol, así como para la interpretación de los resultados, mediante las siguientes acciones:

- a) Impartición del curso para la homologación en la técnica para detección de clorhidrato de clenbuterol por el método de ELISA, impartida por personal del CENAPA, con la asistencia de personal de la Secretaría de Salud.
- b) La COFEPRIS, en coordinación con el CENAPA, preparó la muestra control o de desempeño para los analistas de los laboratorios de la SAGARPA y de la Secretaría de Salud, para evaluar y lograr homologar la lectura del método de ELISA.
- c) Pruebas interlaboratorios (SAGARPA y Secretaría de Salud) para reforzar la homologación de pruebas para detección de clenbuterol.
- d) Visita de supervisión al laboratorio del Comité de Fomento y Protección Pecuaria en Nuevo León para corroborar que los estándares de prueba para clenbuterol estuvieran homologados conforme a lo dispuesto por el CENAPA.

6.3 Vigilancia

- a) Revisión y actualización del manual institucional de rastros, generado entre COFEPRIS, SENASICA y la Procuraduría General de la República, para identificar el mecanismo, secuencia y la base legal para las acciones de vigilancia y sanciones, al cual no se tuvo acceso.
- b) Operativos realizados por el SENASICA en engordas de ganado, establecimientos TIF, elaboradoras y distribuidoras de alimentos para animales. Actualmente interviene personal de la Procuraduría General de la República, la Agencia Federal de Investigaciones, la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva.
- c) Aplicación de cuarentenas en unidades de producción por denuncia de la Secretaría de Salud en las entidades federativas.
- d) Revisión de empresas productoras y comercializadoras de anabólicos esteroidales.
- e) Seguimiento de casos positivos (verificación a unidades de producción) reportados tanto por el CENAPA como por la Secretaría de Salud, con intervención de las Delegaciones de la SAGARPA.

- f) Revisión de laboratorios autorizados para confirmar la calidad de los diagnósticos.
- g) Programa de verificación a establecimientos TIF de sacrificio (SENASICA).
- h) Programa de verificación en tiendas de autoservicio (COFEPRIS).
- i) Ejecución, por parte del SENASICA, del Programa Nacional de Monitoreo de Residuos Tóxicos.
- j) Inclusión del clenbuterol entre los compuestos a monitorear en la evaluación de la NOM-030-ZOO-1995, “Especificaciones y procedimientos para la verificación de carne, canales, vísceras y despojos de importación en puntos de verificación zoonosanitaria” que se efectúa en las Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA’s).
- k) Establecimiento de una red de informantes anónimos sobre lugares y personas que emplean o expenden clenbuterol.

6.4 Regulación

- a) Elaboración de la Norma de Emergencia “Disposiciones y especificaciones para control y vigilancia del uso de clorhidrato de clenbuterol en animales para abasto”.
- b) Modificación de la Hoja de Requisitos Zoonosanitarios, que autoriza las cantidades específicas de materia prima de anabólicos.
- c) Integración del Comité para elaborar un listado de principios prohibidos, de acuerdo al Artículo 93 de la Ley Federal de Sanidad Animal, integrado por la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la UNAM, la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y el SENASICA.
- d) Implementación de la NOM-064-ZOO-2000 “Lineamientos para la Clasificación y Prescripción de los productos farmacéuticos veterinarios por el nivel de riesgo de sus ingredientes activos”; difusión y capacitación en las Delegaciones Estatales de la SAGARPA.

6.5 Promoción

- a) Reuniones informativas sobre el combate al uso ilegal del clenbuterol, realizadas con la Comisión de Agricultura de la H. Cámara de Diputados (COFEPRIS-SENASICA) y con la Subsecretaría de Normatividad de la Secretaría de Economía (SE).
- b) Reunión del Grupo para establecer acuerdos sobre una estrategia integral para la realización de operativos en unidades de producción, rastros municipales y establecimientos comerciales.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

Los trabajos que se reportan como realizados por el Grupo de Trabajo No. 8 del SINASICA, “Desvío del uso de anabólicos veterinarios”, se encuentran vinculados y alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Salud, el Programa Nacional de Salud y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, establecidos para el período 2007-2012; así como con el Programa de Acción: Protección Contra Riesgos Sanitarios Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003. Los trabajos responden al cumplimiento de las atribuciones que tienen encomendadas en el ámbito de su respectiva competencia, tanto el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, como la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, pero no corresponden al objeto del SINASICA que establece la LDRS.

El Grupo de Trabajo No. 8 del SINASICA tiene un carácter predominantemente ejecutivo; sus informes al pleno enfatizan actividades de la competencia y ejecutadas por el SENASICA, en primer lugar, y de la COFEPRIS, en segundo término pero, salvo por las menciones en esos informes, no es posible identificar y corroborar resultados derivados de la realización de actividades como grupo del Sistema, sino de una forma concurrente tradicional, que adiciona funciones sin crear efectos sinérgicos.

El SENASICA ha encauzado con mayor energía sus esfuerzos al desarrollo del Programa de Proveedor Confiable, que forma parte de su acervo desde antes de la creación del grupo como elemento del Sistema, así como a la realización de operativos en los que necesariamente hay una concurrencia interinstitucional.

La introducción de la “Guía de Operación para el Programa de Proveedor Confiable” tiene una mención que parecería intentar sustentar la apuesta por este instrumento, cuando se afirma que “en la actualidad no se cuenta con sistemas auditables de producción de carne de bovino que ofrezcan al consumidor la garantía de un alimento seguro”.

Se considera que no hay elementos válidos para no aplicar el enfoque de sistemas en la producción de carne y preferir la atención de un elemento, cuando la susceptibilidad de ser auditado en el caso de la cadena de producción de carne de bovino es perfectamente factible de ser establecida por la autoridad mediante disposiciones legales, por los propietarios de una marca o aun por los compradores.

Al respecto habría que señalar que el sistema de producción de carne de bovino, derivado de la aplicación del Pliego de Condiciones para el Uso de la Marca Oficial México Calidad Suprema, propiedad del Gobierno Federal, con un carácter voluntario, exige a los agentes económicos de la cadena bovinos carne que han recibido el certificado correspondiente someterse a visitas de vigilancia anual y a auditorías por parte del organismo de certificación acreditado. Este documento prohíbe el uso de clenbuterol, con fundamento en la NOM-061-ZOO-1999.

Asimismo, el propio SENASICA, en conjunto con la AMEG, ha lanzado una segunda edición del Manual de Buenas Prácticas de Producción en la Engorda de Ganado Bovino en Confinamiento, que desde la presentación resalta el abordaje de temas como el uso ilegal del clenbuterol y en su numeral 1.4 Aditivos nutricionales y no nutricionales establece que “Está estrictamente prohibido el uso de clenbuterol en la formulación de productos alimenticios destinados para el consumo y uso en animales. Asegurar la observancia y vigilancia de la NOM-061-ZOO-1999 y las especificaciones zoosanitarias de los productos alimenticios para consumo animal”. También incluye en el Anexo 9 “Registros e instructivos de llenado”, un registro para el control del clenbuterol, que se refiere a las muestras para corroborar su no uso en estas unidades de producción.

El esquema de Proveedor Confiable se concentra en un elemento del sistema de producción de carne de bovino, incidiendo solo en un atributo; no se aprecia un beneficio para aquellos que deberían interesarse en acogerse a él y constituye una opción más ante esquemas más completos, desarrollados y con posibilidades de diferenciación plena en los mercados.

La problemática del desvío del uso de anabólicos veterinarios parece derivar más de deficiencias en el control y vigilancia de los fabricantes, importadores y comercializadores del clorhidrato de clenbuterol, así como de la aplicación de la legislación y normativa vigente. Se puede decir que se está “atacando” el consumo, pero no a la oferta ilegal.

La inclusión de esta problemática dentro de las prioridades del Sistema se dio al considerar el SENASICA, y el pleno, motivos de carácter mediático que podían afectar la imagen gubernamental. En ningún momento se esgrimieron argumentos de tipo técnico o científico que mostraran, por ejemplo, que atender este problema era prioritario, dejando de lado a las enfermedades diarreicas causadas por agentes no identificados. No aparecieron en la discusión cifras de morbilidad y mortalidad de enfermedades transmitidas por alimentos cuya prevención, control o erradicación hiciera necesaria la utilización de una plataforma de información que influyera en la CIDRS.

En suma, no se encontraron elementos metodológicos para la identificación, planteamiento y priorización de problemas. Se partió de una necesidad de atender de manera transversal la problemática detectada, cuando el objeto del Sistema no está dirigido a la ejecución que, en tal caso, corresponde a los servicios mandatados por la LDRS o a las mismas dependencias y entidades de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otra parte, no se tuvo acceso a evidencias sobre la orientación que el grupo de trabajo dio a sus actividades, más allá de lo que en sus informes al pleno presenta la coordinación del Grupo, sin avistarse indicios de la obtención sistemática de información para su análisis y generación de propuestas, susceptibles de ser destinadas a apoyar las actividades de la CIDRS, de lo cual tampoco se tiene evidencia, aun cuando la información generada por el SENASICA y la COFEPRIS constituye un insumo para el análisis, procesamiento y suministro a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

La institucionalidad del grupo¹⁰ de trabajo debería corresponder, en todo caso, a los preceptos legales y normativos que rigen al SINASICA, sin haber desarrollado reglas destinadas a su particular ámbito de desempeño que enriquezcan los lineamientos de operación del Sistema, con disposiciones que faciliten el desempeño y mejora de sus actividades para el cumplimiento de su objeto en el marco de la LDRS.

El Grupo de Trabajo No. 8 requiere de un documento rector que contenga sus antecedentes, razón de ser, las perspectivas de su actividad, las políticas que guíen y determinen su rumbo, los objetivos a alcanzar y las metas que pretende cubrir, con base en el papel que le toca desempeñar en el marco del SINASICA. Por lo tanto, no es posible valorar cómo opera el grupo de trabajo, ya que no se tienen elementos de planeación y una estructura de organización diseñada para facilitar la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, entre las dependencias y entidades participantes. En ese sentido, no se ha considerado la existencia de niveles jerárquicos al interior del Grupo ni la importancia que reviste conocer y aprovechar al máximo la competencia técnica del personal asignado para desempeñarse dentro del éste. Así mismo, cabe señalar que la competencia para la atención de esta problemática es del SENASICA y de la COFEPRIS en el ámbito de sus responsabilidades. En ese sentido, la Comisión ha mantenido un perfil discreto en el contexto del grupo y desarrolla cotidianamente las funciones que legalmente tiene encomendadas, interviniendo en la atención de la problemática en el marco de los instrumentos sectoriales que tiene implementados, como es el caso del Sistema Federal Sanitario.

El grado de formalización del grupo no pudo determinarse al no contar con un manual de organización, procedimientos de operación, descripciones de puestos o elementos que describan cómo debe operar el grupo para cumplir su papel como un elemento que interactúa dentro de los límites del SINASICA y en razón de su objeto.

Por su parte, el seguimiento de acuerdos y compromisos no se encuentra sistematizado, no se levantan actas de reuniones ni se elaboran matrices para ese efecto. Por último, bajo la consideración de que la tarea fundamental del grupo es la de suministrar información a la CIDRS, es de notar que no se cuenta con un sistema de información al interior del grupo de trabajo, así como que no se hayan fijado los términos en que se debería satisfacer la demanda de información de la CIDRS.

7.2 Recomendaciones

- a) En primer lugar y como condición fundamental, determinar si es necesaria la existencia de este grupo de trabajo como un esfuerzo a desarrollar en el contexto del SINASICA y apegado a la LDRS, considerando las atribuciones y responsabilidades que tienen tanto el SENASICA como la COFEPRIS en la materia.
- b) Dada la conclusión sobre la pertinencia del Grupo, se recomienda diseñar, organizar y celebrar un taller de planeación estratégica del Grupo de Trabajo No. 8, el cual contemple la participación de representantes formalmente acreditados de las

¹⁰ El Grupo no cuenta con reglas que lo dirijan en el ámbito específico de los anabólicos veterinarios.

dependencias e instituciones involucradas en la atención de la problemática del desvío del uso de anabólicos veterinarios, bajo la premisa de contar con competencia técnica.

En este taller deben establecerse los preceptos básicos que rijan al grupo de trabajo, en concordancia con el objeto que señala la LDRS, para proponer así su incorporación a los documentos rectores del SINASICA. Dado su carácter participativo, el taller debe contemplar la utilización plena de técnicas que deriven en la adquisición de un fuerte sentido de identidad, pertenencia y compromiso por parte de los miembros del Grupo. Los resultados del taller deben incluir información sobre las necesidades de recursos para apoyar los trabajos del Grupo, que contrarresten la saturación de las cargas que en sus propias instituciones sufren los representantes.

- c) Definir cuál es el papel de las dependencias involucradas en cada uno de los segmentos de la cadena para normalizar, evaluar la conformidad y vigilar el uso adecuado de los anabólicos veterinarios; considerando las propuestas puntuales de modificación de orden jurídico necesarias. Este análisis debe realizarse bajo un enfoque de sistemas y tomando en cuenta las corrientes internacionales en este ámbito, con una perspectiva estratégica.
- d) Diseñar e implantar un sistema de gestión para el SINASICA y sus grupos de trabajo, con base en los documentos generados en el taller de planeación estratégica, en concordancia con la normativa generalmente aceptada en el ámbito internacional de los sistemas de gestión. La implantación del sistema debe contemplar el completo entendimiento del mismo por parte de los integrantes de los grupos.
- e) Realizar un análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública e inocuidad alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS. Este análisis debe establecer las fuentes generadoras de información, su periodicidad y mecanismos de validación.
- f) **Diseñar e implementar el sistema de información del grupo de trabajo**, bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.
- g) Identificar e instrumentar, dentro del conjunto de programas de apoyos gubernamentales, los mecanismos para financiar una estructura de apoyo al SINASICA y a sus grupos de trabajo, con el fin de mantener una dinámica permanente en su operación.

Capítulo 7

Conclusiones y recomendaciones generales

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

La configuración que presenta el Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA), está determinada por las disposiciones contenidas en los Lineamientos Generales de Operación (LGO) que le fueron asignados.

El Artículo 8 de estos lineamientos establece que “Para la realización de su objeto, el Sistema tendrá a su cargo las siguientes funciones sustantivas:”, señalando en su fracción V “Identificar y ejecutar las estrategias y acciones que permitan la participación de las Dependencias, Entidades de la Administración Pública Federal y de los sectores social y privado en la realización de los propósitos sustantivos que señala la Ley”. La referencia corresponde a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la cual no brinda facultades ejecutivas al SINASICA, sino que le asigna en su Artículo 93 responsabilidades para el suministro de información a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS); por lo que corresponde a ésta emprender las acciones de fomento, organización, operación e impulso.

Con relación a esta falta de vinculación entre lo que señala la LDRS y lo que establecen los LGO, es importante mencionar dos momentos cruciales de identificación de este problema en el mismo pleno del SINASICA.

Por un lado, la adjudicación de atribuciones que no le confiere la LDRS fue detectada y manifestada por el Secretario Técnico del SINASICA, posición que corresponde al Director en Jefe del SENASICA, quien así lo expresó durante la 13ª reunión del SINASICA, celebrada el 14 de marzo del 2007: “los acuerdos que se toman en el SINASICA y los resultados que los grupos de trabajo tienen, deben subir... al Consejo Nacional de Desarrollo Rural, para que lo establezca como Norma, como política, ... como recomendación hacia los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable, quedando inmerso en el Programa Nacional Concurrente,..., reiterando que el SINASICA no es ejecutivo, sino consultivo y propositivo”.

En el mismo tenor, en la 14ª reunión del SINASICA, la representante de la COFEPRIS realizó una exposición y planteamiento fundamental para iniciar el reordenamiento de los trabajos en materia de Insumos sanitarios y aplicadores, que es totalmente compatible y aplicable al conjunto del Sistema: “Derivado de la evaluación de la ficha técnica de este grupo de trabajo y considerando que el Reglamento Interior de la Comisión

Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST)” establece en su Artículo 2º que la Comisión tiene por objeto coordinar acciones respecto de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, y en su Artículo 3º precisa en qué materias efectuará particularmente la coordinación, propuso que “el SINASICA apruebe que en sustitución del grupo se solicite al CICOPLAFEST que retome la responsabilidad planteada en la ficha técnica, exhortándolo a fortalecer la coordinación de las dependencias que lo integran y de las acciones correspondientes”.

Se identificó así que el órgano concurrente con carácter operativo, al que le corresponde coordinar las acciones de las entidades y dependencias con atribuciones en el ámbito de los insumos sanitarios y aplicadores, es la CICOPLAFEST, por lo que este grupo de trabajo quedó en posición de enfocar sus actividades al cumplimiento del objeto que le confiere la LDRS.

Por otra parte, la integración del SINASICA se realizó de acuerdo a lo que estipulan sus LGO, al incorporar a las dependencias competentes. La estructura de organización del SINASICA está conformada por su Presidente, Secretario Técnico y los Vocales.

Por su parte, los LGO establecen en su Artículo 10 que “cada miembro titular del Sistema, podrá designar un suplente con nivel de Director General o su equivalente”. No obstante, se detecta la participación de funcionarios de menor nivel jerárquico en el pleno, cuya intervención, a pesar de contar con la competencia técnica suficiente, resta la capacidad de decisión en asuntos que la requieren. El mismo Artículo 10 dispone que “dicha designación, y cualquier cambio, deberá ser notificada por escrito al Presidente del Sistema”, lo que en los hechos no es seguido a cabalidad. La adecuada acreditación de los representantes constituye un soporte de carácter legal al proceso de toma de decisiones y es básica para el cumplimiento de los acuerdos.

El SINASICA existe y opera al estilo de los grupos de trabajo interinstitucionales que tradicionalmente se forman en la administración pública federal. Sin embargo, su esquema de organización no ha trascendido de manera que determine puntualmente cómo desempeñar su gestión.

Los trabajos que se reportan como realizados por los grupos del SINASICA se encuentran vinculados y alineados cabalmente con las políticas de alcance nacional en materia de sanidad e inocuidad. Dichos trabajos responden, en su mayoría, al cumplimiento de las atribuciones legales que tienen encomendadas las dependencias y entidades del sector público responsables de la coordinación de los grupos; por lo que al parecer se confunden los propósitos del SINASICA con los de las Dependencias que lo integran, como lo muestra el hecho de que en algunos grupos de trabajo sus indicadores corresponden a los que se incluyen en sus planes y programas sectoriales.

La falta de un documento rector que establezca con claridad sus políticas y objetivos, derivados del objeto que le confiere la LDRS, la estructura de organización requerida para su logro, los mecanismos de coordinación y comunicación, las funciones a realizar y los

procedimientos que describan con claridad la forma de operar, acota los niveles de eficacia y eficiencia del Sistema, tanto en el pleno como en los grupos de trabajo.

Con relación a la formación de los grupos de trabajo, el punto central es que no existe un método definido para la identificación y priorización de los problemas a atender. Los problemas que se propuso atender durante la segunda reunión del pleno del SINASICA respondieron a aquellos que requerían la participación de más de una dependencia o entidad de la administración pública federal.

La incorporación de problemáticas a atender también ha obedecido a motivos de orden mediático, como es el caso del clenbuterol. En este sentido, por ejemplo, no se presenta información que permita dimensionar la problemática en el contexto de la salud pública, como podría ser un ejercicio de contraste de los datos sobre casos de enfermedades infecciosas y parasitarias del aparato digestivo versus las intoxicaciones por consumo de carne con clenbuterol, así como la severidad y grado de afectación de la población.

Es notable la ausencia de un enfoque sistémico para el cumplimiento del objeto del SINASICA, resaltando la atención de problemas aislados. La atención de problemas de coyuntura debería contar con mecanismos preestablecidos para su canalización institucional, sin que esto implique que el SINASICA no pueda llevar a cabo un seguimiento puntual de su atención hasta la resolución misma.

Así mismo, la integración de algunos grupos de trabajo dentro del SINASICA solo “formalizó” una serie de actividades conjuntas que algunas de las dependencias participantes ya desempeñaban con anterioridad como parte de su quehacer ordinario. Se aprecia con frecuencia la mención o adición de programas institucionales a los informes de los grupos de trabajo como parte de las encomiendas del Sistema.

En otro orden de ideas, las prácticas de elusión de responsabilidades en la participación de instituciones se han presentado en diversas etapas de la vida del Sistema; las cuales se han configurado mediante varias modalidades como es la transferencia de la responsabilidad o atribución a otras dependencias o entidades, del retraso para la suscripción de acuerdos, convenios, bases de colaboración, o aun la poca o nula participación de los asistentes en las reuniones del Sistema.

El desempeño del SINASICA ha estado influido por los estilos y voluntades personales de los representantes de las dependencias y entidades que lo integran, lo que genera una situación de fragilidad. Bajo estas circunstancias la capacidad de organización y de ejecución de los grupos de trabajo es más dependiente de las capacidades individuales de quienes los coordinan y participan, lo que se refleja en la asimetría que al momento puede ser apreciada en sus resultados.

Esta circunstancia es comprobable mediante el análisis de las actividades interinstitucionales que se venían llevando a cabo antes de la formación de algunos grupos de trabajo, cuya factibilidad no hubiera sido posible sin la iniciativa, empuje y

disponibilidad de algunos funcionarios que ejercieron sus capacidades personales de concertación para llevarlo a cabo.

En general, los coordinadores de los grupos evaluados coinciden en que los representantes de las dependencias involucradas en los grupos de trabajo perciben su participación en el Sistema como una carga adicional a la que ya desempeñan en las instituciones en que laboran, y que carecen de los recursos necesarios para su adecuado desempeño.

Se requiere de un sistema para la generación de la información, que debe ser suministrada a la CIDRS, desde los mismos grupos de trabajo. Sin embargo, no se tuvo acceso a evidencias de la provisión periódica y sistemática de información a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, por lo que se estima que existe una importante área de oportunidad del Sistema en esta tarea fundamental de su objeto. Al respecto, cabe mencionar que la información generada por las dependencias y entidades integrantes del Sistema constituye el insumo principal para el análisis, procesamiento y suministro a la Comisión Intersecretarial.

Así mismo, el concepto de calidad solo se presenta en el nombre del Sistema, sin que hasta la fecha haya sido materia de sus trabajos, propiciando un flanco de fragilidad en las cadenas productivas a las que se debe atender, considerando que si bien la calidad representa una serie de atributos que difieren o rebasan el ámbito de la inocuidad, la aplicación de buenas prácticas en los segmentos que constituyen los sistemas-producto conllevan beneficios que repercuten en los niveles de calidad de los productos.

La institucionalidad del SINASICA se fundamenta en la LDRS y, aun con sus desviaciones respecto a ésta, en sus LGO. Sin embargo, se observó que los grupos de trabajo no cuentan con reglas destinadas a su ámbito de desempeño específico para el cumplimiento de su objeto en el marco de la LDRS, lo que pone en situación de indefinición su arreglo institucional. Únicamente el Grupo de Trabajo No. 5 “Control de la movilización nacional de mercancías agropecuarias”, presentó documentación que permitió conocer, de manera sucinta, cómo opera a su interior; contando con elementos básicos de planeación y con una estructura de organización sencilla para facilitar la comunicación y coordinación, tanto vertical como horizontal, entre las dependencias y entidades participantes; así, de alguna forma se consideró la existencia de niveles jerárquicos.

Salvo en el caso de este grupo de trabajo, que alcanza un grado de formalización básico, el resto no cuenta con un manual de organización, procedimientos de operación o elementos que describan cómo deben operar para cumplir su papel como elementos que interactúan dentro de los límites del SINASICA y en razón de su objeto.

En cuanto a la formalidad, en su mayoría, la integración de los grupos no está respaldada con un acta de instalación, acreditaciones oficiales de los representantes de las dependencias y entidades que los componen y, en algunos casos, no hay evidencias de que se hubieran constituido formalmente.

Por otra parte, existen asimetrías notables en relación al seguimiento de acuerdos y compromisos de los grupos, mientras que el Grupo de Trabajo No. 5 lo hace de manera sistemática, la mayoría únicamente registra el seguimiento en las actas del pleno. Lo mismo se puede decir de la elaboración de las minutas de reuniones de trabajo y las matrices de acciones y resultados que así se consideran.

Por lo que a los mecanismos de evaluación se refiere, los términos de referencia para la evaluación de los grupos de trabajo del SINASICA no fueron seguidos por los grupos, pues algunas de las consideraciones incluidas solo tenían el carácter de recomendaciones. Este mecanismo de evaluación interna determinado por el SINASICA para sus grupos de trabajo tendrá alcances limitados en tanto permanezca en la modalidad de autoevaluación.

Por otra parte, no se evidencia que exista entre los integrantes de los grupos una comprensión clara del objeto del SINASICA y, por lo tanto, tampoco del papel que debe desempeñar el conjunto de dependencias e instituciones que lo integran.

Por último, si bien las dependencias coordinadoras han informado al pleno sobre las actividades que se atribuyen a los grupos de trabajo, la mayoría de estas no corresponde a resultados o logro de objetivos de los grupos, sino a las acciones que ya ejecutan las dependencias como parte de su programación ordinaria, por lo que no es posible establecer su pertinencia en el contexto de los objetivos, metas e indicadores del Sistema en lo general y de los grupos en lo particular.

7.2 Recomendaciones

La consideración básica para la emisión de estas recomendaciones está fundamentada en términos de causalidad, privilegiando la reorientación del SINASICA bajo un enfoque sistémico, lo cual podrá conducir al logro de objetivos y metas de alcance nacional. Esta óptica difiere del tradicional análisis de correspondencia que derivaría en el planteamiento de propuestas de solución fraccionadas con un alto grado de abstracción. En ese sentido se emiten las siguientes recomendaciones:

- a) Con el objeto de fortalecer la razón de ser del Sistema y mejorar la eficacia y eficiencia, aprovechar la facultad de convocatoria que la normatividad le confiere al SINASICA para:
 - i. Diseñar, organizar y celebrar un taller de planeación estratégica del SINASICA, que contemple la participación de representantes formalmente acreditados de las dependencias e instituciones con relación en la atención de la problemática de la sanidad, inocuidad y calidad agropecuaria y alimentaria, bajo la premisa de contar con competencia técnica. En este taller deberían establecerse los preceptos que rijan al SINASICA, bajo un enfoque sistémico, y en concordancia con el objeto que señala la LDRS, para generar así su documento

rector. Dado su carácter participativo, el taller debe contemplar la utilización plena de técnicas que deriven en la adquisición de un fuerte sentido de identidad, pertenencia y compromiso por parte de los miembros de los grupos. Los resultados deben incluir información sobre las necesidades de recursos para integrar y apoyar los trabajos de los grupos, que contrarresten la saturación de las cargas que en sus propias instituciones sufren los representantes.

- ii. Como resultados del taller propuesto, debería definirse la estrategia a proponer a la CIDRS, con el objeto de contar con los instrumentos legales que soporten un mecanismo de concurrencia que coordine las actividades interinstitucionales que a la fecha emprenden los grupos de trabajo, para que éstos puedan concentrar su atención en el cumplimiento del objeto que señala la LDRS.
- iii. Adecuar los Lineamientos Generales de Operación, alineados cabalmente a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- iv. Diseñar e implantar un sistema de gestión del SINASICA y sus grupos de trabajo, con base en los documentos generados en el taller de planeación estratégica, en concordancia con la normativa generalmente aceptada en el ámbito internacional de los sistemas de gestión, que incluya, entre otras cosas, la acreditación por competencia técnica de los representantes de las dependencias y entidades que participan. La implantación del sistema debe contemplar el completo entendimiento del mismo por parte de los integrantes del Sistema.
- v. Realizar el análisis que permita identificar la información que, de acuerdo a los instrumentos de política en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal, inocuidad, y calidad agropecuaria y alimentaria, constituye el acervo para alimentar a la CIDRS. Este análisis debe establecer las fuentes generadoras de información, su periodicidad y mecanismos de validación.
- vi. Diseñar e implementar el sistema de información del SINASICA, bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.
- vii. Fortalecer las capacidades de los integrantes de los grupos de trabajo en materia de gestión y en enfoque de sistemas, hasta llegar a técnicas para el diseño de agroecosistemas y en el ámbito de sistemas de información geográfica.

Anexo

Nota Metodológica

De acuerdo con los lineamientos metodológicos que se incluyeron en los términos de referencia de la Evaluación de la gestión del Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (SINASICA), presentados al pleno de este mecanismo concurrente, la evaluación se llevó a cabo mediante:

- a) Investigación documental. Revisión del marco legal y normativo del SINASICA.
- b) Entrevistas con los responsables institucionales de la coordinación del SINASICA, encabezados por su Secretario Técnico; revisión y análisis de la documentación suministrada para evaluar la instalación, operación, seguimiento y control de las actividades del Sistema, provista por la Unidad de Promoción y Vinculación del SENASICA.
- c) Entrevistas con los responsables de la coordinación de la operación de los grupos de trabajo (grupos 1, 5 y 8); revisión y análisis de la documentación disponible solicitada para evaluar la instalación, operación, seguimiento y control de las actividades de los grupos de trabajo del SINASICA (sobre la documentación recibida de los grupos 1, 2, 3, 4 y 5).
- d) Acopio, ordenamiento, clasificación y análisis de datos e información documental (actas, minutas, informes, etc.)

El limitado acceso a la documentación no permitió la utilización de listas de verificación; y en aquellos casos en que eso fue posible se hizo el registro correspondiente.

La poca disponibilidad y acceso a la documentación determinó la necesidad de recurrir a otros medios que permitieran realizar la evaluación, tomando como base las actas del pleno y la ampliación del acervo informativo disponible, así como información disponible en los sitios electrónicos de algunas de las dependencias coordinadoras, como fue el caso de los Grupos 2, 3 y 4, coordinados por la COFEPRIS, y el 8 coordinado por la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, del SENASICA.