

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

SAGARPA



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



## Informe de Evaluación Nacional

### Subprograma de Salud Animal



MÉXICO



México, Septiembre de 2007

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

## Informe de Evaluación Nacional

Subprograma de Salud Animal



**Ing. Alberto Cárdenas Jiménez**  
Secretario

**MVZ. Enrique Sánchez Cruz**  
Director en Jefe del SENASICA

**Ing. Fernando Garza Martínez**  
Coordinador General de Enlace y Operación

**MVZ. Francisco Velarde García**  
Director General de Salud Animal

**MVZ. Renato Olvera Nevárez**  
Director General de Planeación y Evaluación

**Dr. Salvador Solís Sánchez**  
Director de Planeación

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

**Iván Cossío Cortez**  
Asesor Técnico Principal

**Alfredo González Cambero**  
Director Técnico Nacional

**Hugo Gámez Flores**  
Coordinador de la Evaluación Nacional

Evaluador del Subprograma de Salud Animal:

**Gabriel Ayala Borunda**

## Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo .....	1
Introducción .....	7
<b>Capítulo 1 Contexto productivo y sanitario del sector agroalimentario .....</b>	<b>11</b>
1.1 Situación actual y principales tendencias del Sector Agropecuario .....	11
1.1.1 <i>Importancia del Sector Agropecuario</i> .....	11
1.1.2 <i>Impactos de la globalización en el Sector Agropecuario</i> .....	12
1.1.3 <i>Tendencias del Sector Agropecuario en los mercados globales</i> .....	13
1.1.4 <i>Retos del Sector Agroalimentario mexicano</i> .....	19
1.2 Tendencias de políticas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria .....	21
1.3 Marco de intervención de la Alianza en las políticas de sanidad e inocuidad .....	24
<b>Capítulo 2 Principales tendencias del Subprograma en el periodo 2001-2006 .....</b>	<b>27</b>
2.1 Tendencias de la inversión y población atendida por el Subprograma en el período 2001 - 2006.....	27
2.2 Cumplimiento de metas físico-financieras 2006 y desempeño en indicadores según Reglas de Operación .....	31
2.3 Orientación y cobertura del Subprograma a las necesidades y demandas de las cadenas productivas .....	33
<b>Capítulo 3 Evaluación de la gestión del Subprograma .....</b>	<b>35</b>
3.1 Gestión estratégica del Subprograma .....	35
3.1.1 <i>Pertinencia del diseño</i> .....	35
3.1.2 <i>Arreglo institucional</i> .....	39
3.1.3 <i>Planeación y asignación de recursos</i> .....	44
3.1.4 <i>Operación y seguimiento</i> .....	49
3.1.5 <i>Vínculo de salud animal e inocuidad pecuaria</i> .....	50
3.1.6 <i>Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones anteriores</i> .....	52
3.2 Gestión operativa del Subprograma y campañas zoonosológicas .....	55
3.2.1 <i>Evaluación de la función de los CEFPP como responsables de la gestión operativa del Subprograma</i> .....	55
3.2.2 <i>Análisis de los procesos operativos de las campañas zoonosológicas</i> .....	66
<b>Capítulo 4 Valoración de avances e impactos zoonosológicos del Subprograma en el período 2001 a 2006.....</b>	<b>75</b>
4.1 Análisis de los cambios en parámetros epidemiológicos en las campañas zoonosológicas.....	75
4.2 Dinámica de los estatus zoonosológicos .....	79
4.2.1 <i>Influenza aviar</i> .....	79
4.2.2 <i>Enfermedad de Newcastle</i> .....	80
4.2.3 <i>Salmonelosis aviar</i> .....	81
4.2.4 <i>Fiebre porcina clásica</i> .....	82
4.2.5 <i>Enfermedad de Aujeszky</i> .....	83
4.2.6 <i>Tuberculosis bovina</i> .....	84
4.2.7 <i>Brucelosis de los animales</i> .....	86
4.2.8 <i>Rabia paralítica bovina</i> .....	88
4.2.9 <i>Garrapata Boophilus spp</i> .....	89

<b>Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>91</b>
5.1 Conclusiones .....	91
5.1.1 <i>Pertinencia del diseño</i> .....	92
5.1.2 <i>Arreglo institucional</i> .....	94
5.1.3 <i>Planeación y asignación de recursos</i> .....	95
5.1.4 <i>Operación y Seguimiento</i> .....	97
5.1.5 <i>Organismos Auxiliares Sanitarios</i> .....	97
5.1.6 <i>Inocuidad agroalimentaria</i> .....	99
5.2 Recomendaciones .....	100
5.2.1 <i>Para el diseño de programas y subprogramas de sanidad e inocuidad</i> .....	100
5.2.2 <i>Para la planeación y asignación de recursos</i> .....	101
5.2.3 <i>Para el arreglo institucional</i> .....	101
<b>Bibliografía.....</b>	<b>103</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Canales de provisión de servicios zoonosarios de acuerdo a sus características económicas.....	26
Cuadro 2. Presupuestos del Subprograma de Salud Animal por aportante.....	28
Cuadro 3. Productores beneficiados por el SPSA .....	30
Cuadro 4. Resumen de recomendaciones emitidas para el Subprograma de Salud Animal de Alianza para el Campo en las evaluaciones nacionales de 2001 a 2005 .....	54
Cuadro 5. Focos reportados de Enfermedad de Newcastle en México .....	75
Cuadro 6. Focos reportados de Salmonelosis aviar ( <i>Salmonella Gallinarum</i> ) en México .....	76
Cuadro 7. Focos reportados de Fiebre porcina clásica en México .....	76
Cuadro 8. Focos reportados de Enfermedad de Aujeszky en México.....	77
Cuadro 9. Prevalencias de hatos bovinos infectados por Tuberculosis bovina en estados y zonas de baja prevalencia .....	78
Cuadro 10. Focos reportados de Rabia paralítica bovina en México.....	78
Cuadro 11. Prevalencia de Rabia paralítica bovina en poblaciones afectadas.....	79
Cuadro 12. Casos nuevos reportados de Brucelosis humana en México .....	87

## Índice de figuras

Figura 1.	Exportación de cereales del Continente Americano (1981-2005) .....	14
Figura 2.	Exportaciones de Cítricos del Continente Americano (1981-2005) .....	15
Figura 3.	Aportación de México a las exportaciones de cítricos de países en desarrollo del Continente Americano (1998-2005) .....	15
Figura 4.	Producción de cárnicos en el Continente Americano .....	16
Figura 5.	Producción de cárnicos en México (1990-2005) .....	16
Figura 6.	Exportaciones de cárnicos del Continente Americano .....	17
Figura 7.	Exportación de cárnicos de países en desarrollo del Continente Americano ..	18
Figura 8.	Relación producción-consumo de cárnicos en México (1990-2005) .....	18
Figura 9.	Participación presupuestal del PSIA en la Alianza para el Campo, 2001 – 2006 .....	27
Figura 10.	Presupuestos del Subprograma de Salud Animal por aportante .....	28
Figura 11.	Participación porcentual por aportante en el presupuesto del SPSA .....	29
Figura 12.	Efecto péndulo en la transición de la operación centralizada de las actividades fito y zoonosanitarias a una operación descentralizada .....	40
Figura 13.	Arreglo institucional del FOFAE para los Programas de Alianza .....	43
Figura 14.	Circuito de planeación y asignación de los recursos del Subprograma de Salud Animal .....	45
Figura 15.	Esquema de la relación funcional Agente-Principal en la operación del Subprograma de Salud Animal por parte de los organismos auxiliares zoonosanitarios (CEFPP) .....	62
Figura 16.	Intervención de la mesa directiva de un CEFPP en las relaciones entre el principal (SENASICA) y su agente (CEFPP) .....	64
Figura 17.	Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Influenza aviar (baja patogenicidad) de 2001 a 2006 .....	80
Figura 18.	Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Enfermedad de Newcastle de 2001 a 2006 .....	81
Figura 19.	Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Salmonelosis aviar de 2001 a 2006 .....	82
Figura 20.	Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Fiebre porcina clásica de 2001 a 2006 .....	83
Figura 21.	Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Enfermedad de Aujeszky de 2001 a 2006 .....	84
Figura 22.	Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Tuberculosis bovina de 2001 a 2006 .....	84
Figura 23.	Clasificación de acuerdo a la Regla interina de USDA y requisitos para exportar ganado a los EUA .....	85
Figura 24.	Clasificación de estados y zonas mexicanas de acuerdo al Comité Binacional México-EUA para la Erradicación de la Tuberculosis bovina. (Diciembre de 2006) .....	85

Figura 25. Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Brucelosis de los animales de 2001 a 2006.....	87
Figura 26. Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Rabia parálítica bovina de 2001 a 2006.....	88
Figura 27. Evolución de la situación zoonosanitaria de la Campaña Nacional contra la Garrapata Boophilus spp. de 2001 a 2006.....	89



## Siglas

AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
AMSF	Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPM	Buenas Prácticas de Manufactura
BPP	Buenas Prácticas de Producción
Br	Brucelosis de los animales
CCZ	Centro de Certificación Zoonosológica
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEFPP	Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria
CENASA	Centro Nacional de Diagnóstico en Salud Animal
CESA	Comisión Estatal de Salud Animal
CONASAG	Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COTASAG	Comisión Tamaulipeca de Sanidad Agropecuaria
COTEGAN	Comité Técnico Estatal de Ganadería
CRyS	Comisión de Regulación y Seguimiento
CTA	Comisión Técnica Agrícola
DGSA	Dirección General de Salud Animal
DR	Programa de Desarrollo Rural
EA	Enfermedad de Aujeszky
EEB	Encefalopatía Espongiforme Bovina
EMA	Entidad Mexicana de Acreditación
ENC	Enfermedad de Newcastle
ETA	Enfermedades Transmitidas por Alimentos
EUA	Estados Unidos de Norteamérica
FA	Programa de Fomento Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FG	Programa de Fomento Ganadero
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Fondo de Fomento Agropecuario

---

FPC	Fiebre Porcina Clásica
HACCP	Análisis de Riesgos de Puntos Críticos y de Control
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación en Agricultura
ITT	Investigación y Transferencia de Tecnología
JPSA	Jefatura de Programa de Salud Animal
NOM	Norma Oficial Mexicana
OAS	Organismo Auxiliar Sanitario
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PRRS	Síndrome Respiratorio y Reproductivo del Cerdo
PSA	Programa de Salud Animal
PSIA	Programa de sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
PSV	Programa de Sanidad Vegetal
PVIZ	Punto de Verificación e Inspección Zoosanitaria
RPB	Rabia Paralítica Bovina
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPIA	Subprograma de Inocuidad de los Alimentos
SPSA	Subprograma de Salud Animal
SubCRyS	Subcomisión de Regulación y Seguimiento
Tb	Tuberculosis bovina
TIF	Tipo Inspección Federal
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica

# Resumen Ejecutivo

## Antecedentes

La Alianza para el Campo fue creada en el año 1996, como un instrumento para apoyar al desarrollo del sector agropecuario a través de un conjunto de programas diseñados bajo tres principios rectores: 1) Operación descentralizada; 2) Cofinanciamiento de las inversiones; y 3) Atención a las demandas de los productores. En este arreglo de programas se incluyó a la Salud Animal a través de las campañas zoonosanitarias en el marco del Programa de Salud Animal (que más tarde sería un subprograma del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria). En este Programa se incluyeron los apoyos para el desarrollo de campañas para el control y erradicación de las principales plagas y enfermedades que afectan la producción y productividad pecuaria, especialmente aquellas que representan una barrera zoonosanitaria para la comercialización de los productos.

En el Subprograma de Salud Animal (SPSA), al ser de ejecución federalizada, se cuenta con la participación tanto de los gobiernos federal y estatales, como de los productores organizados a través de los CEFPP como Organismos Auxiliares Zoonosanitarios. Estos últimos son los directamente responsables de operar las actividades de las campañas zoonosanitarias apoyadas con los recursos de la Alianza.

Más allá del cumplimiento del mandato legal de la evaluación, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, así como en las Reglas de Operación de Alianza, la evaluación tiene una utilidad práctica al identificar áreas de oportunidad para mejorar el diseño y operación de los programas, con el fin de mejorar los resultados e impactos de la ejecución de los recursos públicos.

La evaluación toma una mayor relevancia considerando que, siendo este el primer año de una nueva administración, los resultados de la evaluación pueden orientar cambios tendientes a la mejora continua en el diseño y operación de los programas que integran la Alianza para el Campo y en general de la política sectorial.

El objetivo central de la evaluación de Alianza para el Campo en su ejercicio 2006 es *“Aportar propuestas para mejorar el desempeño de Alianza, a partir de la valoración del logro de sus resultados y de la identificación de las oportunidades de mejora en los ámbitos relacionados con su gestión, los procesos operativos y la generación de impactos por las inversiones financiadas”*.

La evaluación de Alianza 2006 se realizó con un enfoque basado en cuatro ejes principales: 1) análisis continuo, 2) utilidad práctica y oportunidad, 3) carácter participativo, y 4) análisis cualitativo y cuantitativo. Bajo este enfoque se buscó que la evaluación fuera nutrida no solamente por la información documental y de campo recabada durante las visitas a algunos estados y de las entrevistas con los funcionarios responsables del Subprograma, sino que se enriqueció con el acervo de información acumulado durante el trabajo de campo de las evaluaciones realizadas en el periodo 2001-2005 y de la sistematización de las conclusiones y recomendaciones emitidas.

### Principales tendencias del Subprograma en el periodo 2001-2006

La inversión en sanidad e inocuidad en Alianza ha tenido un comportamiento ascendente. Para 2001 representaba el 8.3% del total de la inversión de Alianza, mientras que para el año 2006 esta cifra se incrementó a 14.1%, con un crecimiento anual de 18.4% en términos reales, lo que refleja la importancia de la sanidad e inocuidad en el desarrollo del sector agropecuario nacional.

Entre los Subprogramas que integran el PSIA, el SPSA ha tenido el crecimiento presupuestal mayor, pasando de \$543.1 millones en 2001 a \$1,031 millones para 2006<sup>1</sup>, y donde las aportaciones federales para este período representaron el 38.2%, mientras que las de gobiernos estatales y de productores fueron de 24.2% y 37.6% respectivamente.

Del total de las inversiones en 2001-2006, en campañas zoonosanitarias se invirtió el 72.5% y en componentes de apoyo el restante 27.5%. La campaña nacional contra la Tuberculosis bovina fue la que tuvo la mayor inversión en el período con más de \$1,300 millones, mientras que la campaña contra la Enfermedad de Aujeszky tuvo la menor inversión con tan solo \$125.6 millones. Respecto a los componentes de apoyo, el control de la movilización atrajo el 55.1% del presupuesto en este rubro, que representó en cifras reales \$758 millones.

Respecto a la población atendida, las cifras reportadas por los estados son sólo estimados que no reflejan la cantidad real de beneficiarios por los apoyos de Alianza ya que la intangibilidad de los beneficios derivados de la mejora sanitaria hace complicado su cálculo.

### Evaluación de la gestión del Subprograma

La Alianza para el Campo fue una estrategia del gobierno federal para apoyar al sector rural, basada en los principios de descentralización, cofinanciamiento y atención a la demanda de los productores. La descentralización impulsó la toma de decisiones en los estados, pero en cierta medida limita al gobierno federal para orientar estratégicamente los recursos del PSIA hacia las prioridades nacionales. Sin embargo, el cofinanciamiento, la atención a la demanda y la participación operativa de los productores fortalecieron el esquema sanitario del país que se refleja en importantes avances zoonosanitarios.

El objetivo del PSIA se enfoca a mejorar la condición de sanidad e inocuidad agroalimentaria para que no represente un obstáculo para el acceso a mercados; sin embargo, el PSIA y el SPSA apoyan acciones zoonosanitarias que además enfocan a mejorar la producción y productividad, así como a resolver problemas zoonosanitarios que contribuyen a la salud pública, lo que trasciende su objetivo formal.

Además, en la definición de la población objetivo y los instrumentos (campañas zoonosanitarias y componentes de apoyo) no se presentan criterios suficientes para orientar estratégicamente la asignación de los recursos hacia estratos de productores y acciones zoonosanitarias prioritarias para el gobierno federal.

Los instrumentos que componen el SPSA son los adecuados de acuerdo al esquema participativo, ya que representan campañas zoonosanitarias y componentes de apoyo que generan bienes públicos de menor pureza y donde la participación de los agentes privados favorece su generación bajo la supervisión gubernamental.

---

<sup>1</sup> Todas las cifras mencionadas en este informe están ajustadas a pesos de 2006.

El arreglo institucional presenta un desbalance respecto a las instancias públicas y privadas que participan en el PSIA. El gobierno federal ha enfrentado un debilitamiento progresivo de sus estructuras y presupuestos, lo que ha impactado en su liderazgo y autoridad en los estados. Al transitar de un modelo centralizado de operación zoonosanitaria hacia un modelo descentralizado no se contempló mantener los recursos necesarios para operar en los estados las acciones normativas y estratégicas del gobierno federal en materia zoonosanitaria.

SENASICA no cuenta con una estructura propia en los estados para apoyar el principio de descentralización de Alianza, por lo que se apoya en las Delegaciones Estatales de SAGARPA. No obstante, las Delegaciones no cuentan con suficientes recursos materiales y humanos para cumplir con las necesidades y demandas zoonosanitarias en los estados y además se presenta un conflicto de mando zoonosanitario en los estados, entre SENASICA y las Delegaciones SAGARPA.

Por otra parte, los gobiernos estatales tienen menor participación en el PSIA respecto a otros programas de Alianza, ya que la responsabilidad operativa zoonosanitaria recae en los CEFPP. Los gobiernos estatales han mostrado interés creciente en participar más activamente en la operación zoonosanitaria mediante la creación de infraestructura y de marcos legales en apoyo a las actividades zoonosanitarias. Se requiere replantear el papel de los gobiernos estatales en las actividades zoonosanitarias para propiciar una mayor participación económica y operativa.

La planeación proporciona una visión de los objetivos y metas a lograr y los compromisos y recursos necesarios de los participantes para su consecución. La Alianza ha propiciado una planeación operativa basada en planes de trabajo anuales, los que no se apoyan en procesos de planeación estratégica con visiones de mediano y largo plazo, que orienten estratégicamente la planeación operativa anual. Esto ha mermado el potencial de los recursos del PSIA para incrementar su eficacia en términos de mayores impactos zoonosanitarios, económicos y comerciales.

El esquema actual de asignación de recursos reduce la posibilidad de colocar estratégicamente los recursos del SPSA en las prioridades nacionales, debido a que una importante proporción de las decisiones sobre el destino de los presupuestos se realiza en el ámbito estatal. Este enfoque territorial limita las posibilidades de SENASICA de incidir adecuadamente en la orientación de los recursos hacia las prioridades gubernamentales, además de no prever la atención con un enfoque regional de los problemas zoonosanitarios para resolver las externalidades negativas que las plagas y enfermedades animales pueden generar entre estados y regiones del país.

El problema más recurrente en la operación del SPSA está referido a la oportunidad de la entrega de los recursos del SPSA en los estados, que provoca retrasos en las acciones de las campañas y en algunos estados detiene temporalmente la operación zoonosanitaria. Sin embargo, en las entidades se han instrumentado diferentes alternativas para solventar esta falta temporal de recursos, como el uso de productos financieros o transferencias temporales de otros programas. Además, en estados en los que el CEFPP obtiene ingresos por servicios que presta, éstos pueden significar una fuente de financiamiento adicional tanto para la operación de las actividades zoonosanitarias como para el funcionamiento del CEFPP.

La figura de los CEFPP como OAS es pertinente, ya que representan una fortaleza operativa que propició -desde su surgimiento- mejora en los resultados en la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades pecuarias de importancia económica y comercial.

Sin embargo, en su evolución y participación operativa se han presentado “problemas de agencia” asociados a su relación con el gobierno federal, donde el CEFPP (agente) es responsable de realizar acciones zoonosanitarias oficiales que le delega el gobierno federal (principal). Entre los principales problemas de agencia que se pueden presentar en esta relación resaltan fallas en la alineación de los incentivos públicos y privados, así como acciones ocultas que generan asimetrías de información entre agente y principal, y que están propiciados por la falta de capacidad estructural del gobierno federal para supervisar más intensamente a los CEFPP.

También, algunos CEFPP presentan conflictos de identidad entre sus funciones como Organismos Auxiliares Zoonosanitarios y como organismos representantes de productores y de sus organizaciones. Esto propicia que se presente el riesgo de atender en prioridad los intereses comerciales por encima de los zoonosanitarios, aún en casos cuando los primeros implican actuar en contra de los segundos.

### Valoración de avances e impactos zoonosanitarios del Subprograma en el período 2001 a 2006

La situación epidemiológica de las campañas zoonosanitarias ha tenido una importante evolución en el período de estudio que ha llevado a reducir la prevalencia e incidencia de las plagas y enfermedades sujetas a control oficial. No obstante, en el caso de la Campaña Nacional contra la Enfermedad de Newcastle se registró un incremento anual de focos reportados, ocasionado por la movilización del virus en aves de combate transportados de forma ilegal y que provocaron focos en unidades de traspaso tanto en estados libres como en erradicación, sin llegar a afectar a granjas tecnificadas.

No obstante, el avance en la erradicación nacional tanto de la Enfermedad de Newcastle como de la Salmonelosis aviar continúa con buenas perspectivas, así como en el caso de la Influenza aviar de baja patogenicidad, cuya campaña presenta algunas problemáticas que requieren la atención de la autoridad federal, para perfilarla hacia la erradicación del país.

En cuanto a la Fiebre Porcina Clásica, los datos indican que se transita hacia la erradicación de la enfermedad en el territorio nacional, debido al descenso de la cifra de focos reportados anualmente, que en 2006 fue cero, y al reconocimiento de zonas libres en la mayor parte del territorio nacional. Por el contrario, en la Campaña contra la Enfermedad de Aujeszky las cifras de focos reportados se han mantenido altas debido a la intensificación de las acciones en estados en control y baja prevalencia, particularmente en los estados de Jalisco, Guanajuato y Michoacán, que aportaron el 86.4% de las muestras remitidas a los laboratorios de diagnóstico en el año 2006.

La campaña contra la Tuberculosis bovina reporta una tendencia a la baja de la prevalencia de hatos infectados en las zonas de baja prevalencia o estados sujetos a la supervisión del Comité Binacional México-EUA para la Erradicación de la Tuberculosis bovina. No obstante, en las zonas de mediana y alta prevalencia, particularmente donde se ubican las zonas de producción lechera intensiva y semi intensiva, la reducción de los índices de prevalencia e incidencia son más lentos debido a los grandes esfuerzos económicos que requieren el sacrificio de bovinos reproductores, aun cuando en esta campaña se han realizado las mayores inversiones del SPSA en el período 2001-2006.

Por el contrario, la campaña contra la Brucelosis de los animales, por tener un fuerte componente de contribución a la salud pública y menor en el aspecto comercial, ha recibido menor atención, que se refleja en un desconocimiento real de la situación

epidemiológica nacional y por tanto de la posibilidad de evaluar el impacto de las inversiones del SPSA.

Las campañas contra la Rabia Paralítica Bovina y contra la Garrapata *Boophilus spp.* mantienen su enfoque en el control en zonas endémicas y la protección de zonas naturalmente libres, ya que la tecnología y estrategias disponibles no permiten un enfoque de erradicación, excepto en pequeñas zonas insertas en estados libres, como sucede con Garrapata *Boophilus* en zonas de Baja California, Chihuahua, Durango y Coahuila, en las que se han impulsado acciones para lograr la erradicación.

## Conclusiones

La Alianza ha sido, desde sus inicios, pilar fundamental en las políticas de desarrollo del sector rural y en materia de sanidad e inocuidad fomenta un esquema participativo que impulsó acciones y resultados para mejorar la condición zoonosanitaria del país.

Durante los años de su vigencia, la Alianza ha arrojado importantes experiencias sobre la gestión de las actividades de sanidad e inocuidad agroalimentaria que deben ser consideradas en el diseño y operación de los programas zoonosanitarios cualquiera que sea el instrumento gubernamental en el que estén insertos.

Los cambios en el entorno mundial generados por la globalización y la importancia creciente de los temas de sanidad e inocuidad obligan a la evolución de las estrategias institucionales actuales, lo que implica la generación de un esquema institucional y de gestión mejorado en sanidad e inocuidad que responda eficazmente las demandas y necesidades del sector agroalimentario mexicano en el contexto competitivo mundial.

## Recomendaciones

### *Para el diseño de programas de sanidad e inocuidad*

El diseño debe estar **sustentado conceptualmente en documentos estratégicos de sanidad e inocuidad agroalimentaria**, cuya elaboración debe ser responsabilidad de SAGARPA y SENASICA. Estos documentos deben enfatizar las prioridades y las metas planteadas para mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios nacionales.

Es necesario que los **objetivos en sanidad e inocuidad agroalimentaria apunten a resolver tanto las demandas de las cadenas productivas (aspectos comerciales y productivos) como las necesidades del sector y de la población en general (aspectos socio-económicos y de contribución a la salud pública), y en concordancia con las dinámicas operativas.**

Para el diseño exitoso de programas de Inocuidad Agroalimentaria es fundamental, como premisa, que tanto SAGARPA como SENASICA actúen en conjunto con la Secretaría de Salud para diseñar y ejecutar una **estrategia normativa de inocuidad agroalimentaria con un enfoque en las cadenas productivas**, que permita un mejor impacto en la aplicación de los recursos gubernamentales en el sector primario.

### *Para la planeación y asignación de recursos*

Es fundamental diseñar una **estrategia para el desarrollo progresivo de planes estratégicos** para campañas de prioridad nacional en los niveles nacional, regional y estatal, para generar **visiones comunes y compromisos** claros, mediante procesos participativos que consideren a los Comités de Sistemas Producto.

Es imperativo **modificar el actual esquema de asignación de recursos a los programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria, particularmente** para campañas y componentes de prioridad nacional, bajo el control de SENASICA y en estrecha colaboración con gobiernos estatales.

#### *Para el arreglo institucional*

Se recomienda **transitar hacia un nuevo modelo de arreglo institucional** con equilibrio estructural y participativo entre instituciones públicas y privadas, considerando los siguientes elementos:

- **Fortalecimiento de la presencia de SENASICA en el ámbito estatal** con mejores recursos humanos y materiales, ya sea mediante una estructura propia en los estados o a través de las Delegaciones Estatales. **Revisar el esquema de subsidios y transferencias de recursos públicos** en sanidad e inocuidad, **para retener una proporción de los mismos en el gobierno federal para mejorar la supervisión normativa.**
- **Estimular la participación de los gobiernos estatales** con la delegación de la instrumentación operativa en estrecha coordinación con los CEFPP. Esto incluye confiarles la vigilancia y evaluación operativa de los CEFPP, así como la operación directa de procesos de campañas como control de movilización, **mediante Convenios de Coordinación** establecidos con SENASICA, como ya se ha hecho en algunos casos.
- Respecto a los CEFPP, SENASICA debe tomar una posición sobre **la visión actual y futura de la figura participativa más adecuada para éstos Organismos Auxiliares Zoosanitarios.** Esto implica realizar un **estudio a fondo sobre la evolución de los CEFPP** que proporcione elementos para definir su curso futuro y las estrategias adecuadas para perfeccionar su encargo como Organismos Auxiliares Zoosanitarios, resolviendo los problemas de agencia detectados en esta evaluación.



## Introducción

La evaluación de Alianza para el Campo, puesta en marcha por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en el año 1998, fue pionera en este tipo de ejercicios en el sector público. Desde entonces, por encargo de la propia SAGARPA, ha sido la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) responsable de realizar estas evaluaciones.

En ese marco, el Subprograma de Salud Animal (denominado Programa de Salud Animal hasta el año 2002) ha sido evaluado cada año a lo largo de ese periodo, generando un vasto **aprendizaje** y una amplia **experiencia** en torno al proceso de evaluación, que aporta recomendaciones que buscan sustentar la toma de decisiones para la mejora continua de la gestión pública.

Como todo proceso de **construcción institucional** de mediano plazo, que implica un cambio en las actitudes, valores y comportamientos de los actores vinculados con esos procesos, es necesario hacer un balance de lo logrado hasta ahora y, a partir de ello, definir una nueva ruta que coadyuve a afianzar y dar valor a la evaluación. Esto debe enmarcarse en las dinámicas de cambio recientes, entre las que destaca la función asignada al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>2</sup> y el interés del Poder Ejecutivo Federal por lograr que la **gestión pública se oriente a la obtención de resultados** concretos y su preocupación creciente por la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos.

En este marco, en la presente sección se describe brevemente cuál es la importancia de la evaluación y se presenta su objetivo, el enfoque, la metodología y las fuentes de información utilizadas, así como la forma cómo se integra el presente informe.

### Alianza para el Campo en el marco de la política sectorial

Como parte central de la política sectorial de **fomento** productivo del Gobierno Federal, la Alianza cumplió ya más de diez años de operación ininterrumpida y sigue constituyendo la **plataforma de política sectorial** más integral, que con los diversos programas que la constituyen<sup>3</sup> atiende ámbitos de enorme trascendencia económica y social en el agro nacional. Sus características centrales de ser una estrategia de programas de operación descentralizada, basado en la mezcla de recursos público-privado, y orientados por las demandas explícitas de los propios productores, le confieren amplia capacidad para dirigir esfuerzos a las grandes prioridades nacionales.

---

<sup>2</sup> Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo propósito fundamental es “*revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social (PDS) a través de, entre otras cosas, normar y coordinar la evaluación de la PDS y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas...*” (www.coneval.gob.mx).

<sup>3</sup> A partir del ejercicio 2003, la estructura programática de Alianza para el Campo incluye siete programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Acuicultura y Pesca, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura.

A lo largo de los últimos seis años, Alianza tuvo como referente fundamental las cuatro líneas principales de política sectorial trazadas por la anterior Administración Federal, que fueron: *a) Integración de cadenas agroalimentarias, b) Reconversión productiva, c) Atención a grupos y regiones prioritarias, y d) Atención a factores críticos.* Por ello, esta evaluación, que corresponde al **último año de esa Administración**, retoma este marco de política para formular el balance entre lo logrado y los retos pendientes. No obstante, es importante destacar que siendo el presente año el inicio de una nueva Administración Federal, es particularmente relevante la identificación de las áreas de oportunidad para mejorar el diseño y ensamble entre programas, para alcanzar resultados más efectivos y trascendentes.

Asimismo, esta evaluación cobra importancia en un contexto en el que la coyuntura del sector exige poner atención a temas de importancia creciente como la sanidad e inocuidad agroalimentaria, así como las recientes tendencias en los precios del maíz y otros granos y de productos pecuarios como la leche. Igualmente, se debe considerar la apertura total del sector a los intercambios con Estados Unidos y Canadá a partir del año entrante, así como la actual coyuntura política que exige una enorme capacidad de diálogo y concertación entre órdenes de gobierno, poderes públicos y actores de la sociedad, que incrementan cada vez más su participación y generan nuevas expectativas en torno al papel que deben cumplir los gobiernos.

### La evaluación de Alianza para el Campo

La evaluación tiene fundamento legal en las disposiciones oficiales establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, que mandan su realización en el caso de programas públicos que realizan transferencias de recursos fiscales, así como en lo dispuesto en las Reglas de Operación (RO) de Alianza. A partir de 2007 esto se refuerza con la expedición del Decreto Presidencial que crea al CONEVAL, que como se expuso previamente, fija la nueva normatividad en materia de evaluación para las dependencias federales.

Como ya se señaló, la FAO ha venido realizando la evaluación nacional de Alianza para el Campo desde su ejercicio 1998, mediante un Convenio de Cooperación con el Gobierno de México, a través de la SAGARPA. Para esta dependencia federal, la evaluación de cada ejercicio, además de dar cumplimiento al mandato legal, ha sido impulsada como una práctica central para orientar la mejora continua en el diseño y operación de los programas que integran la Alianza para el Campo.

### Objetivo de la evaluación

El objetivo central de la evaluación de Alianza para el Campo en su ejercicio 2006 es el de *“Aportar propuestas para mejorar el desempeño de Alianza, a partir de la valoración del logro de sus resultados y de la identificación de las oportunidades de mejora en los ámbitos relacionados con su gestión, los procesos operativos y la generación de impactos por las inversiones financiadas”.*

### Enfoque y metodología de la evaluación de Alianza para el Campo

La evaluación de Alianza ha tenido como constante un enfoque basado en cuatro ejes principales: 1) análisis continuo, 2) utilidad práctica y oportunidad, 3) carácter participativo, y 4) análisis cualitativo y cuantitativo.

El análisis continuo ha permitido contar con una valoración dinámica del avance del Programa y su grado de pertinencia a la luz de cambios en el entorno, que aunque pone el acento en el año al que corresponde el ejercicio evaluado, se nutre del acervo de conocimientos acumulados a lo largo de las últimas evaluaciones. A ello contribuyó enormemente la **sistematización** que se realizó de las **conclusiones y recomendaciones** de evaluaciones de años anteriores (principalmente 2001-2005), a partir de las cuales se obtuvo el balance histórico logrado y se identificaron los retos pendientes.

La utilidad práctica y la oportunidad, a su vez, han sido dos elementos esenciales que han orientado la evaluación, planteándose preguntas centrales sobre el desempeño del Programa y aportando hallazgos sobre su marcha en el momento mismo en el que se está realizando la evaluación.

Asimismo, el carácter participativo ha sido un criterio rector en el ejercicio de una evaluación en diálogo con los protagonistas institucionales que tienen a su cargo las decisiones normativas y operativas del Subprograma, lo que ha propiciado una mejor focalización del análisis hacia temas relevantes. Ello también ha permitido la introducción de innovaciones relevantes en los objetivos, enfoques y métodos de evaluación, que se reflejan en productos que buscan hacer de la evaluación una herramienta efectiva de gestión de la política sectorial.

Finalmente, la evaluación se ha nutrido de una combinación de los análisis cualitativo y cuantitativo que forman una poderosa sinergia para comprender de manera más amplia la estrecha relación entre la dinámica del entorno económico, social e institucional, con la forma específica como se estructura y opera el Subprograma y los resultados a que ello ha conducido.

Las principales fuentes de información de la evaluación son tres: a) informes de evaluación de años anteriores y la experiencia acumulada del evaluador, b) información documental, y c) visitas del evaluador nacional a los estados de Jalisco, Michoacán, Nuevo León y a la Comarca Lagunera, que son representativos de la variada expresión de condiciones socioeconómicas, agroecológicas, sanitarias e institucionales que caracteriza al país.

## Contenido del informe de evaluación

El presente informe de evaluación se integra de cinco capítulos. En el Capítulo 1 se realiza el análisis del Contexto productivo y sanitario del Subprograma, a partir del cual se valora en qué medida el diseño del Subprograma resulta apropiado a las nuevas realidades socioeconómicas e institucionales. En el Capítulo 2 se lleva a cabo una valoración de las principales tendencias y resultados programáticos generados por el Subprograma durante el período 2001 a 2006, y se analiza en qué medida esos grandes números expresan el logro de los objetivos. En el Capítulo 3 se presenta un balance de la calidad de la gestión estratégica y operativa del Subprograma en los grandes temas relevantes. El Capítulo 4 aborda la valoración de los principales impactos zoonosológicos alcanzados por las inversiones financiadas por el Subprograma, para lo cual se hace un balance de los cambios epidemiológicos y de estatus zoonosológico en los estados para el período 2001 a 2006. Finalmente, en el Capítulo 5 se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación, que buscan ofrecer un análisis reflexivo sobre el cumplimiento de la intencionalidad del Subprograma y los retos que es necesario atender para mejorar ese cumplimiento.

# Capítulo 1

## Contexto productivo y sanitario del sector agroalimentario

### 1.1 Situación actual y principales tendencias del Sector Agropecuario

#### *1.1.1 Importancia del Sector Agropecuario*

El sector agropecuario es estratégico debido a que asegura la provisión de alimentos y reduce la dependencia alimentaria sobre las importaciones. Las aportaciones de los sectores agropecuarios a la economía de los países son muy diversas, en función de la disponibilidad de recursos naturales y de su uso racional.

Por ejemplo, en Japón la provisión de alimentos de origen agropecuario se complementa a través de importaciones, dado que no cuenta con disponibilidad de superficie suficiente para producir los alimentos que consume y en este caso son otras áreas de la economía las que permiten contar con los recursos económicos necesarios para la adquisición de los alimentos que requieren.

En 2005, Japón produjo 499 mil toneladas de carne de bovino, mientras que el consumo estimado fue superior a esa cifra en un 65.7% y en leche aún cuando la producción es importante, sólo cubrió el 86.5% de 9.6 millones de toneladas de leche consumidas. En cuanto a frutas, mientras que la producción de manzanas en el 2005 sumó un total de 818 mil toneladas y el consumo estimado fue superior a esa cifra en un 34.5%, para el caso de la naranja el consumo estimado alcanzó la cifra 719 mil toneladas y la producción solo alcanzó a cubrir el 9.3% de la demanda en ese país.

Por el contrario, países en desarrollo como Brasil, Argentina y otros, cuentan con una abundante riqueza de recursos naturales para la producción de alimentos, tanto para abastecer la demanda interna como para la exportación. En estos países la aportación del sector agropecuario a la economía nacional es importante.

Un estudio del Banco Mundial (Ferranti et.al., 2005) indica que para algunos países de América Latina y el Caribe, la producción agropecuaria básica, la pesca y la actividad forestal representan hasta el 12% del PIB nacional, el cual puede llegar hasta el 21% si se incorpora en este cálculo la aportación de la industria de los alimentos.

La verdadera contribución del sector agroalimentario no ha sido considerada de forma correcta, ya que tradicionalmente se contabiliza la aportación al PIB solo de las actividades básicas de la producción agropecuaria sin considerar la aportación de la industria agroalimentaria, donde el valor agregado en la transformación de las materias primas agropecuarias, arroja generalmente valores más altos de aportación al PIB nacional. Esta condición provoca que en algunos países, la importancia que asignan los gobiernos no esta en proporción a la aportación del sector agroalimentario, lo que genera condiciones competitivas desfavorables para algunas naciones, principalmente países en desarrollo.

Un estudio realizado por IICA en 2004 (Trejos et.al., 2004), determinó que en una muestra de países del continente americano, la aportación del sector agropecuario al PIB nacional en 1997 fue en promedio del 7% (excepto Costa Rica con 11.34%), pero que al sumar la aportación de la industria agroalimentaria los valores de aportación al PIB subieron, desde 3 veces más para Costa Rica hasta 11.6 veces para los EUA, con valores promedio de alrededor del 30% del PIB para 1997.

En México, el sector agropecuario es considerado estratégico para la seguridad alimentaria. En términos reales, la aportación del sector agropecuario, pesquero y silvícola para 2005 representó apenas el 4% del PIB, que sumado al de la industria alimentaria alcanza la cifra de 10.9%. Sin embargo, hay que considerar la importancia social del sector rural ya que una proporción importante de la población vive en las zonas rurales, y en donde las actividades agropecuarias son el sustento económico de muchas familias.

Sin embargo, la tendencia en las últimas décadas ha sido la emigración de la población de las zonas rurales a las zonas urbanas en busca de mejores condiciones de vida y esto provoca que la población rural disminuya progresivamente y la edad promedio de los habitantes suba, ya que son los jóvenes los que con mayor frecuencia emigran del campo en búsqueda de mejores oportunidades.

### *1.1.2 Impactos de la globalización en el Sector Agropecuario*

La globalización de los mercados, fenómeno que se ha venido generando desde hace unas décadas, ha motivado importantes cambios en la forma de producir, procesar y comercializar alimentos de origen agropecuario. Los ámbitos en los que la globalización ha impactado positiva o negativamente van más allá del aspecto económico e involucran cambios técnicos, políticos, sociales, científicos, culturales e inclusive ambientales.

La globalización y los ajustes en las estructuras productivas han tenido efectos negativos entre los estratos más bajos de la producción, entre los que se incluye el incremento en la migración de las zonas rurales mexicanas, ya que han quedado atrás los esquemas tradicionales de producción y comercialización, dando paso a nuevos esquemas más competitivos en un entorno internacional dinámico al que no se han podido incorporar los estratos más bajos.

Este efecto se puede explicar en términos de la nueva definición en el sector agropecuario, donde los cambios han hecho necesario dejar atrás el concepto de granjas o ranchos para incorporar en los productores el concepto de agronegocios con una visión más económica. Esto resalta la importancia de la vinculación de la producción primaria con los otros eslabones dentro de las cadenas agroalimentarias, bajo un enfoque integral de competitividad para incidir en un contexto de mercados altamente dinámicos.

Este fenómeno global obliga a un reordenamiento de las estructuras productivas que se ha llevado a cabo de forma adecuada en países desarrollados, generando ventajas competitivas muy importantes, mientras que para la mayoría de los países en desarrollo este proceso de reordenamiento ha sido más lento y complejo para generar cambios estructurales en sus sectores agropecuarios y poder competir de mejor forma en los mercados globales. Uno de los elementos que destaca en este reordenamiento se refiere a los efectos de sanidad e inocuidad agroalimentaria en la producción y el comercio.

Un estudio realizado en la Unión Europea (Browner, 2006), indica que las tendencias en el sector agropecuario de los países que la integran, se dirigen en dos sentidos principales: por un lado la intensificación y especialización en regiones con ventajas competitivas, donde se han mostrados fenómenos de concentración de la producción, así

como procesos más estandarizados de producción agropecuaria. Por otro lado, se presenta un fenómeno de extensificación de la producción en regiones o países con condiciones económicas, sociales y ambientales más desfavorables, con marginalización y abandono de la producción agropecuaria.

Este fenómeno de intensificación y especialización se manifiesta también en los países desarrollados del Continente Americano (Canadá y Estados Unidos), con la concentración de la producción en grandes corporativos y que en algunos casos también controlan los eslabones de procesamiento y distribución mediante la integración vertical de las cadenas agroalimentarias, inclusive mediante alianzas entre corporativos que manejan segmentos de las cadenas como son los grandes procesadores y las cadenas de supermercados.

Por otra parte, entre los cambios tecnológicos que ha generado la globalización se pueden advertir el gran desarrollo de las tecnologías de información, de tecnologías para tratamiento y procesamiento de alimentos, el desarrollo de nuevas variedades de cultivos y productos animales a través de la biotecnología, mayor conocimiento sobre los riesgos alimentarios y de mejora en la tecnología para su detección y medición, así como el surgimiento de nuevas técnicas que crean una nueva percepción sobre los riesgos alimentarios.

Estos cambios tecnológicos han provocado importantes modificaciones en el sector agroalimentario, entre los que destacan el surgimiento de los supermercados como un segmento importante del comercio minorista<sup>4</sup> –con mayores exigencias de inocuidad– con una fuerte influencia sobre otros segmentos de las cadenas agroalimentarias. También, ha habido una fuerte expansión en los servicios de alimentos preparados para consumo fuera del hogar, lo que aunado a una importancia creciente sobre el consumo de productos de marcas, ha motivado el desarrollo de una fuerte industria procesadora de alimentos con grandes exigencias en la calidad de sus productos.

### *1.1.3 Tendencias del Sector Agropecuario en los mercados globales*

La agricultura mundial ha superado en el pasado grandes retos, ya que la población mundial creció seis veces en el período de 1800 a 2000 y la producción agrícola creció en el mismo período diez veces (Sexton et.al., 2006). El incremento en los rendimientos agrícolas y pecuarios se ha logrado por la incorporación de nuevas tecnologías a la par de una tendencia hacia la concentración y especialización de la producción. Entre 1980 y 2004, el subsector pecuario ha triplicado su crecimiento en la producción de carnes y lácteos en tan solo 25 años, mientras el consumo per cápita se duplicó. (FAO, 2007)

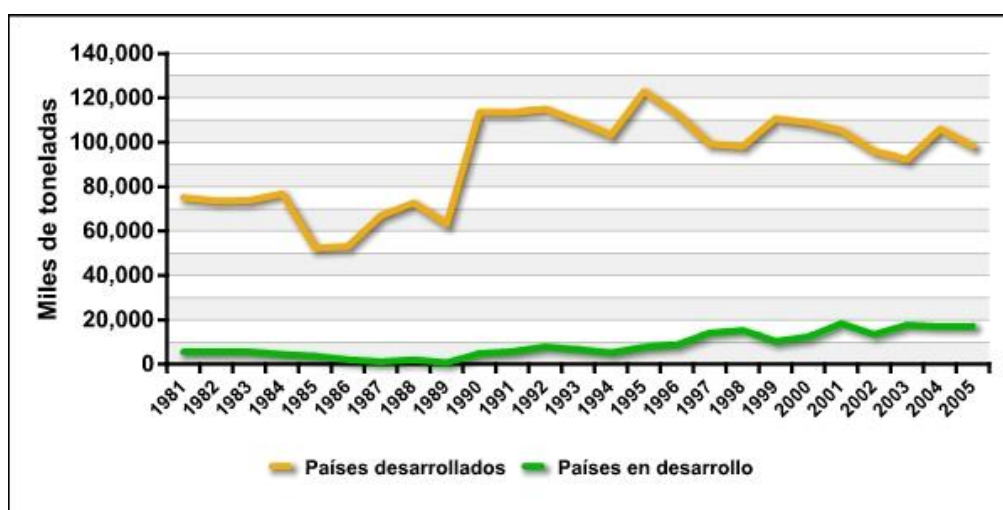
Con el fenómeno de globalización de mercados, se han incrementado los flujos de mercancías agropecuarias en el mundo. Sin embargo, quienes han adelantado ventaja de esto son los sectores agropecuarios de los países desarrollados, los cuales avanzaron más rápidamente en la reestructuración de sus sistemas agroalimentarios, para aprovechar las ventajas de acceso a mercados internacionales. Por el contrario, los países en desarrollo se enfrentaron a grandes retos y obstáculos para entrar al ambiente competitivo mundial bajo las nuevas reglas del comercio y están reaccionando de forma más lenta en la reestructuración de sus sectores agroalimentarios.

---

<sup>4</sup> La aparición de las cadenas de supermercados de venta al menudeo ha transformado progresivamente los hábitos de los consumidores incorporando nuevos productos y presentaciones con calidad e inocuidad, adaptados a la vida moderna de las grandes ciudades y recogiendo las preferencias de los consumidores para demandarlos a productores e industria agroalimentaria.

Las exportaciones de cereales en el Continente Americano han registrado cambios importantes a partir de la década de las ochentas, con cifras de 757.1 millones de toneladas, de los cuales el 95.3% correspondieron a países desarrollados en los que EUA aportó más del 72% y el resto Canadá. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones para la década de los noventa fue de 51.6% para países desarrollados y de 164% para países en desarrollo, aunque los países desarrollados se mantuvieron aportando más del 92% del total de las exportaciones. Para la década de 2001 a 2010 se estima una reducción en las exportaciones de cereales de países desarrollados en el orden del 10%, debido a que parte de su producción se destinará a producción de biocombustibles, lo que reducirá gradualmente la oferta de cereales de los países desarrollados y podría incrementar la oferta de los países en desarrollo.

Figura 1. Exportación de cereales del Continente Americano (1981-2005)

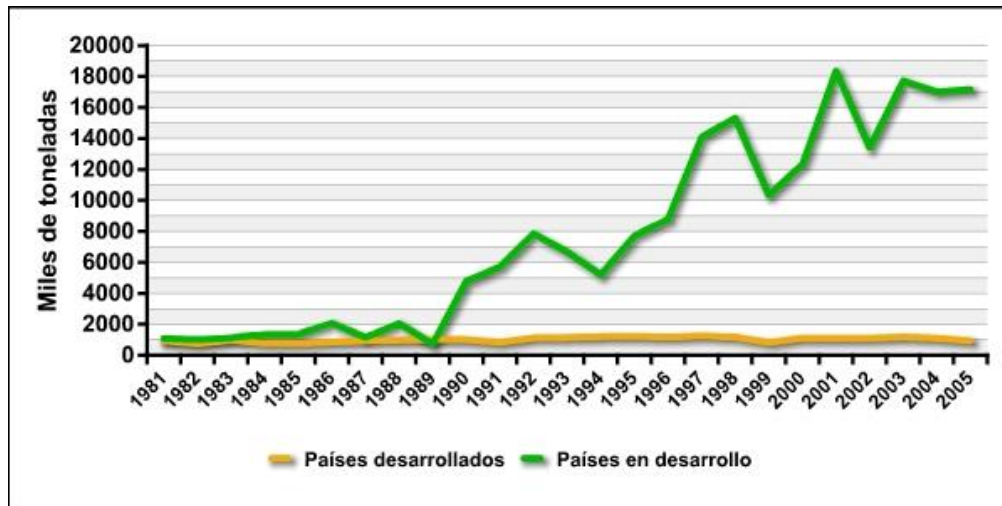


Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia

Dentro de los países en desarrollo del Continente Americano, destaca Argentina que en el período de 1981 a 2005 aportó más del 84% de las exportaciones de cereales de éstos países, aunque sólo representó el 3.9% del total de las exportaciones de América. En este rubro, México contribuyó con menos de 0.5% de las exportaciones para el mismo período en el segmento de países en desarrollo.

En lo que respecta a las exportaciones de cítricos, es notable el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo del Continente Americano, con un crecimiento de más del 460% en la década de los noventa respecto a la década anterior. Del total de las exportaciones de cítricos del Continente Americano, los países en desarrollo aportaron el 89.4% del total para la década de 1991 a 2000, mientras que el porcentaje ha crecido al 93.9% para el período de 2001 a 2005.

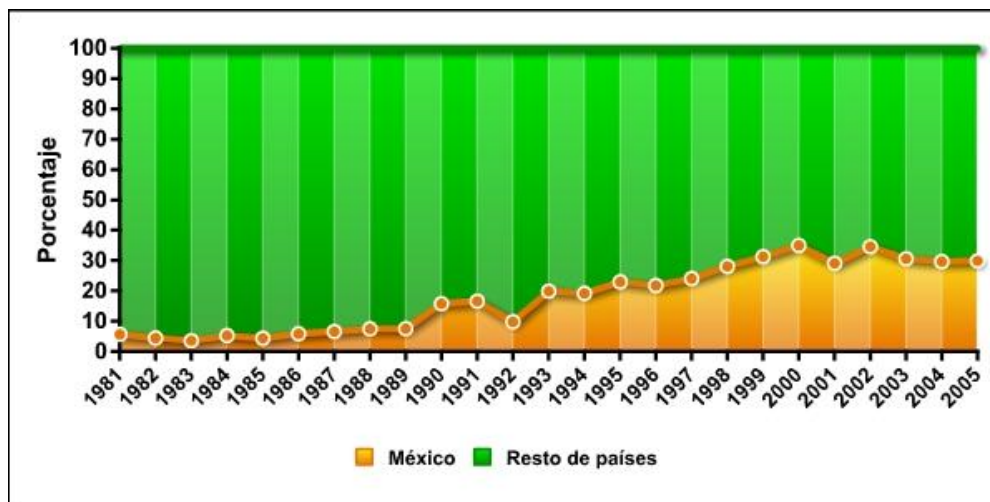
Figura 2. Exportaciones de Cítricos del Continente Americano (1981-2005)



Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia. Cifras en toneladas métricas.

México ha mostrado un crecimiento favorable en las exportaciones de cítricos, y del total de las exportaciones de los países en desarrollo de América, las exportaciones mexicanas han promediado cerca del 20% para el período de 1981 a 2005, con un crecimiento importante a partir de la década de los noventa, alcanzando un máximo en 2000 de 35% en las exportaciones del Continente.

Figura 3. Aportación de México a las exportaciones de cítricos de países en desarrollo del Continente Americano (1998-2005)

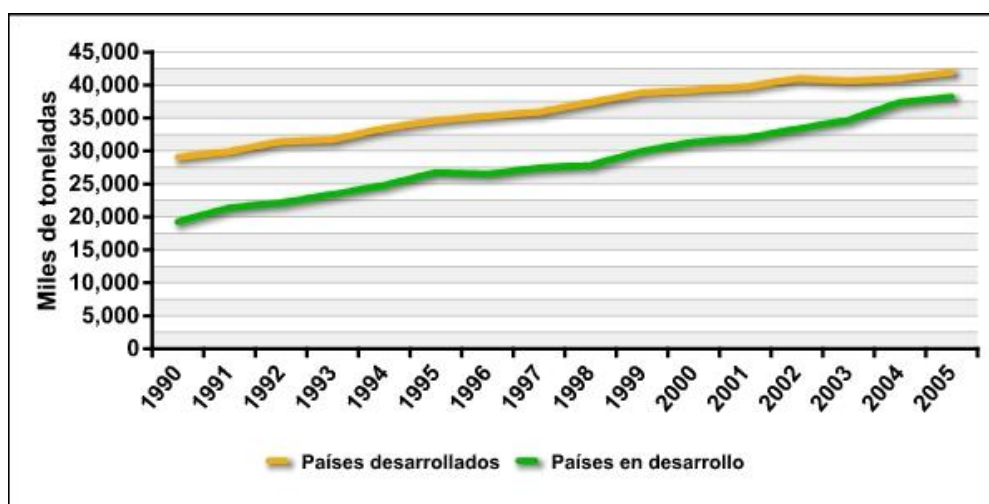


Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia.

La producción de cárnicos de bovino, cerdo y pollo en el continente americano (Figura 4) muestra una tendencia creciente, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.



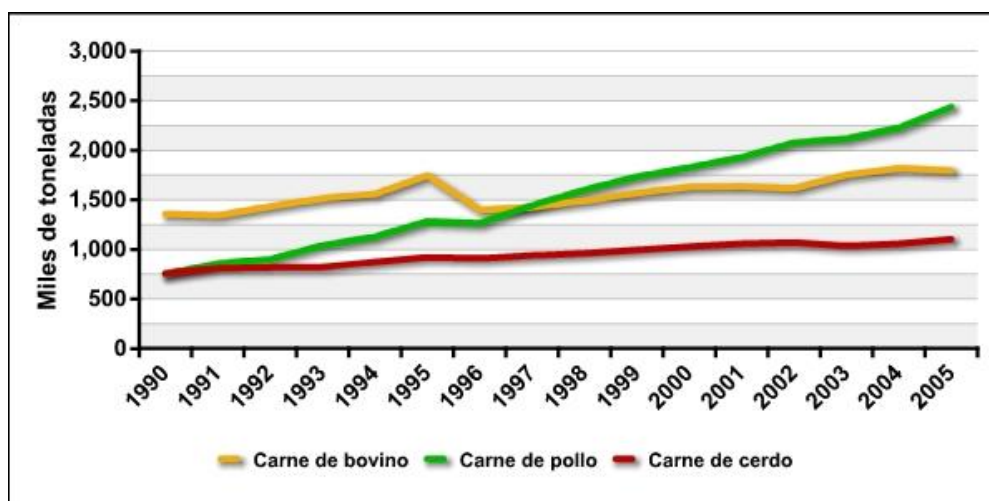
Figura 4. Producción de cárnicos en el Continente Americano



Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia.

En cuanto a la producción de cárnicos en México (Figura 5), tanto la producción de carne de bovino como la de cerdo muestran una tendencia de crecimiento discreto, mientras que la producción de carne de pollo tiene una dinámica de crecimiento mayor, pasando de 5 millones de toneladas en 1990 a más de 16 millones de toneladas en el 2005. Esta tendencia se explica por el acelerado proceso de integración vertical de la industria avícola mexicana con la incorporación de tecnologías modernas en producción y procesamiento -a diferencia de los subsectores bovino y porcino que muestran un desarrollo menor de la integración agroindustrial-, además de las diferencias en precio de los cárnicos y cambios en las preferencias de los consumidores<sup>5</sup>.

Figura 5. Producción de cárnicos en México (1990-2005)

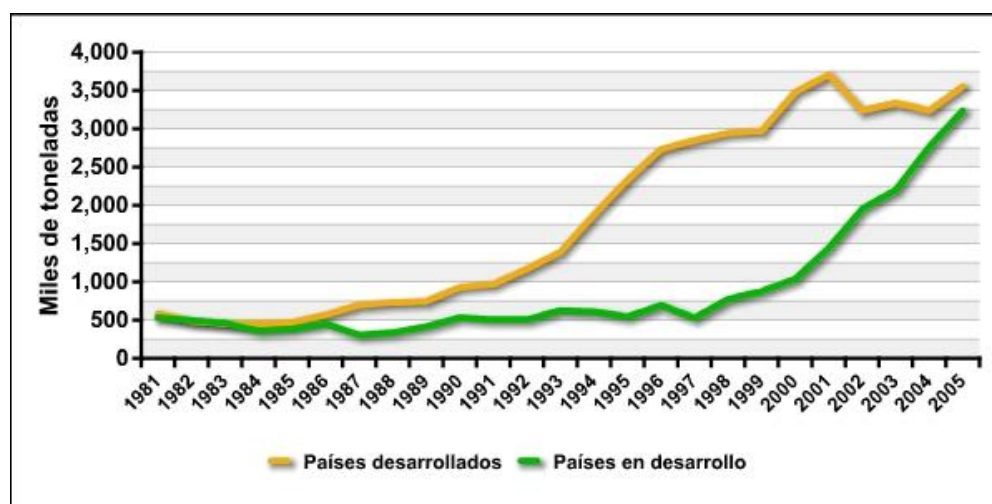


Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia.

<sup>5</sup> Las tendencias del consumo principalmente en países desarrollados van hacia productos sanos y de bajo aporte calórico. Esto ha favorecido el aumento en el consumo de carne de ave por encima de la carne de bovino y cerdo.

Sobre las exportaciones de cárnicos de bovino, porcino y pollo en el Continente Americano, se observa un notable crecimiento de las exportaciones totales de los países en desarrollo a finales de la década de los noventa, provocado principalmente por el crecimiento de las exportaciones de Brasil<sup>6</sup>, que dentro del grupo de países latinoamericanos ha sabido sacar provecho a la globalización de mercados y donde destaca el crecimiento de las exportaciones de carne de pollo.

Figura 6. Exportaciones de cárnicos del Continente Americano



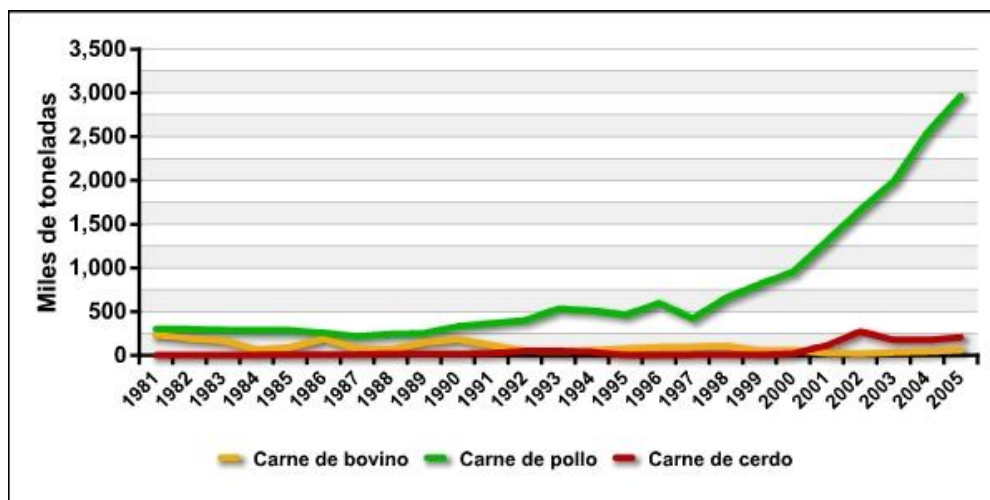
Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia.

La tasa de crecimiento de las exportaciones de cárnicos de países desarrollados aumentó en más de 270% en la década de los noventa respecto a la década anterior, mientras que el crecimiento se redujo en los primeros años del siglo XXI. La caída en las exportaciones de carne de bovino fue por el efecto de la presencia de casos de encefalopatía espongiforme bovina en Canadá primero y posteriormente en los Estados Unidos, lo que contribuyó a esa reducción en la tasa de crecimiento.

Por su parte, los países en desarrollo tuvieron un crecimiento de 56.2% en la década de los noventa respecto a la década anterior, pero el crecimiento fue superior al 100% entre 2000 y 2005. Esto fue impulsado por el fuerte desarrollo de la industria cárnica de Brasil, y en el futuro se espera el despegue en las exportaciones de carne de bovino de países sudamericanos ya que han estado desarrollando programas intensivos de erradicación de fiebre aftosa, para acceder a mercados europeos.

<sup>6</sup> Para el período de 1981 a 2005, del total de cárnicos exportados por países en desarrollo de América, Brasil contribuyó con el 84.1%, y tan solo la carne de pollo representó el 79.5% del total de dichas exportaciones, lo que indica el importante desarrollo del sector avícola brasileño.

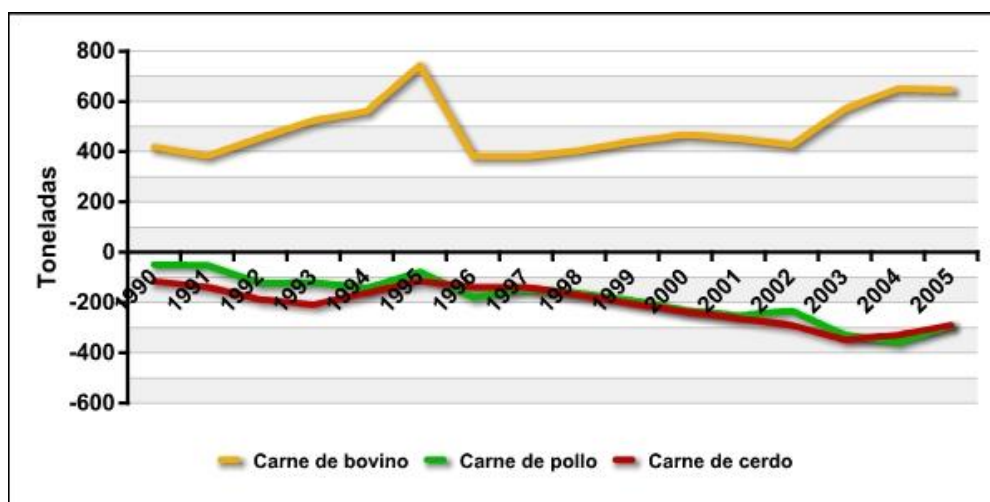
Figura 7. Exportación de cárnicos de países en desarrollo del Continente Americano



Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia.

México no ocupa un lugar importante en las exportaciones de cárnicos, debido fundamentalmente a que su industria de procesamiento de cárnicos no ha tenido un desarrollo a la par de países como Brasil y también debido a restricciones sanitarias en el caso de carnes de cerdo y de ave. Además, a excepción de la carne de bovino, el consumo interno es superior a la producción (Figura 8), por lo que el mercado interno es atractivo, tanto para los productores nacionales como para las importaciones, lo que implica la competencia de los productos cárnicos mexicanos contra productos de menor precio, principalmente de los Estados Unidos.

Figura 8. Relación producción-consumo de cárnicos en México (1990-2005)



Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia.

La fuerte dependencia de las exportaciones agropecuarias mexicanas del mercado estadounidense, el lento desarrollo de la industria de procesamiento de cárnicos y las restricciones sanitarias, han limitado el ingreso de productos cárnicos mexicanos a mercados externos para competir mediante la colocación de productos con valor diferenciado que mediante esquemas de comercialización beneficien a las cadenas de valor con mejores precios, sobre todo al productor primario.

Los países sudamericanos exportan poco ganado bovino y porcino en pie debido a restricciones sanitarias como la presencia de Fiebre Aftosa, que los ha obligado a exportar productos procesados y les ha redituado en mayor beneficio para el desarrollo de cadenas de valor agregado de los productos. A diferencia, México mantiene una tradición de exportar ganado bovino en pie, y donde ocupa el primer lugar de América Latina con un total de 42.5 millones de cabezas exportadas en 1961 a 2005, dirigidas casi en su totalidad a las engordas de los Estados Unidos.

#### *1.1.4 Retos del Sector Agroalimentario mexicano*

Dadas las tendencias de la producción agroalimentaria, y los cambios provocados por la globalización de mercados, el sector agropecuario del país se enfrenta a retos que implican una modificación en la estructura productiva nacional, y a los efectos negativos que la concentración y especialización de la producción tiene sobre los estratos de productores de menor escala. Estrategias como la organización económica de estos productores, la capacitación y asistencia técnica, la innovación tecnológica, la integración de cadenas, la agricultura y ganadería por contrato, son indispensables para garantizar el futuro de este tipo de productores en el entorno nacional y mundial.

Uno de los retos más importantes a que se enfrenta el sector agroalimentario mexicano es hacerlo más productivo y rentable, lo que implica impulsar la innovación tecnológica y la incorporación de tecnología moderna a los procesos productivos en las unidades agrícolas y pecuarias. El desarrollo tecnológico es cada vez más un factor clave que garantiza el abastecimiento de alimentos agropecuarios, y donde los países desarrollados han llevado la punta en la aplicación de nuevas tecnologías para incrementar la rentabilidad de sus sectores rurales.

En México, si bien existen sectores donde la producción agropecuaria tiene buen nivel de tecnificación y de competitividad, existen otros sectores en los que las limitantes en la innovación tecnológica se reflejan en la utilización de prácticas tecnológicas obsoletas y poco competitivas para la producción rural, lo que impacta fuertemente en bajos niveles de productividad y rentabilidad. Esta situación está llevando a los productores de estratos intermedios y bajos y a las cadenas agroalimentarias que proveen a enfrentarse en desventaja a la competencia internacional no solo en los mercados globales, sino también en los nacionales ante productos importados con mejores precios para el consumidor.

Por otra parte, es fundamental impulsar el desarrollo de la agroindustria y su articulación a redes de valor mediante estrategias que favorezcan la integración de las cadenas agroalimentarias. Esto permite dejar atrás la producción y comercialización de productos básicos, para dar entrada a procesos más articulados en el sector agropecuario que generen cada vez más productos procesados de mayor valor y con un enfoque en los mercados, atendiendo en cada uno de los procesos de producción, procesamiento y distribución, las demandas de los consumidores, tanto nacionales como de otros países.

Otro reto importante lo representa la sustentabilidad de la producción agroalimentaria, con impactos controlados en el ambiente, mediante tecnologías para la optimización en el uso del agua, conservación de la fertilidad del suelo, mejora de los pastizales y la reducción

de polución por excretas en la producción animal. Las preocupaciones mundiales sobre el cambio climático apuntan también a los efectos de la producción industrial de alimentos y de sus efectos en el ambiente, por lo que nuevas tecnologías y sistemas de producción deberán desarrollarse para controlar el impacto ambiental provocado por el abastecimiento de alimentos de origen agropecuario.

Un reto más para México será el expandir su participación en mercados como el oriental y el europeo, especialmente en casos donde se han logrado eliminar las barreras sanitarias para su acceso, ya que la fuerte dependencia del mercado estadounidense ha sido tradicionalmente buena desde el punto de vista del comercio de productos mexicanos, pero a la vez ha provocado una baja presencia en los mercados de otros países, generando un ambiente de “comodidad comercial” con los vecinos del norte que tiene sus implicaciones en la competitividad de los productos agropecuarios mexicanos en el resto de los mercados. Las condiciones sanitarias y de inocuidad en el país abren ventanas a la comercialización que deben ser aprovechadas mediante el impulso a la competitividad en otros rubros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios.

Además, dado el acuerdo del TLCAN, México se enfrenta a una apertura total del comercio, que para el sector agropecuario representa un gran riesgo de competencia en condiciones muy desiguales respecto a los volúmenes de producción y comercialización, inversiones en agroindustria y en los apoyos gubernamentales vía subsidios al campo. Esto significa no solo competir con los productos mexicanos en los mercados de Estados Unidos y Canadá, sino también competir en el mercado mexicano con los productos importados de estos países con precios y calidad menores a los productos mexicanos.

Para aprovechar estas oportunidades comerciales e impulsar productos mexicanos en mercados de valor, es indispensable salvar las barreras de sanidad e inocuidad. Dada la importancia del tema de la inocuidad alimentaria en los consumidores y las exigencias de calidad e inocuidad de dichos mercados, en países en vías de desarrollo, como es el caso de México, con la globalización de los mercados se han ido generando dos tipos de sistemas para la inocuidad agroalimentaria, uno dirigido a las exportaciones, donde los grandes incentivos del mercado impulsan su desarrollo, y otro enfocado a los mercados nacionales donde la ausencia de incentivos provoca que dicho sistema no se desarrolle al ritmo del primero. Esto propicia un desequilibrio en las políticas nacionales de inocuidad agroalimentaria que tiene como consecuencia un mayor contraste entre ambos sistemas.

Para que se establezca un ambiente competitivo en el sector agroalimentario, es necesario que los sistemas de inocuidad agroalimentaria deban desarrollarse de forma conjunta tanto para las exportaciones como para los mercados nacionales. En México, es imperativo establecer un marco regulatorio adecuado que impulse un Sistema Nacional de Inocuidad Alimentaria, que asegure la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y que cimiente las bases de un sistema único que permita producir alimentos sanos bajo los mismos estándares, sea cual fuere el mercado de destino, tanto nacional como internacional, lo que generará el ambiente que permita competir adecuadamente en los mercados y proveerá de alimentos sanos a los consumidores nacionales. En este sentido, la SAGARPA, por vía del SENASICA, está realizando la parte que le corresponde, por lo que es necesario que la Secretaría de Salud se sume al esfuerzo de participar en una estrategia conjunta para fortalecer el Sistema de Inocuidad Agroalimentaria en el país.

El surgimiento en fechas recientes del tema de los biocombustibles, presenta al sector agroalimentario mexicano –y de muchos países– un nuevo reto que levanta preocupaciones respecto a su efecto sobre la provisión de granos utilizados como

alimentos para la población humana, y también como insumos para la producción de proteína animal. En este último contexto, el incremento en los precios de los granos utilizados como insumos para la alimentación animal, motivado por la demanda de los mismos para la producción de bioenergía, ha provocado un temor sobre el futuro de los precios de los alimentos de origen animal y sus consecuencias sobre los productores y consumidores.

Solamente en Estados Unidos, el consumo de maíz para la elaboración de etanol alcanzó al 11% de la cosecha del 2005 y se estima que para 2007 el 25% del total de la producción de maíz de ese país se destinará a etanol, ya que existen estímulos para la producción de bioenergéticos renovables (Aakre, 2007). Se espera que el efecto de la utilización de maíz en la elaboración de etanol tenga un efecto negativo sobre la rentabilidad de la industria de carnes, con mayores impactos en la producción de cerdos y aves.

El efecto futuro de la producción de biocombustibles sobre la producción agropecuaria aún no es claro. Respecto a los precios futuros de los granos, existen estudios que estiman que bajo las condiciones actuales, los precios del maíz pudieran incrementarse en un 20% para el 2010 y hasta un 41% en el 2020, mientras que la situación de los precios futuros para el trigo sería de incrementos en 11% para el 2010 y de hasta 30% de incremento para el año 2020 (von Braun y Pachauri, 2006).

Estas estimaciones presentan un panorama favorable para los productores de granos, pero complicado para la producción pecuaria, debido a que el incremento en los precios de los insumos para la alimentación del ganado tendría un impacto en los precios finales de los productos pecuarios al consumidor.

Pero el desarrollo de nuevas fuentes para la producción de biocombustibles basados en cultivos celulósicos o de nuevas tecnologías para el cultivo de granos -donde la biotecnología puede tener un papel fundamental-, pudieran reducir los efectos de la producción de biocombustibles sobre la disponibilidad y precios de los granos, tanto para el consumo humano como para la producción de alimentos de origen pecuario.

## 1.2 Tendencias de políticas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria

La globalización de los mercados ha traído consigo la caída de las barreras arancelarias, pero ha incrementado la importancia de las barreras sanitarias y de inocuidad como mecanismo de protección ante el posible ingreso de plagas y enfermedades, así como para la protección de los consumidores ante el riesgo de contaminación de alimentos de origen agropecuario.

Considerando la globalización de los mercados agroalimentarios, la sanidad e inocuidad se convierten en bienes públicos internacionales, y por tanto, requieren de la estrecha colaboración entre países a fin de controlar y eliminar plagas y enfermedades que representan un riesgo a los sistemas productivos de los países (como la fiebre aftosa, la peste porcina africana o las moscas de la fruta), y también un riesgo importante a la salud pública como la Influenza aviar o la Encefalopatía esponjiforme bovina. Es por ello que se han establecido estándares internacionales para el control de plagas y enfermedades, además de mecanismos de asistencia técnica y de financiamiento con participación de países desarrollados y en desarrollo para establecer esquemas globales de prevención y control.

Factores como la producción intensiva con mayores exigencias de productividad en las cadenas agroalimentarias, implican un incremento en los riesgos de sanidad e inocuidad, por lo que influyen grandemente el establecimiento de estándares y regulaciones para asegurar la calidad sanitaria y la inocuidad de los alimentos. Ejemplo claro de esto es el caso de la encefalopatía espongiforme bovina (conocida coloquialmente como “vacas locas”), que surge de la utilización industrial de subproductos de origen animal para la alimentación del ganado, y que fue la forma de transmisión de priones de bovinos a bovinos y posteriormente a humanos en la forma de la Enfermedad de Creutzfeldt-Jakobs.

Sin embargo, una gran influencia sobre el establecimiento de regulaciones proviene en medida creciente de los consumidores, sobre todo de países desarrollados, dado que cada vez hay mas información disponible sobre los riesgos alimentarios y sobre los efectos de la producción industrializada en el medio ambiente, lo que provoca una mayor conciencia colectiva sobre la necesidad de regular las actividades agroalimentarias.

El efecto de la presencia de plagas o enfermedades puede ser magnificado por la intervención de los medios de comunicación, lo que puede llevar a regulaciones sanitarias sobredimensionadas, como el caso del problema de vacas locas (EEB), que generó pánico entre los consumidores a tal grado que, aun cuando la incidencia de la enfermedad de Kreutzfeld-Jacobs va en franco descenso desde la crisis de Gran Bretaña a principios de los noventas y es menor a otros problemas de salud pública como la brucelosis o la tuberculosis. La presencia de un solo caso de EEB en un país puede tener grandes consecuencias sobre el comercio como sucedió en los Estados Unidos donde la detección de un solo caso en diciembre de 2003, provocó restricciones de otros países a las exportaciones de cárnicos de bovinos con pérdidas de mercado valoradas en \$4,800 millones de dólares (Doud, 2006). En este marco, es importante que exista un adecuado balance en las regulaciones que asegure los riesgos sin convertirse en verdaderos obstáculos al comercio mundial.

Los organismos internacionales que coordinan los aspectos de sanidad e inocuidad en el comercio agropecuario internacional<sup>7</sup>, tienen la función de proporcionar información técnica sanitaria para los acuerdos comerciales entre países, a fin de proporcionar mecanismos homogéneos que eviten que la sanidad y la inocuidad sean utilizadas como barreras injustificadas al comercio internacional. Además son fuente de información oportuna sobre la presencia de plagas y enfermedades que requieren de medidas para evitar su propagación por medio del comercio internacional.

Un parteaguas en la regulación sanitaria y de inocuidad en el entorno globalizado lo constituyeron los acuerdos derivados de la Ronda de Uruguay en 1994, donde resalta el establecimiento del Acuerdo de Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF). Este acuerdo establece las reglas generales sobre las cuales se determinan las medidas para proteger la salud humana y la vida de animales y vegetales en el comercio agropecuario entre países, y evitar injustas restricciones comerciales (Simeon, 2006).

El AMSF regula los principios básicos relacionados con la transparencia, equivalencia, aplicación justa con sustento científico, regionalización, armonización, respeto a la soberanía y establecimiento de mecanismos para resolver disputas en materia de sanidad e inocuidad bajo acuerdos comerciales. Este acuerdo ha representado un gran avance para regular los requisitos sanitarios en el comercio global, sin embargo, existen

---

<sup>7</sup> Como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Sanidad Animal (OIE), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) mediante el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

preocupaciones de que no sea lo suficientemente efectivo para evitar que países desarrollados establezcan medidas que resulten difíciles de cumplir por países en desarrollo debido a sus capacidades y recursos. (Simeon, 2006)

Así, el entorno regulatorio internacional se vuelve cada vez más complejo y representa un gran reto para los países –sobre todo los países en desarrollo- que buscan establecer acuerdos comerciales que incluyan requisitos de sanidad e inocuidad que les permita la comercialización, de tal forma que los costos de su cumplimiento no sean superiores los beneficios de los nuevos mercados.

En México se cuenta con un marco legal que regula las actividades agroalimentarias para controlar y erradicar plagas y enfermedades, así como para prevenir aquellas que no están presentes en el territorio nacional y que por efecto del ingreso al país de productos agropecuarios o de personas, pudieran ingresar y diseminarse con consecuencias en la producción y productividad de las cadenas agroalimentarias o que representen un riesgo a la salud pública.

Las leyes de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal son la base para el desarrollo de las acciones en la materia y recientemente pasaron por un proceso de revisión y actualización a fin incorporar la regulación de las actividades dirigidas a asegurar la inocuidad alimentaria de vegetales y animales. Además, se cuenta con un conjunto de normas oficiales mexicanas que en lo específico establecen la forma en que las campañas fito y zoonosanitarias deberán ser conducidas, además de la regulación de otras actividades como el uso de pesticidas, plaguicidas, biológicos y vacunas para prevención y control sanitario.

Es importante mencionar que la regulación nacional está armonizada con los estándares internacionales y que debido la gran dinámica del entorno fito y zoonosanitario, requiere de revisiones y adecuaciones frecuentes para ajustarla a las crecientes necesidades y demandas de sanidad e inocuidad para los mercados y la protección de los consumidores.

Los acuerdos comerciales que México ha establecido con otros países incluyen apartados sobre sanidad e inocuidad y se han instalado comités con los países con los que comercia para resolver conflictos y determinar las medidas sanitarias correspondientes.

Actualmente, la clave para acceder a mejores mercados nacionales e internacionales está en la inversión en infraestructura y acciones la producción de alimentos de origen agropecuario con altos estándares de sanidad e inocuidad, lo cual requiere de un cambio en los esquemas tradicionales de producción, transformación, empaque y transporte. Esto implica no sólo los costos de adaptación de la industria agroalimentaria a los procesos requeridos para la elaboración de los productos bajo los estándares de calidad requeridos por el mercado, sino también el establecimiento de nuevas regulaciones gubernamentales.

Estas regulaciones no sólo implican a los productos de exportación, sino que en muchas ocasiones obligan el cumplimiento por parte de toda la planta productiva, lo que acarrea costos adicionales también a productos comercializados en mercados locales. Esto afecta a productores marginales, a procesadores e inclusive a los consumidores nacionales por incremento en los precios al trasladar los costos del cumplimiento sanitario y de inocuidad.

El desarrollo e instrumentación de esquemas de buenas prácticas agrícolas y pecuarias y de procesamiento y manufactura, han derivado de la necesidad de asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos que provienen de las industrias agroalimentarias de los países.



Estos protocolos tienen un enfoque integral de las prácticas adecuadas para reducir los riesgos de contaminación de los alimentos durante los procesos de producción, procesamiento, empaque, transporte y comercialización, y han sido adoptados para garantizar la seguridad de los alimentos.

En países como México, donde las actividades regulatorias de sanidad agroalimentaria y salud pública se encuentran distribuidas entre diferentes dependencias gubernamentales, son necesarios grandes esfuerzos de coordinación interinstitucional. Estos esfuerzos deben ir dirigidos a establecer marcos legales integrales que favorezcan el desarrollo e instrumentación de programas orientados a proteger a los consumidores de los riesgos de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) y garantizar una adecuada provisión del bien público que representa la salud pública.

### 1.3 Marco de intervención de la Alianza en las políticas de sanidad e inocuidad

En 1996 el Gobierno Federal lanzó la Alianza para el Campo, que consiste en un conjunto de programas diseñados bajo los principios de operación descentralizada, cofinanciamiento de las inversiones y la atención a la demanda explícita de los productores. Esta estrategia representó un hito en la historia de los programas de gobierno, ya que se cambiaron las formas de intervención del gobierno federal, se incorporó la participación de los otros órdenes de gobierno y sobre todo se dio paso a una mayor participación de la sociedad civil.

Desde su inicio, la Alianza incorporó las actividades y campañas fito y zoonositarias en el marco de programas de Salud Animal y Sanidad Vegetal, que incluyeron los apoyos para el desarrollo de las campañas para el control y erradicación de las principales plagas y enfermedades que afectan la producción y productividad animal y vegetal, además de aquellas que por sus características pueden representar un riesgo a la salud pública.

Como bien público, la sanidad debe ser provista por el Estado, pero la forma en que es asegurada la provisión de la sanidad no siempre requiere la intervención única del gobierno, por lo que en algunos casos la intervención del sector privado puede contribuir a proporcionar la sanidad en la cantidad y oportunidad requerida para satisfacer las demandas y necesidades de los usuarios del bien público.

Los bienes públicos se consideran más o menos puros, de acuerdo a los principios de rivalidad y exclusión que pueden tener sobre los beneficios que generan. Los bienes públicos más puros son aquellos donde el beneficio que genera puede ser apropiado por cualquier persona sin detrimento sobre el beneficio que otros puedan tener. Por otra parte, los bienes públicos menos puros son aquellos en los que el beneficio que genera es de apropiación por un número reducido de personas y por tanto afecta la cantidad o forma de uso del beneficio por parte de otros.

**Los bienes públicos poseen características de baja exclusión y baja rivalidad. Normalmente son financiados públicamente, ya que benefician potencialmente a todos los miembros de la comunidad y el “disfrute libre” (free riding) dificulta el cobro directo a los usuarios de estos servicios.**

El grado de pureza de los bienes públicos explica y determina el grado de intervención gubernamental y privada en las actividades en materia de sanidad e inocuidad para generar las condiciones propicias para la producción y comercialización de alimentos de origen agropecuario.

En la medida que los beneficios que genera una acción sanitaria o de inocuidad son aprovechados por cualquier persona en una zona o región, se considera un bien público más puro y requiere de una mayor intervención por parte del gobierno para garantizar que se provea en la calidad y cantidad requerida.

Por el contrario, cuando los beneficios que genera una acción de sanidad e inocuidad son aprovechados por un número más reducido de personas en una zona o región, la pureza del bien público es menor y la intervención gubernamental puede reducirse y dar paso a la intervención privada de aquellos que están interesados en que se genere el bien en cantidad y calidad necesarias para su beneficio.

Además, es importante considerar las características de externalidad que generan las acciones sanitarias. Una externalidad es un efecto que una acción hecha o no por un individuo tiene sobre otros. Puede ser positiva si le genera un beneficio aún cuando no participó en la acción (free rider) o puede ser negativa si le afecta que el otro la haga o la deje de hacer.

Tal es el caso de la sanidad, donde las actividades sanitarias realizadas en una unidad de producción pueden generar una externalidad positiva a sus vecinos, ya que reduce el riesgo de presencia de una plaga o enfermedad, o bien cuando un individuo no realiza una práctica sanitaria en su predio y con esto puede afectar a los vecinos por la presencia de una plaga o enfermedad.

**Una externalidad es el perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades.**

Estas últimas son las externalidades que requieren de la intervención gubernamental a fin de evitar que los que participan en acciones para control y erradicación de plagas y enfermedades se vean afectados por aquellos que se niegan a realizarlas.

Sin embargo, de acuerdo a la naturaleza de los bienes públicos generados por las actividades en materia de sanidad e inocuidad y las externalidades que pueden generar las plagas y enfermedades, la provisión de los servicios fito y zoonosanitarios puede ser compartida entre el sector público y privado (Cuadro 1)

Cuadro 1. Canales de provisión de servicios zosanitarios de acuerdo a sus características económicas

Función de Salud Animal	Canal de entrega adecuado		Características económicas
	Público	Privado	
Vigilancia epidemiológica de enfermedades, prevención, control y erradicación de:			
• Enfermedades altamente contagiosas con serias consecuencias socio-económicas, comerciales y de salud pública	✓	✓	Bien público
• Enfermedades de baja contagiosidad	✓		Bien privado con externalidades
Cuarentena y control de la movilización	✓		Medidas para corregir externalidades
Respuesta a emergencias	✓		Bien público
Inspección veterinaria	✓		Medidas para corregir el "riesgo moral"
Monitoreo de enfermedades en fauna silvestre	✓		Bien público
Control de zoonosis	✓		Medidas para corregir externalidades
Investigación y diagnóstico de enfermedades	✓	✓	Bien privado con externalidades
Control de calidad de fármacos/vacunas	✓		Requiere medidas para corregir el riesgo moral"
Producción y distribución de fármacos y vacunas		✓	Bien privado
Vacunación y control de vectores	✓	✓	Bien privado con externalidades
Investigación, extensionismo y capacitación	✓	✓	Bien público y privado
Diagnóstico clínico y tratamiento		✓	Bien privado
Higiene e inspección de alimentos	✓		Medidas para corregir el "riesgo moral"
Monitoreo de residuos	✓		Medidas para corregir el "riesgo moral"
Tareas de seguridad alimentaria	✓		Bien público
Supervisión de la conformidad	✓		Bien público

Fuente: Traducido de: Ahuja, V. 2004. Economic rationale of public and private sector roles in the provision of animal health services. Rev. sci. tech. Off. Int. Epiz. 23(1) 33-45.

De acuerdo a lo anterior, la Alianza incide en las actividades de sanidad e inocuidad agroalimentaria en las que la intervención privada favorece la generación de bienes públicos de naturaleza menos pura y aquellos que bajo un estricto sentido pudieran considerarse como bienes privados, como las actividades de inocuidad enfocadas a productos de exportación y que no benefician a los consumidores nacionales.

Aquellos bienes públicos de naturaleza necesariamente más pura, están bajo la operación directa del gobierno federal, a fin de asegurar su correcta provisión y reducir las externalidades negativas. Por su parte, las externalidades negativas que se pueden generar al delegar al sector privado ciertas actividades sanitarias y de inocuidad, se reducen cuando el gobierno que las delega ejerce una supervisión sobre los particulares para garantizar que el bien público es generado en cantidad y calidad requerida por todos los beneficiarios y aún por aquellos que no siendo beneficiarios pudieran ser los generadores de la externalidad negativa.

El Programa de Alianza para el Campo atiende a través del PSIA las prioridades gubernamentales en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, las que a la vez representan las principales demandas del sector rural, sobre todo aquellas dirigidas a mejorar la calidad sanitaria y de inocuidad de los productos agropecuarios para el acceso a nuevos mercados. Esto está en concordancia con el modelo participativo de Alianza, en el que confluyen los esfuerzos e intereses gubernamentales y privados para generar las condiciones de calidad sanitaria y de inocuidad de los productos agropecuarios.

## Capítulo 2

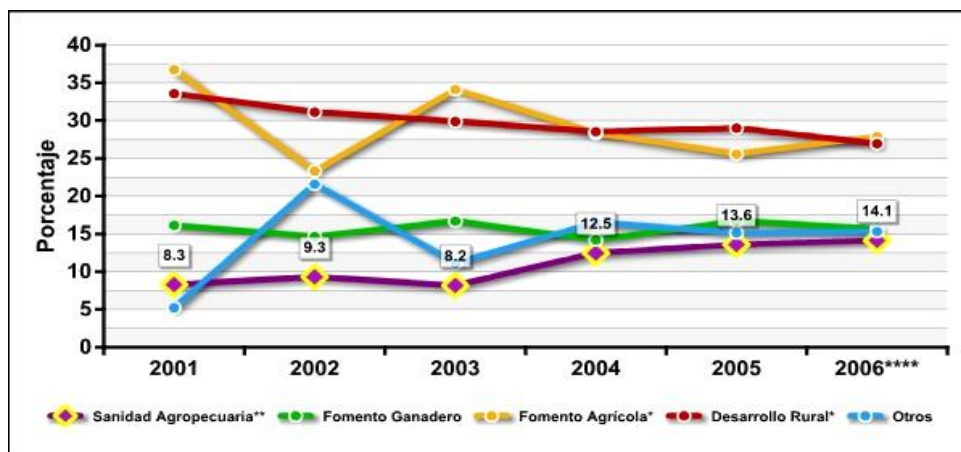
### Principales tendencias del Subprograma en el periodo 2001-2006

#### 2.1 Tendencias de la inversión y población atendida por el Subprograma en el periodo 2001 - 2006

El Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PSIA) ha tenido una tendencia a la alza en cuanto a su participación relativa sobre los montos totales de la Alianza para el Campo, tal como puede apreciarse en la Figura 9, pasando del 8.3% en el año 2001 al 14.1 % en el año 2006, por arriba del 5% estipulado como mínimo en las Reglas de Operación de la Alianza.

En este mismo periodo, el programa presentó una tasa de crecimiento anual del 18.38%<sup>8</sup>, la cual está por encima de la tasa de crecimiento de la Alianza en su conjunto (con un 4.63%) y de programas como Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural, con tasas de -4.44, 5.49 y 0.89% respectivamente. Estas tendencias del PSIA reflejan la importancia que se está dando a los aspectos sanitarios en las políticas de apoyo al sector y refleja las acciones de concertación entre los gobiernos federal y estatal, y a través de las cuales se han logrado destinar recursos de los otros programas en apoyo a las acciones zoonosanitarias.

Figura 9. Participación presupuestal del PSIA en la Alianza para el Campo, 2001 – 2006



Fuente: Elaboración propia con datos del sexto informe de gobierno, 2006.

<sup>8</sup> La tasa compuesta de crecimiento anual (CAGR) se calculó mediante la siguiente fórmula:

$$CAGR = \left( \frac{Pf}{Pi} \right)^{\left( \frac{1}{Años} \right)} - 1$$

Donde:

Pf= Presupuesto Final  
Pi= Presupuesto Inicial

El presupuesto del Subprograma de Salud Animal por su parte ha tenido un incremento considerable en términos reales, pasando de 543.9 millones de pesos en el 2001 a más de 1,031 millones de pesos en el 2006 (Cuadro 2, Figura 10), con una tasa media de crecimiento anual del 11.9%.

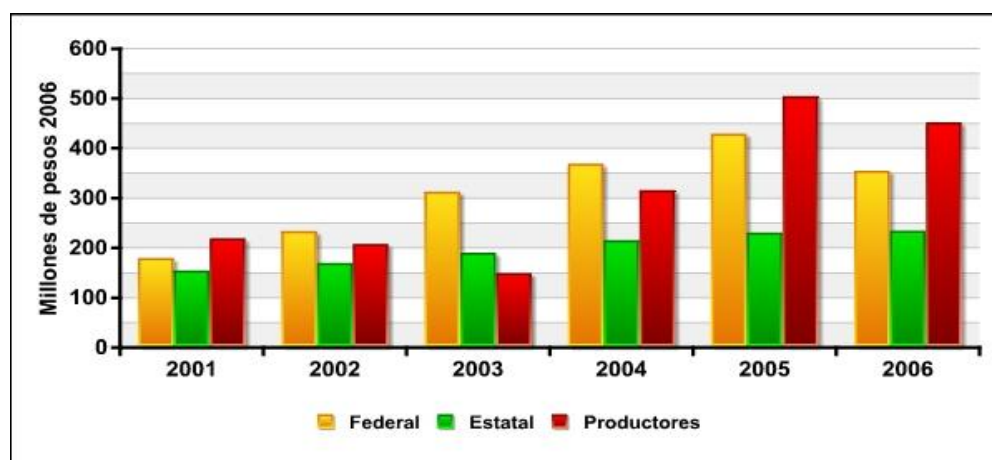
**Cuadro 2. Presupuestos del Subprograma de Salud Animal por aportante**  
(Miles de pesos del 2006)

AÑO	Federal		Estatal		Productores		Total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
2001	\$ 176,217	32.4%	\$ 151,451	27.8%	\$ 216,247	39.8%	\$ 543,915
2002	\$ 230,321	38.3%	\$ 166,570	27.7%	\$ 204,663	34.0%	\$ 601,554
2003	\$ 309,574	48.2%	\$ 186,853	29.1%	\$ 145,908	22.7%	\$ 642,335
2004	\$ 365,996	41.1%	\$ 212,191	23.8%	\$ 312,767	35.1%	\$ 890,954
2005	\$ 425,954	36.9%	\$ 227,570	19.7%	\$ 501,199	43.4%	\$ 1,154,723
2006	\$ 351,612	34.1%	\$ 230,993	22.4%	\$ 448,842	43.5%	\$ 1,031,446
<b>Total</b>	<b>\$1,859,674</b>	<b>38.2%</b>	<b>\$1,175,627</b>	<b>24.2%</b>	<b>\$1,829,626</b>	<b>37.6%</b>	<b>\$4,864,927</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SENASICA/DGSA correspondientes a 2001 - 2006.

Sin embargo, es importante hacer notar que en este periodo, las aportaciones al Subprograma han tenido un crecimiento constante, lo que manifiesta la importancia que los temas de sanidad e inocuidad están tomando como respuesta a las demandas de los mercados. Las aportaciones federales crecieron en términos reales en un promedio anual del 24.7%, mientras que las aportaciones de gobiernos estatales se incrementaron el 10.7% anual promedio y las de los productores con promedio de 23.4%, aunque hay que considerar que en la mayoría de las ocasiones las aportaciones de los productores son estimados de los costos que les generan las actividades zoonosanitarias y no son contribuciones directas como las gubernamentales.

**Figura 10. Presupuestos del Subprograma de Salud Animal por aportante**  
(Millones de pesos a valores del 2006)



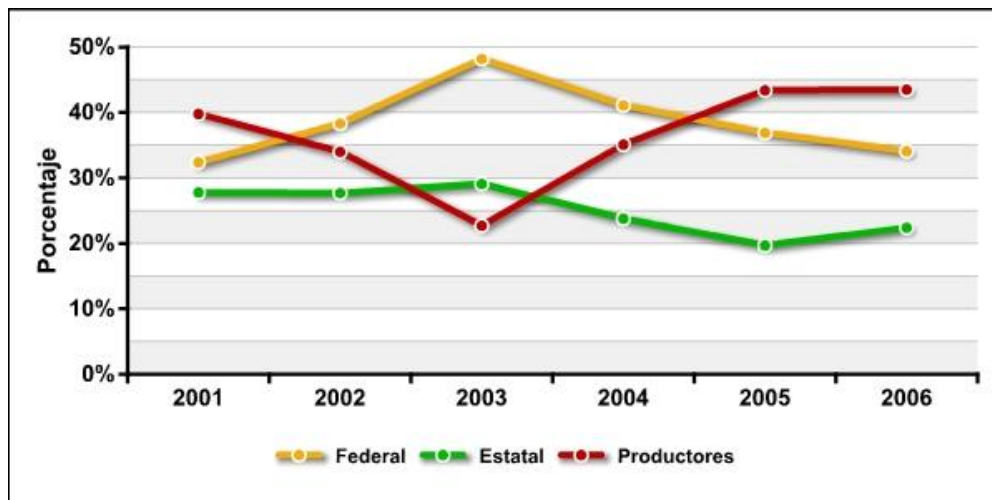
Fuente: Elaboración propia con datos de SENASICA/DGSA correspondientes a 2001 - 2006.

Las aportaciones federales, que en el 2001 representaban el 32.4% del presupuesto del Subprograma, han tenido un discreto crecimiento proporcional para el 2006 con el 34.1% del presupuesto total, con un promedio en el período de 38.2%; por su cuenta, las aportaciones de gobiernos estatales sufrieron una reducción en su participación proporcional pasando del 27.8% en el 2001 al 22.4% en el año 2006 con un promedio en el período de 24.2%. En el caso de las aportaciones de los productores, fueron las que proporcionalmente incrementaron más en el período pasando del 39.8 al 43.5% con promedio de 37.6% (Figura 11).

Las participaciones de los gobiernos estatales muestran una tendencia de reducción en términos proporcionales, mientras que por el contrario el porcentaje de contribución de los productores refleja un incremento para los últimos dos años del período, debido al ajuste en las aportaciones de productores hecha para la campaña contra la Enfermedad de Newcastle y que representa el costo de la vacunación en granjas tecnificadas, estimado en más de 200 millones de pesos anuales.

En cuanto al porcentaje de contribución de los montos federales, muestran una reducción causada por el incremento de las contribuciones de productores en los años de 2005 y 2006, aún cuando el promedio anual de crecimiento de los presupuestos es cercano al de los montos calculados para los productores.

Figura 11. Participación porcentual por aportante en el presupuesto del SPSA



Fuente: Elaboración propia con datos de SENASICA/DGSA correspondientes a 2001 - 2006.

Al analizar la baja proporcional de las aportaciones de los gobiernos estatales es necesario tomar en cuenta dos aspectos importantes: primeramente, los gobiernos estatales han mencionado que no existen incentivos que promuevan una mayor participación de parte de ellos en el financiamiento de las campañas zoonosanitarias que están siendo operadas directamente por los organismos auxiliares, mismos que son supervisados directamente por el gobierno federal, bajo un esquema en el que no se define claramente cuál es el papel de los gobiernos estatales en la operación del PSIA y por tanto no existen los suficientes incentivos para que los gobiernos estatales inviertan mayores recursos en las acciones de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Otro aspecto a considerar es que si bien los estados no destinan recursos propios a incrementar el presupuesto del Subprograma -que pudiera interpretarse como desinterés de su parte- lo real es que las entidades logran destinar mayores recursos a las acciones del Subprograma de forma indirecta, a través de la asignación de recursos de otros programas, lo que sin duda es una muestra de la importancia relativa que tienen los aspectos zoonosarios en el contexto del desarrollo del sector.

De esta manera, los gobiernos estatales muestran su interés por los temas zoonosarios, ya que, al no contar con más recursos para invertir en el Subprograma, permiten la asignación de recursos de otros programas de la Alianza para incrementar los presupuestos de Salud Animal. Sin embargo, sería mejor una participación equitativa de los gobiernos federal y estatal, así como de una mayor participación de los productores en aportaciones en efectivo que fortalezcan el financiamiento de los programas de sanidad e inocuidad.

Respecto al destino de las inversiones del SPSA, las cifras indican que del total de las inversiones en el período 2001 a 2006, el 72.5% se destinaron de forma directa a las campañas zoonosarias y el restante 27.5% a los componentes de apoyo.

De los recursos invertidos en las campañas zoonosarias, el 31.1% se destinó a Tb lo que representa en términos reales más de 1,300 millones de pesos, seguido de la campaña contra la Brucelosis con el 15.3%. La campaña con menores inversiones en este período fue la campaña contra la Enfermedad de Aujeszky con sólo el 3.5% de inversión que representó 125.6 millones de pesos en cifras reales.

Del total invertido en los componentes de apoyo, el control de la movilización atrajo el 55.1% del presupuesto con más de \$758 millones y donde la inversión en laboratorios de diagnóstico representó el 9.8% con poco más de \$135 millones de pesos.

Con respecto a los productores que han sido beneficiados directamente con estas inversiones en el Subprograma, en el Cuadro 3 se puede apreciar que el número de productores beneficiados es el mismo a lo largo del período de 2001 a 2006, pese a que existen variaciones importantes en cuanto a los montos presupuestales del Subprograma, así como en el número de campañas que se operaron en los diferentes años.

Esto se explica entendiendo que el número de beneficiarios es un parámetro estimado en los estados y posteriormente reportado a SAGARPA, tomando en cuenta principalmente el número de productores que se encuentran bajo la “cobertura” de los organismos auxiliares.

**Cuadro 3. Productores beneficiados por el SPSA**

<b>Año</b>	<b>Productores beneficiados</b>
2001	781,591
2002	740,000
2003	ND
2004	740,000
2005	740,000
2006	740,000

Fuente: Elaboración propia con datos de Coordinación General de Delegaciones. Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de Alianza Contigo 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Sin embargo, en esa estimación es sólo una cantidad aproximada de los productores beneficiados con los apoyos del Subprograma que realizan sus acciones sanitarias, calculada a partir de un promedio de acciones por productor, lo cual puede llevar a diferir al final del ejercicio con respecto al número real de productores beneficiados con los apoyos del Subprograma.

No existe en la actualidad un padrón real de productores participantes en las campañas zoonosanitarias al nivel nacional, ni de los beneficiarios, directos o indirectos, de las mismas, y aunque en los estados se llevan registros de productores participantes, la información no es sistematizada y analizada en la mayoría de los casos para generar padrones nacionales. Lo intangible de los beneficios de la sanidad hace complicado el determinar el número real de beneficiarios de las acciones zoonosanitarias, por lo que los beneficios se pueden calcular mejor sobre la base del estimado de productores en zonas o regiones con mejores condiciones zoonosanitarias y su impacto en los índices productivos y de comercialización.

## 2.2 Cumplimiento de metas físico-financieras 2006 y desempeño en indicadores según Reglas de Operación

Las metas físicas y financieras<sup>9</sup> del Subprograma son parámetros establecidos para dar un seguimiento a su operación y al ejercicio de los recursos, los cuales se derivan de los planes de trabajo que se elaboran en las entidades para la operación de las campañas. Sin embargo es importante señalar que en realidad son parámetros que no reflejan totalmente el desempeño e impacto real de las campañas y del ejercicio de los recursos en los estados, ya que en ocasiones se mezclan recursos adicionales a los contemplados en los planes de trabajo, lo que lleva a reportar cumplimientos muy superiores al 100% en metas físicas (en ocasiones hasta del 1000%) con las mismas metas financieras. Esto muestra una debilidad en el proceso de programación-presupuestación realizada en los estados, debido a que la incorporación de recursos adicionales no puede ser -en muchos casos- considerados en este proceso porque no hay certidumbre sobre su captación y uso en el Subprograma y en ocasiones responden a esfuerzos adicionales de productores para obtener mayores resultados a los programados.

Una vez que se han determinado los presupuestos para el Subprograma de Salud Animal en cada estado, las metas definen y se ajustan los recursos disponibles entre las campañas y componentes apoyados por el Subprograma con base en las propuestas presentadas por los responsables operativos en los estados y las autoridades federales y estatales. Las metas físicas se ajustan durante el proceso de concertación en los estados entre el personal de los CEFPP con la Delegación SAGARPA y el Gobierno Estatal, en el cual se definen las actividades para campañas que se operan en el estado, en función de los recursos disponibles y de las prioridades tanto nacionales como estatales.

Las metas financieras reflejan la manera en que los recursos económicos son ejercidos de acuerdo con lo programado en las metas físicas. Las bases para determinar las metas financieras están en la experiencia de los responsables operativos para calcular los costos que representan las actividades a realizar.

---

<sup>9</sup> Se entiende como metas físicas al número de acciones zoonosanitarias en una campaña para un período determinado, como pueden ser el número de vacunas aplicadas en un año o el total de diagnósticos a realizar en para una enfermedad o plaga en particular. Por metas financieras se entiende los montos económicos que se comprometen para cada una de las acciones zoonosanitarias establecidas como metas físicas.



Como se ha comentado en evaluaciones de años anteriores al Subprograma, es frecuente que las metas físicas establecidas sean superiores al 100% del cumplimiento, debido a fallas en la presupuestación de las metas o bien a que se incluyen en los reportes de avances las metas realizadas con recursos de productores que no fueron considerados en la presupuestación inicial, o bien que provienen de ingresos de los CEFPP por servicios y que tampoco fueron considerados en los montos presupuestales asentados en los planes de trabajo anuales. Esto complica el seguimiento físico-financiero de los recursos del Subprograma, particularmente en lo que respecta al seguimiento de los recursos gubernamentales aplicados en los estados.

Bajo esta óptica, tanto el establecimiento como el seguimiento de metas físicas y financieras en los estados corresponde más a un enfoque de control administrativo requerido por la SHCP, que a un proceso de planeación y seguimiento operativo que no solo atiende el resultado en la eficiencia en el uso de los recursos, sino también en la eficacia en su ejecución y en los resultados e impactos traducidos en avances en el control y erradicación de plagas y enfermedades en las zonas atendidas a través de las campañas zoonosanitarias y en las condiciones competitivas para acceso a mercados.

Precisamente por eso, no debe de considerarse el seguimiento de metas físico-financieras de Alianza como el único seguimiento a realizar en los estados, ya que es muy importante reconocer que lo principal es el establecimiento y seguimiento de metas de avance zoonosanitario, a las cuales se les pone menos atención debido a que el interés se concentra en cumplir los requisitos administrativos sin considerar que las sanidades requieren de un seguimiento del impacto epidemiológico de las actividades zoonosanitarias, lo que se hace necesario el diseño de mecanismos para el establecimiento y seguimiento de metas de avance zoonosanitario.

Además, al no establecerse una correlación formal entre las metas físico-financieras y las metas técnicas en términos de los avances de control y/o erradicación de plagas o enfermedades, hace que el seguimiento que se lleva en los estados en las reuniones de las CRyS concentre la atención en aspectos de carácter operativo en el seguimiento de las metas físicas y financieras, y la falta de una instancia de planeación estratégica propicia que la atención en las metas técnicas se vea minimizada.

En lo que respecta al seguimiento de metas físico-financieras en el ámbito nacional, no se ha observado que exista un mecanismo formal de análisis que permita establecer una correlación entre los montos presupuestales ejercidos y los avances zoonosanitarios alcanzados en términos de reducción de prevalencias, incidencias, control de focos y/o brotes, o aún en cuanto a cambios de estatus de zonas o estados.

Los reportes de avances de metas físico-financieras también tienen un enfoque de control administrativo para SENASICA, y no se utilizan para derivar en análisis que permitan retroalimentar procesos de planeación estratégica de las campañas zoonosanitarias prioritarias, que son necesarios para el seguimiento de las campañas en el nivel nacional.

Para el año 2006, se reportan como metas programadas los rubros de total de productores beneficiados (con la meta de 864,730) y campañas estatales operadas (con la cifra de 228). En corte de información en abril del 2007, los reportes de la Coordinación General de Delegaciones de SAGARPA indican un avance del 66.5% de productores beneficiados y 78.1% de campañas operadas. Estos parámetros sólo tienen un valor para el control administrativo y no técnico de los resultados y están relacionados con el control que requiere el gobierno federal para el ejercicio de los recursos gubernamentales, pero no para evaluar el impacto de las inversiones.

Por otra parte, en las Reglas de Operación de la Alianza se plantean dos indicadores para medir el desempeño del Subprograma. El primero de ellos es un indicador de gestión, enfocado a medir el ejercicio de los recursos con respecto a los recursos radicados, mientras que el segundo, se plantea como un indicador de evaluación de impacto y se expresa en términos de áreas o estados que cambian de estatus zoonosanitario con respecto del total de estados.

Al igual que las metas físicas y financieras, los indicadores establecidos en las reglas de operación no ayudan a medir los avances reales que se tiene en el desempeño del Subprograma, ya que el primero de ellos mide solamente la eficiencia en el gasto de los recursos, para lo cual es suficiente gastar los recursos y así tener un adecuado nivel de cumplimiento con respecto a este indicador.

Con respecto al segundo indicador, éste mide los avances en cuanto a cambios de fase por estados, sin embargo algunas de las campañas que se operan actualmente, como la Campaña contra la Rabia Paralítica Bovina y la Campaña contra la Garrapata *Boophilus* spp., no tienen como meta un cambio de estatus zoonosanitario, sino el mantenimiento de las zonas libres, esfuerzo que no se ve reflejado en el indicador. Además, algunas campañas reconocen cambios de fase en zonas de un estado como la Campaña contra Tuberculosis bovina, de modo que los avances que se pudieran lograr en el control y erradicación de Tb, nunca se reflejarían el avance en dicho indicador, hasta lograr un cambio de fase para todo un estado. Por otra parte, este indicador tampoco refleja los esfuerzos que se realizan para el mantenimiento de los estatus –sobre todo en fase libre– en los estados o áreas en donde se han logrado avances en años anteriores y por el contrario, es posible contabilizar retrocesos de fases ya que en si mismo son cambios de fase. Además, este indicador no permite medir o estimar los impactos reales que significa para el sector productivo el cambio de estatus zoonosanitario de un estado o zona.

Por tanto, para efectos de control administrativo los actuales indicadores pueden ser adecuados, pero para medir el impacto epidemiológico y económico de las inversiones del Subprograma, es necesario establecer indicadores en cada una de las campañas zoonosanitarias que permitan evaluar y seguir de forma adecuada el progreso logrado a través del esfuerzo físico y financiero de la Alianza.

### 2.3 Orientación y cobertura del Subprograma a las necesidades y demandas de las cadenas productivas

Desde sus inicios, la Alianza para el Campo fue una estrategia dirigida para fomentar el desarrollo del sector rural del país, buscando que bajo los programas que integran la Alianza, se generen las condiciones para elevar los niveles de bienestar de la población rural y particularmente de los productores agropecuarios.

La evolución de Alianza ha llevado a desarrollar estrategias para impulsar condiciones competitivas no solo para los productores, sino para todos los integrantes de las cadenas, bajo un enfoque y visión de integración para eliminar en lo posible el asilamiento productivo y comercial de los productores primarios.

No obstante, la población objetivo de los apoyos de Alianza, y de la mayoría de las acciones del Subprograma se enfocan en el eslabón primario de las cadenas pecuarias, ya que es donde se requiere la mayoría de las intervenciones sanitarias para el control y erradicación de plagas y enfermedades bajo control oficial. La participación de los productores en la operación de las campañas y componentes del Subprograma, por vía

de los CEFPP, es una muestra del enfoque que la Alianza tiene desde sus inicios en el eslabón primario de las cadenas agroalimentarias.

Sin embargo, la participación de los productores en la eliminación de plagas y enfermedades en sus animales tiene repercusiones positivas en el resto de los integrantes de las cadenas, ya que permite la movilización y comercialización de productos pecuarios regulados cuando estos proceden de zonas o regiones con los mejores estatus zoonosanitarios. La sanidad e inocuidad agroalimentaria debe ser de interés para todos los integrantes de las cadenas pecuarias, ya que pueden restringir el comercio de sus productos, por lo que la mejora sanitaria favorece la integración de las cadenas propiciando condiciones para la inversión de los sectores de transformación y comercialización en zonas o regiones con estatus libres para plagas o enfermedades que son barreras al comercio.

Pero aun cuando todos los integrantes de las cadenas se benefician, no siempre participan activamente en las acciones que llevan a alcanzar esas condiciones de calidad zoonosanitaria, e incluso acciones de algunos de los eslabones posteriores de las cadenas productivas pudieran afectar los resultados zoonosanitarios obtenidos por el eslabón de producción básica. Esto obliga una estrecha participación de los CEFPP en los Comités Sistema Producto, donde concurren los representantes de todos los eslabones de las cadenas, a fin de motivar la participación económica de los segmentos del transporte, la industria y del comercio en las cadenas que se ven beneficiadas con las acciones sanitarias llevadas a cabo por el segmento de producción primaria, ya que no se debe dejar de lado su participación en apoyo a las actividades de sanidad e inocuidad agroalimentaria, como beneficiarios de la mejora en las condiciones de sanidad e inocuidad propiciados por las acciones de los productores.

Por tanto, la Alianza se enfoca adecuadamente en apoyar con los recursos gubernamentales a los productores, particularmente de los estratos productivos bajos que no tienen la capacidad de financiar las actividades necesarias en sus predios.

Así, los recursos públicos apoyan la generación de bienes públicos y ayudan a reducir las externalidades negativas que pudieran propiciar aquellos productores que por no tener la capacidad económica para solventar sus obligaciones zoonosanitarias, pudieran mantener el riesgo de la presencia de plagas y enfermedades de importancia económica y comercial, y con esto afectar al resto de los eslabones de las cadenas pecuarias. No obstante, la participación económica de otros segmentos beneficiados con la mejora sanitaria puede reforzar y acelerar el control y erradicación de plagas y enfermedades que representan obstáculo a la comercialización nacional e internacional.

Considerando lo anterior, se puede resumir que el Subprograma responde tanto a las necesidades del entorno, a las prioridades gubernamentales y demandas de los productores y el resto de los integrantes de las cadenas agroalimentarias, si bien con limitaciones en cuanto a disponibilidad de recursos y de infraestructura.

## Capítulo 3

### Evaluación de la gestión del Subprograma

En este capítulo del informe se presenta la evaluación de la gestión del Subprograma de Salud Animal, considerando dos ámbitos: el estratégico que contempla el análisis de los temas del diseño, la planeación estratégica, la asignación de recursos, el arreglo institucional y los mecanismos de operación y seguimiento del Subprograma. El otro ámbito de análisis corresponde a la gestión operativa enfocado a la evaluación del desempeño operativo de los Organismos Auxiliares Sanitarios y de los principales procesos de las campañas zoonosanitarias.

#### 3.1 Gestión estratégica del Subprograma

El análisis de la gestión estratégica tiene como objeto examinar los principales procesos de la gestión del Subprograma, considerando su evolución y cambios a partir de 2001 hasta llegar a la gestión en el año 2006 y evaluar el impacto de su desempeño en los resultados alcanzados por el PSIA y el Subprograma.

##### 3.1.1 Pertinencia del diseño

La Alianza fue impulsada como una estrategia gubernamental de apoyo al sector rural, diseñada fundamentalmente bajo tres principios básicos: operación descentralizada, cofinanciamiento de las inversiones y atención a la demanda de los productores.

Buena parte del éxito de la Alianza se sustenta en éstos tres principios y explica su continuidad a lo largo del tiempo.

Sin embargo, para el caso de los programas que apoyan las actividades fito y zoonosanitarias, estos principios básicos no generaron el esquema de trabajo más adecuado para impulsar los avances sanitarios.

La descentralización de políticas públicas es parte de una tendencia mundial que busca acercar las decisiones y los recursos públicos a los espacios y agentes locales en los que se posee un mejor conocimiento de los problemas de la sociedad, se puede fomentar mayor participación y reducir –en el mediano plazo- costos institucionales.

El esquema de cofinanciamiento, por su parte, garantiza que aumente el volumen de recursos de apoyo al campo e involucra a los estados –y crecientemente a los municipios- en la adaptación y operación de políticas en función de sus necesidades locales. A los productores los hace copartícipes de las inversiones y, por tanto, se espera que tomen la mejor decisión de inversión y que hagan un mejor uso del apoyo.

Al atender la demanda de los productores, Alianza permite que en las inversiones se exprese su racionalidad económica, ya que si bien las inversiones están parcialmente subvencionadas por el gobierno, los productores toman riesgos porque financian alrededor de la mitad del monto de esas inversiones.

Particularmente, el principio de descentralización generó un modelo de trabajo donde una buena proporción de las decisiones sobre la colocación de los recursos de Alianza se toman en el ámbito estatal, lo que complica

la conducción rectora del gobierno federal de los programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria orientada a reducir externalidades negativas generadas por plagas y enfermedades entre regiones o estados.

Además, como la Alianza solo permite la colocación de los recursos en el territorio estatal donde se acuerda, representa un obstáculo para la aplicación de recursos de un estado hacia productores de otro para resolver una problemática sanitaria regional, cuando así conviene al primero para reducir las externalidades negativas que pudiera provocar la falta de recursos o de atención sanitaria del segundo.

A pesar de estos obstáculos del diseño de la Alianza, los programas sanitarios han generado resultados importantes en los últimos años, debido a que los otros dos principios básicos –esquema de cofinanciamiento y atención a la demanda de productores- ha generado importantes compromisos por parte de gobiernos estatales y sobre todo de los productores, responsables de la operación de los recursos para las campañas fito y zoonosológicas a través de los Organismos Auxiliares Sanitarios (OAS), lo que ha permitido incrementar significativamente los montos del financiamiento y el compromiso de los actores estatales, bajo una intensa supervisión de todos los participantes de Alianza.

En cualquier programa, se pueden distinguir tres elementos básicos que componen su diseño y que determinan en gran parte el resultado del mismo. Estos tres elementos son los objetivos, la población a quien se dirige el programa y los instrumentos que se utilizan para conseguir los objetivos.

En lo particular, las Reglas de Operación, que en lo particular para el Subprograma no han sido modificadas desde el año 2003, mencionan que el PSIA tiene como objetivo general “...impulsar, fomentar y fortalecer a las cadenas agroalimentarias y de pesca, apoyando la ejecución de programas sanitarios que tienen como finalidad favorecer las oportunidades de participación en el mercado, una vez que la condición sanitaria o de inocuidad no representa una limitante para la comercialización de los productos agropecuarios mexicanos, en los mercados de México y del mundo.”

Como se observa, el objetivo general enfoca en las actividades de sanidad e inocuidad como elementos para alcanzar mercados, lo que hace referencia a las campañas fito y zoonosológicas para plagas y enfermedades que representan un obstáculo al comercio nacional e internacional. Esto obedece en buena parte al impulso que la administración federal anterior dio al sector agroalimentario exportador, y a la adecuación de los elementos de la Alianza para apoyar la comercialización de productos agropecuarios en los mercados internacionales.

No obstante que el PSIA apoya campañas sanitarias que representan un importante obstáculo a la comercialización, especialmente aquellas que afectan la exportación de productos agropecuarios mexicanos, también apoya campañas y actividades sanitarias para prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades que afectan la producción y productividad de los sectores agrícola y pecuario, como el caso de la rabia parálitica bovina, el virus tristeza de los cítricos o la langosta, e inclusive acciones sanitarias en actividades productivas con una gran importancia social como es el caso de la broca del café. También, apoya algunas acciones sanitarias que tienen una contribución a la salud pública como la misma campaña contra la rabia parálitica bovina, la brucelosis de los animales y las prácticas de inocuidad agroalimentaria dirigidas a mercados nacionales.

El apoyo a la producción y productividad agropecuaria mediante el control y erradicación de plagas y enfermedades, así como la contribución a la salud pública, estaban contemplados en los objetivos mencionados en las Reglas de Operación de 2001 y anteriores, para los Programas de Salud Animal (PSA) y de Sanidad Vegetal (PSV), pero

**Los objetivos específicos del PSIA se enfocan a:**

*I. Impulsar el control y erradicación de plagas y/o enfermedades agrícolas, pecuarias y acuícolas que son motivo de restricciones comerciales a fin de facilitar a los productores la competitividad de sus productos en los mercados nacionales e internacionales.*

*II. Preservar y proteger los estatus sanitarios alcanzados en las diversas regiones del país, a través de los cordones fitozoosanitarios.*

*III. Promover e instrumentar programas nacionales de inocuidad, que reduzcan los riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción de alimentos para consumo humano.*

*IV. Estimular a los gobiernos estatales y los productores a manifestar su compromiso de lograr avances sanitarios que resulten en cambios de estatus sanitario, durante el ejercicio en que aplican estas reglas.*

*V. Certificar la sanidad e inocuidad y en general la calidad agroalimentaria y acuícola de los productos del país e importados que tienen su destino en el comercio nacional.*

para el año 2002 se realizaron importantes modificaciones a las Reglas de Operación de la Alianza, entre las que se determinó incorporar los programas sanitarios (PSA y PSV) dentro del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y modificar los objetivos para adecuarlos a como actualmente aparecen en las Reglas de Operación publicadas en el 2003, con lo que se perdió parcialmente la congruencia entre los objetivos del PSIA y las acciones que apoya.

Por otra parte, en lo que respecta a la población objetivo, las Reglas de Operación vigentes no establecen directrices claras para priorizar y focalizar el destino de los apoyos gubernamentales hacia los estratos más desprotegidos y que requieren de los subsidios gubernamentales para realizar las actividades de sanidad e inocuidad agroalimentaria necesarias en sus predios, no solo para mejorar la calidad de sus productos, sino para reducir las externalidades negativas que generaría la

presencia de plagas y enfermedades en sus unidades de producción debido a falta de recursos económicos para eliminarlas.

Es cierto que las actividades sanitarias son obligatorias para todos los productores en una zona o región determinada, y esta participación obligatoria está regulada por las normas oficiales mexicanas de las campañas fito y zoonosanitarias. Sin embargo, los recursos gubernamentales en apoyo a estas actividades deben colocarse mediante un esquema de priorización para atender a los estratos productivos que más necesitan los subsidios para cumplir con su obligatoriedad. Las Reglas de Operación no establecen de manera contundente esa direccionalidad, lo que permite que se apliquen subsidios a estratos bajos, pero también a productores de estratos altos que si cuentan con los recursos necesarios para sufragar en su totalidad las inversiones en sanidad en sus predios. En la racionalidad de la colocación de los subsidios gubernamentales, éstos deben dirigirse de forma prioritaria a aquellos estratos donde son más necesarios, ya que en materia sanitaria la colocación adecuada no sólo beneficia a quien se le da el apoyo, sino también a estratos superiores al reducir o eliminar la posibilidad de la presencia de externalidades negativas y eliminar obstáculos sanitarios a la comercialización.

El tercer elemento del análisis del diseño son los instrumentos, que en el caso del PSIA y los Subprogramas que lo integran son las campañas sanitarias y componentes de apoyo. Es este sentido, el PSIA incorpora las actividades sanitarias y de inocuidad que son más pertinentes para desarrollarse bajo el esquema de coparticipación entre gobierno y sociedad, atendiendo las demandas de sanidad e inocuidad de los productores por medio

del apoyo a la ejecución de campañas oficiales para control y erradicación de plagas y enfermedades de importancia económica y comercial y de prácticas de inocuidad enfocadas principalmente a cumplir los requisitos de los mercados en este rubro.

Al mismo tiempo, la mayoría de las campañas sanitarias y componentes que apoya la Alianza son a la vez prioridades gubernamentales en materia de sanidad e inocuidad, por lo cual el esquema de coparticipación de Alianza es favorable al gobierno para delegar responsabilidades operativas en el ámbito estatal y sólo establecer una supervisión que le permita verificar que los bienes públicos que generan las actividades de sanidad e inocuidad agroalimentaria se están proporcionando en la cantidad adecuada y requerida, siguiendo las regulaciones y lineamientos oficiales establecidos.

Como se mencionó en el capítulo anterior de este informe, hay actividades sanitarias que generan bienes públicos de naturaleza más pura y que son responsabilidad directa, en este caso, del gobierno federal como responsable de las políticas nacionales de sanidad e inocuidad agroalimentaria a través de SAGARPA y SENASICA.

Estas actividades no deberían ser incorporadas en el esquema de la Alianza, ya que se corre el riesgo de no generar el bien público de forma adecuada debido al riesgo de que se presenten conflictos de interés cuando son los privados los responsables. Tal es el caso de la vigilancia epidemiológica de las plagas y enfermedades exóticas de animales y vegetales, particularmente aquellas que pueden tener fuertes repercusiones en la planta productiva nacional o en la salud pública como el caso de Fiebre Aftosa o Encefalopatía Espongiforme Bovina.

En el caso del Subprograma de Salud Animal, se han incorporado en los últimos dos años en sus componentes la vigilancia epidemiológica de enfermedades exóticas como la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB). Debido a las repercusiones que las actividades de vigilancia epidemiológica activa tienen sobre la producción y particularmente sobre la comercialización de bovinos, dada la necesidad de intervenciones inmediatas cuando se detectara un caso, esta actividad debe ser responsabilidad directa del SENASICA y no de los CEFPP como se viene haciendo regularmente. La detección de un solo caso puede generar un conflicto de interés en los particulares, que conlleva el riesgo de ocultar temporalmente un problema sanitario que requiere reporte y atención inmediata por parte del gobierno federal a fin de reducir al mínimo los impactos negativos que un evento de esta naturaleza tiene en el comercio y la salud pública.

Por otro lado, las Reglas de Operación no establecen criterios de priorización respecto a las campañas y componentes de apoyo del PSIA y el Subprograma, lo que permite por un lado flexibilidad a los estados para determinar sus prioridades sanitarias y de inocuidad, pero al mismo tiempo abre la posibilidad de generar externalidades negativas entre estados e inclusive entre regiones del país, cuando no coinciden las prioridades sanitarias entre estados vecinos.

La priorización de la inversión de los recursos gubernamentales de Alianza en sanidad e inocuidad es un mecanismo que puede permitir al gobierno federal conducir las acciones estratégicas nacionales y las Reglas de Operación son un instrumento normativo que permite orientar las inversiones. A diferencia de otros programas, donde la flexibilidad de las Reglas es una virtud de la Alianza, para el PSIA la ausencia de un sistema para la priorización para las inversiones en los estados representa una debilidad que favorece la presencia de externalidades al delegar a los estados la responsabilidad de priorizar las inversiones bajo una visión estrictamente local y frecuentemente sin un criterio regional de asignación de recursos entre campañas y componentes.

En muchos de los estados visitados a lo largo de las evaluaciones en el período 2001 a 2006 se pudo constatar que los responsables normativos y operativos consideran las Reglas de Operación como un instrumento de la Alianza que permite orientar las inversiones gubernamentales para evitar desviaciones en su operación. Esta actitud de respeto a las Reglas ha sido aprovechada por el gobierno federal para establecer las prioridades de inversión en campañas y componentes y deberá fortalecerse a fin de asegurar la mejor conducción de las políticas de sanidad e inocuidad con una visión nacional. Esto puede reducir los efectos negativos que la descentralización le generó al gobierno federal para conducir las prioridades nacionales y aprovechar las fortalezas que la corresponsabilidad tanto financiera como operativa ha aportado a las actividades sanitarias de México bajo el esquema de la Alianza. Esta experiencia debe ser retomada por los nuevos instrumentos que rijan el desempeño de las campañas zoonosanitarias, de tal manera que exista la formalidad de que la priorización de objetivos zoonosanitarios es facultad de las autoridades sanitarias de oficinas centrales.

### *3.1.2 Arreglo institucional*

El arreglo institucional creado a partir del lanzamiento de la Alianza para el Campo, ha determinado en buena parte los resultados e impactos de sus diferentes programas, ya que representa el andamiaje por el que fluyen las decisiones de los procesos y recursos para el cumplimiento de los objetivos.

Es importante considerar que para las campañas sanitarias que apoya el PSIA, existía desde antes de la creación de la Alianza, un arreglo institucional centralizado, donde el gobierno federal tenía el control de todos los procesos como la normatividad, la planeación, el financiamiento y la operación de las campañas fito y zoonosanitarias.

Este arreglo institucional centralizado fue por muchos años el utilizado para operar las campañas sanitarias que durante este período obtuvo importantes avances en el control de plagas y enfermedades. Sin embargo, este esquema se enfrentaba a problemas como la percepción de los productores de la “imposición” de medidas sanitarias por parte del gobierno federal, lo que representó un fuerte obstáculo ya que no se lograba el compromiso de los productores y los gobiernos estatales y provocaba una discontinuidad en las acciones que favorecía el mantenimiento de plagas y enfermedades en las regiones o estados del país. Además, al tener el control de todos los procesos, el gobierno federal requería de un enorme aparato burocrático que en muchos casos no podía ser controlado adecuadamente y que consumía importantes cantidades de recursos.

Las tendencias mundiales de descentralización de los gobiernos, alcanzaron al país en la década de los ochentas, donde las presiones de la globalización impulsaron la estrategia en México de iniciar procesos de descentralización gubernamental, de reducción del aparato gubernamental y de incorporar a la sociedad a la participación en las decisiones y la operación de programas de gobierno.

Desafortunadamente, los procesos de descentralización y de reducción del aparato del Estado, no contemplaron conservar las estructuras mínimas adecuadas para cumplir con las responsabilidades indelegables, ni de mantener una plantilla de personal basada en principios de calidad del servicio. Por el contrario, el esquema de reducción burocrática se basó en los programas de retiro voluntario, lo que provocó la salida de personal con calidad y competitividad, afectando sensiblemente la calidad del servicio oficial. Esto ha sido más manifiesto en las estructuras sanitarias de las Delegaciones Estatales de SAGARPA y donde es evidente que la actual estructura no permite atender la demanda



en materia de sanidad e inocuidad que plantea la globalización. También este esquema no ha permitido el desarrollo a SENASICA de estructuras propias en los estados.

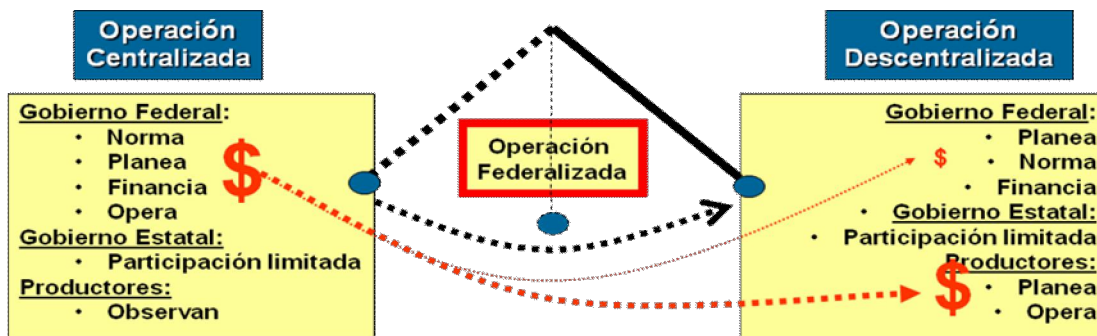
En la misma época de los ochentas, se inicia un proceso de transferencia de infraestructura que el gobierno federal mantenía en operación a las organizaciones de productores, como postas zootécnicas y laboratorios de diagnóstico, bajo el argumento de que los productores harían mejor aprovechamiento de estas instalaciones.

La creación de los Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaria (CEFPP) y su posterior reconocimiento como Organismos Auxiliares Zoosanitarios (OAZ) del gobierno federal, por un lado fortalecieron los programas sanitarios al incrementar la capacidad y cobertura operativa, y por el otro permitieron desarrollar un esquema de responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, lo que reforzó la nueva institucionalidad en desarrollo para las actividades zoosanitarias.

Este proceso de transferencia en materia sanitaria se culminó con la aparición de la Alianza para el Campo, donde el esquema federalizado transfirió otras responsabilidades del gobierno federal en materia sanitaria a los estados, incluyendo la decisión sobre el destino de los recursos para aplicación en programas sanitarios. Pero sobre todo, permitió el desarrollo de un nuevo esquema de organización entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los productores representados en los CEFPP.

El proceso de transición de pasar de una operación centralizada del gobierno federal a una operación descentralizada propició el efecto péndulo (Figura 12) pasando de un extremo al contrario lo que ha provocado que las estructuras federales se debiliten y no tengan capacidad para asumir el liderazgo en sanidad e inocuidad agroalimentaria y su imagen de autoridad se desmerite debido a que no tiene los recursos humanos y materiales para la vigilancia normativa y ejercer los actos de autoridad necesarios para sancionar a infractores.

**Figura 12. Efecto péndulo en la transición de la operación centralizada de las actividades fito y zoosanitarias a una operación descentralizada**



En este contexto institucional, el fortalecimiento de las estructuras privadas al transferirles de forma directa la operación de los recursos de las campañas sanitarias y componentes de apoyo, y de forma implícita -y no intencionada- la transferencia de la toma de decisiones sobre la colocación de los recursos de los programas sanitarios tiene el riesgo de provocar un escenario institucional des balanceado, donde las estructuras privadas ganen fortaleza en parte a costa de la debilidad estructural del gobierno federal, lo cual tiene costos que se pueden traducir en una afectación de la eficiencia y eficacia de las acciones sanitarias dentro de la Alianza.

Para este proceso de descentralización es necesario replantear la necesidad de tener un gobierno federal fortalecido en acciones y estructura, que cuente con el liderazgo y la autoridad necesarios para apoyar a las cadenas productivas en sus objetivos de producción, transformación y comercialización, definiendo claramente que es lo que es posible descentralizar y qué recursos y acciones son necesarias que se mantengan bajo el control central, llegando a un adecuado balance entre los esquemas centralizados y descentralizados en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Acciones indelegables del gobierno federal a los privados que implican actos de autoridad, como la supervisión normativa, la vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades exóticas, el control de la movilización de productos agropecuarios regulados y la planeación estratégica, no son adecuadamente realizadas por efecto de la reducción de personal y de los conflictos organizacionales al interior de la estructura del gobierno federal.

El Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SENASICA) es la instancia federal responsable de las políticas y programas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria. Su precursor, la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria (CONASAG), fue creada bajo la estrategia de desconcentración de las responsabilidades sanitarias de la estructura central del Gobierno Federal, de acuerdo a la tendencia de sacar estas áreas estratégicas de las administraciones centralizadas de los gobiernos, a fin de darles mayor agilidad administrativa.

No obstante, solo se desconcentró la estructura en el ámbito nacional y se mantuvo en los estados la responsabilidad sanitaria en las Delegaciones Estatales de la SAGAR (hoy SAGARPA), lo que ha provocado que SENASICA no cuente con una estructura territorial en los estados para apoyar adecuadamente la estrategia de descentralización que promueve la Alianza. El personal con que cuenta en los estados el SENASICA no está bajo una representación estatal del órgano desconcentrado y atiende instrucciones directas de las Direcciones Generales a las que pertenecen.

Adicionalmente, los procesos de reducción estructural siguen afectando sensiblemente a la SAGARPA en el ámbito de las Delegaciones estatales, ya que no cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para la supervisión que implica la delegación de responsabilidades oficiales a particulares. El SENASICA descarga la responsabilidad de la vigilancia normativa y otras funciones oficiales en las Jefaturas de Programa de Salud Animal (JPSA) de las Delegaciones SAGARPA, pero al no tener mando administrativo sobre ellas no les proporciona recursos para las actividades que desempeñan y que son responsabilidad del SENASICA.

Esta condición ha propiciado que en muchos estados los CEFPP apoyen con personal, equipo y recursos materiales al personal oficial de las Delegaciones SAGARPA con los recursos de Alianza para el Campo, muchos de los apoyos bajo la figura jurídica de comodato. No obstante que este es un recurso legalmente adecuado, no elimina el riesgo del conflicto de interés implícito en que se ven involucrados los funcionarios federales en situaciones cuando es necesario aplicar actos de autoridad que pudieran afectar a productores y técnicos representados en los CEFPP y que son al mismo tiempo los que proveen de recursos extras a la Delegación SAGARPA.

En síntesis, la organización actual dentro de la SAGARPA, responsabiliza a SENASICA de las políticas y programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria y al mismo tiempo a las Delegaciones SAGARPA en los estados, lo que propicia un esquema donde existen conflictos de mando de orden técnico y administrativo que impactan en la eficiencia, eficacia y calidad del servicio oficial y merma el liderazgo del gobierno federal al no existir

una clara identidad de la instancia gubernamental responsable de la sanidad e inocuidad agroalimentaria, derivados de la falta de estructuras estatales propias para SENASICA y donde ha tenido que recurrir a diversas alternativas para proporcionar el servicio.

Por otro lado, la participación de los gobiernos estatales en las actividades de sanidad ha estado históricamente muy acotada por la mayor participación del gobierno federal y en muchas ocasiones a la falta de interés de los gobiernos estatales de asumir la responsabilidad de la sanidad por los impactos negativos que esto implica ante la posibilidad de ejercer actos de autoridad que afecten en su imagen gubernamental. Aun cuando los gobiernos estatales son los responsables de operar las políticas de desarrollo en el ámbito estatal, tradicionalmente han tenido un papel secundario debido a la operación centralizada de los programas sanitarios del gobierno federal.

A partir de la aparición de la Alianza con la descentralización de los programas gubernamentales, se dio paso a una mayor participación de los gobiernos estatales y los particulares en los procesos operativos de dichos programas, considerando que los actores locales tienen un mayor conocimiento de los problemas y soluciones en el sector rural.

En este sentido, las Reglas de Operación establecen que los gobiernos estatales son los responsables de operar los programas de Fomento Agrícola, Ganadero y Desarrollo Rural en su territorio; sin embargo, en el caso del PSIA la responsabilidad operativa recae en los OAS. Esto implica que el gobierno estatal solo contribuye de forma limitada en el PSIA, en el financiamiento de las acciones, en la planeación operativa y en la vigilancia del ejercicio de los recursos económicos.

Debido a este esquema en el PSIA, los gobiernos estatales tienen pocos incentivos para incrementar su participación económica y operativa, ya que los OAS son supervisados de manera directa por el gobierno federal y no por el gobierno estatal, aún cuando también aportan al financiamiento.

Las relaciones entre los OAS y los gobiernos estatales son variables en los estados visitados, pero en general existe una adecuada coordinación, e inclusive en muchos estados se ha apoyado las acciones de los OAS con acuerdos estatales para subsanar las deficiencias de la normatividad federal y proteger los avances sanitarios alcanzados.

Esta condición puede ser interpretada como una intervención en las funciones regulatorias del gobierno federal que pueden conducir a situaciones anárquicas con intenciones de bloqueo comercial y no de regulación sanitaria. Sin embargo, muchas de estas disposiciones de los gobiernos estatales son avaladas por las Delegaciones SAGARPA, lo que provoca en ocasiones una ambivalencia en la gestión del gobierno federal entre las Delegaciones SAGARPA y las disposiciones de SENASICA.

En el fondo, los gobiernos estatales muestran con esto su interés por una mayor participación en el desarrollo de los programas zoonosanitarios en sus ámbitos territoriales con el fin de apoyar el desarrollo de sus sectores pecuarios de acuerdo a sus prioridades estatales. Esto debe llevar a una reflexión sobre cual debe ser el nuevo papel de los gobiernos estatales en el marco institucional de la sanidad e inocuidad del país, ya que las señales reflejan una creciente necesidad de delegar a los gobiernos estatales mayores responsabilidades en la materia, aún cuando existen antecedentes de esta delegación de responsabilidades que no han sido del todo exitosos –como la transferencia del acto de autoridad en el control de movilización– que obligan a desarrollar nuevas estrategias para lograr que dichas responsabilidades sean asumidas por los gobiernos estatales en beneficio del desarrollo pecuario estatal.

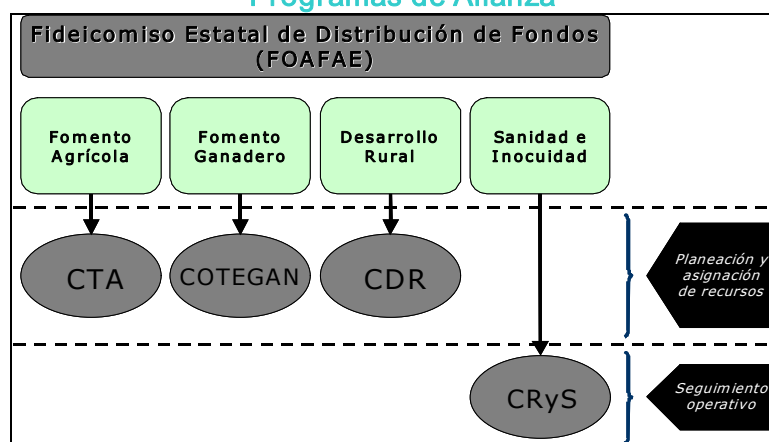
En principio, esto implica dejar atrás -en los actores nacionales y sobre todo en los estatales- el paradigma de que la sanidad e inocuidad es solo de competencia federal y con esto entrar en un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno que permitan incrementar la calidad de la intervención gubernamental mediante un modelo más efectivo de operación descentralizada, fortaleciendo la institucionalidad estatal para beneficio de los diferentes eslabones de las cadenas productivas, distribuyendo de mejor forma la responsabilidad de la generación de los bienes públicos y privados en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

En las Reglas de Operación se presenta el marco institucional y las instancias que intervienen en el desarrollo de los programas que componen la Alianza para el Campo. Estas instancias tienen el objeto de coordinar a los diversos actores que participan mediante la definición de sus funciones y participación.

Entre las instancias ejecutoras estatales, destaca el FOFAE y sus órganos técnicos auxiliares (CTA, COTEGAN y CDR) como los responsables de la asignación de los recursos a los programas de Fomento Agrícola (FA), Fomento Ganadero (FG) y Desarrollo Rural (DR). Los órganos técnicos auxiliares están compuestos por representantes de SAGARPA, del gobierno estatal, de la academia, la industria, la investigación y de las organizaciones de productores y OAS, entre otros. Esta composición heterogénea tiene como objeto conformar cuerpos colegiados que evalúen, orienten y propongan con una visión integral una distribución de los recursos de los programas, basados en criterios normativos, técnicos, económicos, comerciales, sociales e inclusive políticos.

En el caso específico del PSIA, no existe una instancia similar a los órganos auxiliares técnicos para la asignación de los recursos, y ha sido la CRyS quien ha tomado esa función (Figura 13). Sin embargo, las CRyS al tener una función de seguimiento operativo de las metas físicas y financieras de los Subprogramas, están integradas sólo por representantes de la Delegación SAGARPA y del gobierno estatal, y donde el CEFPP

Figura 13. Arreglo institucional del FOFAE para los Programas de Alianza



presenta en reuniones mensuales los avances para dar seguimiento a los planes de trabajo y a los resultados programáticos que se van alcanzando.

Ante la falta de una instancia similar a los órganos técnicos auxiliares, las CRyS en algunos estados han asumido la responsabilidad de la asignación de los recursos de los Subprogramas que componen el PSIA. Esto propicia el riesgo de que las decisiones sobre donde y como colocar los recursos entre campañas sanitarias y componentes de apoyo se conduzcan con una visión más operativa y un enfoque en la eficiencia (hacer bien lo que se hace) descuidando la visión estratégica y afectando la eficacia (alcanzar las metas técnicas e impactos esperados).

Esto ha provocado que en algunos estados, los CEFPP tengan una influencia importante sobre la asignación de los recursos y en las decisiones de la CRyS, lo que le proporciona facultades más allá de las operativas a los CEFPP y con esto se propicia una condición donde el SENASICA puede tener un menor control sobre la conducción estratégica de las acciones sanitarias y de inocuidad, sobre todo si los intereses y prioridades del CEFPP no están alineados con las prioridades nacionales, además de que se puede propiciar la utilización de recursos gubernamentales en rubros de gasto no establecidos en los planes de trabajo aprobados por el SENASICA.

La articulación del PSIA con los programas de FA, FG y DR bajo este arreglo institucional es de probabilidad baja, ya que aun cuando los representantes del CEFPP pueden participar en el COTEGAN y en la CDR, en la realidad son pocos los estados donde se lleva a la práctica, en buena parte debido a que las funciones de los órganos técnicos auxiliares no han asumido una función estratégica en la asignación de los recursos, sino que se han convertido en instancias donde se autorizan o no las solicitudes en lo individual.

Todo lo anterior lleva a considerar que es necesario transitar hacia una nueva institucionalidad en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, que incorpore las fortalezas del arreglo institucional de la Alianza, pero realizando profundos cambios que resuelvan las grandes debilidades que el esquema institucional actual ha demostrado tener y que provocan un relevante impacto sobre la eficiencia y eficacia de los recursos y acciones del PSIA en la Alianza.

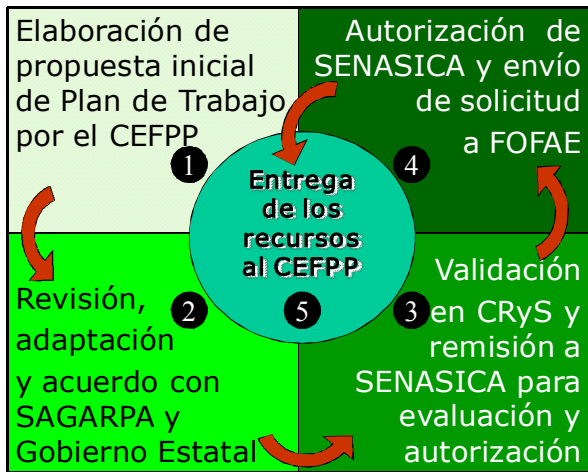
En este apartado se presentaron algunos de los elementos necesarios para esta nueva institucionalidad, que permita un balance y equilibrio entre las instituciones participantes, con papeles de participación claramente definidos y una estrecha interrelación de fortalezas que apunte a mejorar los impactos sanitarios, productivos, económicos y comerciales que los productores esperan obtener mediante las inversiones aplicadas por la Alianza.

### *3.1.3 Planeación y asignación de recursos.*

La planeación es un elemento que proporciona una visión de los objetivos a lograr mediante acciones a realizar considerando los recursos de que se dispone para lograrlo. Es trazar un rumbo con un fin claro y enfocar los esfuerzos para llegar a ese destino.

Desde su origen la Alianza ha propiciado un ambiente de planeación con visión de corto plazo, debido principalmente a su naturaleza de presupuestación anual, lo que aparentemente no permite una planeación de mediano y largo plazo como sucedería con un programa de presupuestos multianuales.

**Figura 14. Circuito de planeación y asignación de los recursos del Subprograma de Salud Animal**



Esta situación ha continuado a lo largo de la trayectoria de la Alianza, ya que los responsables normativos y operativos han mantenido una condición de planeación operativa anual por vía de los Planes de Trabajo que se elaboran al inicio de cada ejercicio anual, pero que no se encuentran fundamentados en ejercicios de planeación con una visión más amplia.

Estos planes de trabajo tienen en lo general el esquema de elaboración mostrado en la Figura 14 para el Subprograma de Salud Animal. De manera resumida, las propuestas iniciales de los Planes de Trabajo son elaboradas en los CEFPP por los responsables de cada una de las campañas sanitarias y de los

componentes de apoyo como son control de movilización y laboratorios de diagnóstico. Posteriormente, estas propuestas son sometidas a la consideración de la Delegación SAGARPA y del Gobierno Estatal, para ajustes en los montos y su distribución entre campañas y componentes. Una vez hechos los ajustes, se validan los Planes de Trabajo en una reunión CRyS y se envían o se llevan a SENASICA<sup>10</sup>, en donde -por un periodo muy corto a juicio del evaluador- son revisados, adecuados y autorizados. Finalmente, los planes de trabajo con la autorización de SENASICA se remiten al FOFAE para la liberación de los recursos, ya sea en una ministración o en varias a lo largo del año dependiendo de la disponibilidad de recursos y de las decisiones de cada estado al respecto.

Sin embargo, este esfuerzo de planeación operativa no está fundamentado en una planeación estratégica formalizada<sup>11</sup>, con horizonte de mayor visión, lo que propicia que los planes de trabajo se sustenten fundamentalmente en los presupuestos financieros asignados al Subprograma, de la experiencia de ejercicios inmediatos anteriores y del bosquejo de las metas físicas propuestas para el ejercicio anual que se planea.

No obstante que esta es una situación presente en todos los programas de la Alianza, en el caso particular del PSIA resulta más importante, debido a que los recursos apoyan acciones de sanidad que son constantes y que requieren de ser planificadas con horizontes más amplios que un año, ya que los impactos se alcanzan son por el acumulado de las actividades en periodos en la mayoría de los casos superiores al año.

<sup>10</sup> Los planes de trabajo de cada estado son revisados y validados por las diferentes áreas responsables de SENASICA, que en el caso del SPSA es la Dirección de Campañas Zoonositarias de la DGSA. Debido a la gran cantidad de planes estatales de trabajo a evaluar y al limitado personal disponible para hacerlo, el tiempo para revisión y autorización que tiene SENASICA es muy corto y no permite, en muchos de los casos, ajustes sensibles para realizar una adecuada conducción estratégica de los recursos bajo la visión nacional de los responsables normativos.

<sup>11</sup> Para efectos de la evaluación, se entiende por planeación estratégica formalizada el contar con documentos de planeación que contienen los objetivos, metas estratégicas cuantificables y acciones estratégicas con la definición de responsables por acción. Estos documentos deberían ser del conocimiento al menos de los responsables normativos y operativos tanto en el ámbito nacional como estatal, y utilizarse como insumo principal para la planeación operativa.

Aún cuando en las evaluaciones realizadas al PSIA y en particular al Subprograma, se ha insistido en la importancia de elaborar los planes estratégicos para las campañas zoonosanitarias, y de que tanto responsables nacionales como estatales reconocen la necesidad de dichos planes, no ha sido posible llevarlos a cabo dada la complejidad de los procesos para su elaboración y a que no se ha diseñado una estrategia nacional para lograr su consecución.

Las consecuencias de la acotada aplicación de planes estratégicos son importantes ya que las metas de cambios de fase para las campañas sanitarias y sobre todo los tiempos necesarios para erradicación no están establecidas formalmente, aún cuando dichos plazos pudieran implicar plazos de más de una década para su consecución. Sin embargo, las consecuencias más importantes estriban en la falta de visiones comunes sobre las metas de mediano y largo plazo y de las estrategias para lograrlas, lo que en algunos estados se observó que genera opiniones encontradas entre sectores de productores y ocasiona rupturas en las organizaciones o bien aleja las posibilidades de la integración de las cadenas agroalimentarias, al no establecerse compromisos para la generación de las condiciones sanitarias necesarias para ser competitivos en los mercados nacionales e internacionales.

Esta situación se observó en el Estado de Michoacán, donde la organización ganadera se encuentra dividida y no se cuenta con planes estratégicos para el desarrollo de la ganadería, lo que condujo a generar diferentes liderazgos con visiones distintas que llevó a la ruptura de la organización y a dividir al sector pecuario. No obstante, las acciones de sanidad son ejecutadas por ambos grupos lo que demuestra que los intereses son comunes de mejora sanitaria, pero las visiones de los liderazgos no se han conjuntado en planes estratégicos para establecer los compromisos que lleven a lograr los resultados que todos los productores esperan. Además, no se observa en el estado un importante avance en la integración de cadenas, debido entre otras cosas, a que no se han sabido aprovechar las ventajas de la mejora sanitaria alcanzados a la fecha, debido en parte a las divisiones en la organización ganadera que genera un ambiente de incertidumbre y poco propicio para la atracción de inversiones en el sector.

Es claro que la mejora sanitaria favorece la integración de las cadenas agroalimentarias al generar condiciones competitivas sin barreras sanitarias para la producción, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios, por lo que los planes estratégicos en sanidad e inocuidad deben contemplar la participación de todos los eslabones de las cadenas. No obstante, también es necesario considerar que éstos planes estratégicos de sanidad e inocuidad deben estar inmersos y en línea con planes estratégicos para el desarrollo del sector y subsectores pecuarios a fin de contemplar todos los factores que inciden en el desarrollo integral de las cadenas agroalimentarias.

En síntesis, la planeación estratégica debe realizarse bajo los principios de obtener visiones comunes de todos los interesados en el proceso sanitario, de las estrategias necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestas y de los compromisos claramente definidos entre los participantes. Así, los recursos tendrían un rumbo claro y definido que permitiría incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones y acortar los tiempos para conseguir los impactos deseados con las actividades sanitarias.

Por otra parte, en lo que se refiere al tema de asignación de recursos para los Subprogramas del PSIA, el esquema actual de asignación -que está muy relacionado con el esquema de planeación operativa en los estados-, limita a SENASICA la posibilidad de ejercer una adecuada colocación estratégica de los presupuestos de acuerdo a las prioridades nacionales, debido a que la mayoría de las decisiones sobre la distribución de

los recursos se realiza en el ámbito estatal, con fuerte intervención de los gobiernos estatales y los CEFPP.

En los estados, los procesos de negociación de los presupuestos gubernamentales no se sustentan en documentos formales de planeación estratégica y por tanto siguen un curso de elaboración basado en los montos de ejercicios anteriores y a las demandas que las organizaciones de productores y los gobiernos estatales pueden ejercer ante los responsables normativos y los legisladores que autorizan los presupuestos de los programas. Esta negociación de recursos se ve sujeta a presiones políticas y económicas, especialmente en el ámbito estatal, ya que no cuentan con una base sólida de planeación formalizada de largo plazo para determinar los montos y su adecuada distribución.

La distribución nacional de los recursos de Alianza a los estados, se hace con base a la fórmula de distribución de recursos de Alianza, la cual ha evolucionado de 2001 donde los principios básicos eran de equidad entre los estados y estímulo a aquellos que fortalecían su participación estatal, a una fórmula basada en equidad, desarrollo regional y considerando la eficiencia en la operación estatal de los recursos como estímulo adicional.

A partir de los montos establecidos se inician procesos de negociaciones en los estados donde se determinan los montos por programa, considerando en principio los montos ejercidos en ciclos anuales anteriores y atención a las demandas de incrementos. Para el caso de los programas de sanidad e inocuidad, estos han pasado de representar el 8% de los recursos totales de Alianza en el 2001 al 14% para 2006, lo que demuestra la importancia creciente de la sanidad e inocuidad como estrategias para la apertura de nuevas opciones de mercado para los actores estatales y el impulso de las políticas en materia de sanidad e inocuidad por el gobierno federal

Como se observa en la gráfica 3, los procesos para la asignación de los recursos del PSIA en los estados son llevados a cabo sin considerar opiniones colegiadas de otros sectores además de los responsables operativos estatales y los representantes gubernamentales, que también están inmersos en la vigilancia operativa, y donde la intervención de SENASICA es casi nula, a excepción de algunos estados donde personal de la DGSA radicado en los estados participa en la definición de montos, pero sin ningún tipo de instrucción del nivel central, por lo que actúan como un actor estatal más en la toma de decisiones.

El espacio de tiempo en el que SENASICA debe revisar y autorizar los planes de trabajo estatales es muy corto, así como poco el personal para realizarlo, por lo que los ajustes que el nivel central realiza son menores, sobre todo considerando que los planes presentados a SENASICA ya pasaron por un proceso de elaboración y consenso previo que dificulta la posibilidad de modificaciones sustanciales.

A diferencia de los otros programas de Alianza y como se mencionó anteriormente, la asignación de los recursos del PSIA no pasan por un cuerpo colegiado como son los órganos técnicos auxiliares del FOFAE, sino por los mismos actores que están inmersos en los procesos operativos, lo que involuntariamente contamina las decisiones con enfoques de corto plazo y no permite en muchos casos incorporar opiniones frescas de otros actores en los estados.



En síntesis, el esquema actual por el cual se asignan los recursos del PSIA y el Subprograma ha demostrado ser poco eficiente para:

- Conducir adecuadamente las prioridades en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, ya que la descentralización impulsada por la Alianza ha propiciado que las decisiones sobre la asignación de los recursos se tomen en el ámbito estatal.
- Resolver de forma eficiente los problemas de externalidad que se presentan entre estados y regiones por diferencias en los estatus sanitarios y por la presencia de plagas y enfermedades.

Atender de forma regionalizada las problemáticas sanitarias, ya que los recursos son concertados y utilizados bajo una óptica estatal, lo que presenta obstáculos para atención regional.

Lo anterior demuestra la necesidad de desarrollar nuevos esquemas para la asignación de los recursos del PSIA y el subprograma, que permitan una atención eficiente de los problemas considerados de prioridad nacional, así como mayor flexibilidad en las decisiones estatales para problemáticas que tienen una importancia estatal o local.

En otros programas de la Alianza se utiliza la modalidad de proyectos para encauzar las demandas hacia los rubros de inversión que se determinan en los estados. Este esquema obliga la presentación de un desglose de cómo se utilizarán los apoyos y cuales son los cambios esperados por efecto de los mismos en un proyecto.

El proyecto se convierte entonces en un instrumento que permite orientar la colocación de los recursos de acuerdo a las prioridades nacionales y locales, y donde inclusive se puede transparentar el procedimiento de asignación de apoyos, mediante procedimientos sistematizados, donde se establecen criterios de orientación a los que se les asignan valores ponderados. De esta forma, se califican los proyectos en un programa de cómputo diseñado ex profeso y esto elimina la discrecionalidad en la asignación.

Este esquema de asignación sistematizada de apoyos de Alianza a proyectos en los programas de Fomento Ganadero, Fomento Agrícola y Desarrollo Rural ha sido exitosamente establecido en Sonora desde el año 2005 y ha sido institucionalizado con buenos resultados, además de Chihuahua que en el ejercicio 2006 lo aplicó e inclusive desarrolló matrices con criterios ponderados que publicó para conocimiento de los solicitantes. Estos ejemplos han demostrado que el modelo de proyectos con una asignación sistematizada permite la orientación de los recursos con una gran transparencia ya que reduce grandemente los problemas asociados con la colocación discrecional de los apoyos.

Este mecanismo presenta oportunidades para asignar de forma más transparente los apoyos con base a una serie de parámetros y criterios que cuantifican la importancia del proyecto y que a diferencia de los procesos actuales de asignación de recursos en el PSIA, permite una direccionalidad de los mismos. Aún cuando se puede considerar los planes de trabajo como proyectos, no existen mecanismos sistematizados que permitan determinar si se conducen en una ruta trazada por SENASICA bajo una conducción estratégica.

Considerando que existen campañas sanitarias y componentes de apoyo de prioridad nacional y otros de importancia estatal o local, los primeros requieren obligadamente de la conducción estratégica del SENASICA a fin de garantizar que los resultados e impactos esperados se logren, bajo un enfoque de eficiencia y eficacia en los recursos dispuestos para dichas prioridades.

### 3.1.4 Operación y seguimiento

El proceso operativo de los recursos del PSIA se lleva a cabo por los OAS, que en el caso del Subprograma es por vía de los CEFPP, los cuales cuentan con estructuras desarrolladas a partir de las necesidades que progresivamente han surgido a partir del ejercicio operativo de las campañas y componentes de apoyo.

A lo largo de las evaluaciones a los programas sanitarios, el problema de mayor importancia en la operación ha sido la falta de oportunidad de los recursos de Alianza, los cuales pasan por procedimientos burocráticos tortuosos hasta llegar a manos de los responsables operativos, lo que implica en el mejor de los casos iniciar el gasto operativo a partir del segundo semestre del año, pero que en algunas ocasiones se alarga hasta los últimos tres meses del año.

Este retraso de los recursos en el año calendario, genera una serie de problemáticas en la operación, que tienen un impacto importante en la eficiencia y eficacia del ejercicio de los recursos y que dependiendo de las alternativas que en cada estado se tienen para solventar la falta de oportunidad de los recursos gubernamentales, implican diversos grados de afectación en las actividades sanitarias y en sus resultados e impactos. Para minimizar los efectos negativos derivados del retraso en la entrega de los recursos gubernamentales, algunos estados han desarrollado diversas estrategias para solventar este problema.

Como se ha planteado en evaluaciones anteriores, en estados donde el único recurso disponible para la operación es el gubernamental proveniente de Alianza, se llega a paralizar la actividad de los OAS, debido a la falta de dinero para la adquisición de los insumos, mantenimiento del equipo de oficina y de campo, e inclusive para el pago del personal adscrito a los OAS, que en muchos casos continúan laborando al mínimo en tareas administrativas y de planeación operativa, por lo que se puede afirmar que al no cobrar mensualmente están proporcionando de forma involuntaria un financiamiento al OAS.

Considerando que los recursos gubernamentales están sujetos en su aplicación a procedimientos normados bajo un marco legal de la administración pública federal, es poco considerar que éstos se ajustarán a las necesidades del ejercicio sanitario en los estados.

El problema de fondo radica en la alta dependencia que la operación de campañas y componentes de apoyo del PSIA tiene de los recursos gubernamentales, tanto federales como estatales. Los productores hacen sus aportaciones mayoritariamente “en especie”, es decir, se consideran los gastos que los productores realizan para llevar cabo las acciones sanitarias y que no son subsidiadas por Alianza como mano de obra. Esto incluye a productores de todos los estratos, incluyendo aquellos que tiene capacidad económica para solventar los gastos de las actividades sanitarias en sus predios, y que aún así reciben los subsidios del PSIA de Alianza.

En estados donde los CEFPP han ampliado los servicios que prestan a los productores, e incluso a otros participantes de las cadenas agroalimentarias –como el caso del CEFPP de Nuevo León- les permite obtener recursos adicionales para reducir la dependencia operativa de los recursos gubernamentales y por tanto la operación fluye a lo largo del año sin contratiempos.

En estos casos, las aportaciones de privados se incrementan por vía del cobro de servicios del CEFPP, lo que da mayor flexibilidad financiera y permite invertir una menor proporción de los recursos de Alianza en sostener la estructura administrativa y técnica de

los CEFPP. Los subsidios gubernamentales vía Alianza, deben ser sólo un apoyo a las inversiones privadas que son necesarias para alcanzar los estatus sanitarios necesarios para acceder a los mercados.

Es necesario que en los estados donde las acciones sanitarias tengan la finalidad de resolver las exigencias de mercados nacionales e internacionales, se motive el incremento de las aportaciones de los productores e inclusive de otros integrantes de las cadenas agroalimentarias que resultan beneficiados de la mejora sanitaria. Cuando los integrantes de las cadenas están informados del beneficio de la mejora sanitaria, las inversiones privadas pueden ser incrementadas para alcanzar y mantener los estatus libres de plagas y enfermedades y el costo del cumplimiento se distribuye mejor entre todos los beneficiarios de la sanidad.

El seguimiento de la operación del Subprograma se lleva principalmente por vía de las reuniones de la Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS), la cual de acuerdo a las Reglas de Operación está compuesta por representantes de la Delegación de SAGARPA y del Gobierno del Estado, y donde los representantes del CEFPP presentan los avances en el ejercicio de los recursos, a fin de ser validados y con esto estar en posibilidad de continuar recibiendo los recursos para la operación de las campañas sanitarias y componentes de apoyo bajo su responsabilidad operativa.

En todos los estados visitados se ha podido constatar que las reuniones CRyS han sido espacios de coordinación y entendimiento entre las partes que ahí intervienen, y que ha motivado en la mayoría de los casos escenarios de trabajo en equipo entre los actores estatales.

Dada la naturaleza continua de las acciones sanitarias para lograr resultados e impactos es necesario dar realizar un seguimiento continuo y permanente a la operación, a fin de evitar desviaciones en los planes trazados y vigilar el uso adecuado y eficiente de los recursos gubernamentales, e inclusive de los recursos privados que son generados por servicios sanitarios prestados con infraestructura y personal apoyados por Alianza.

Por ese motivo, las reuniones CRyS son pertinentes para vigilar que los recursos públicos operados por privados sean aplicados en los términos establecidos en los planes de trabajo acordados al inicio y que son para generar bienes públicos. Sin embargo, es necesario considerar que las CRyS han asumido la responsabilidad de la asignación de los recursos del Subprograma, aún cuando no tienen una composición idónea para ello. Esto ha implicado que los CEFPP han adquirido más control sobre los destinos de los recursos, ya que tienen fuerte influencia sobre las decisiones en las reuniones CRyS.

### *3.1.5 Vínculo de salud animal e inocuidad pecuaria*

DE manera general, la gestión de los recursos del Subprograma de Inocuidad Agroalimentaria para el componente de inocuidad pecuaria, se lleva a cabo de la misma forma que en el Subprograma de Salud Animal. Son los CEFPP los responsables de elaborar el programa de trabajo anual para las acciones de inocuidad pecuaria en los estados. No obstante, los recursos destinados para prácticas de inocuidad pecuaria son todavía muy pocos y no favorece el incorporar un gran número de productores al SPIA.

Sin embargo, la opinión sobre los conceptos de inversión en inocuidad pecuaria es diferente para cada uno de los CEFPP, y dependen fundamentalmente del concepto de inocuidad de los responsables operativos, o que crea diferencias de criterio respecto a la colocación de los recursos del SPIA entre los estados y los responsables nacionales en SENASICA. Esta situación fue advertida en los estados visitados, ya que en Jalisco, los

responsables operativos consideraron que el concepto de inversión donde se deben concentrar los recursos en inocuidad debe ser el control de la utilización de clenbuterol en la engorda del ganado bovino, ya que se han presentado problemas de intoxicación en humanos por consumo de productos cárnicos provenientes de bovinos alimentados con este anabólico. También se han invertido recursos en pruebas de calidad de agua para unidades de producción y para rastros TIF.

Por el contrario, en Nuevo León los conceptos de inversión deben ser más amplios a los requeridos por SENASICA y abarcan, además de las buenas prácticas de producción, los servicios de inocuidad a las empresas agroindustriales, particularmente en los que respecta a los servicios de constatación de residuos tóxicos y microbiológicos en alimentos, pruebas de calidad de agua, de capacitación para la adopción de buenas prácticas de producción, de análisis de riesgo de control de puntos críticos en empresas (HACCP),

En Michoacán, por el contrario el Subprograma de inocuidad se enfocó en sus inicios al sector primario de la producción, mediante la inducción de buenas prácticas de producción de miel, de leche de caprino, y posteriormente se han incorporado acciones en bovinos carne y leche y en porcinos. Los apoyos se enfocan en la capacitación, divulgación, asistencia técnica y equipamiento.

El personal responsable de inocuidad pecuaria en los CEFPP visitados es certificado internacionalmente y es directamente responsable de los programas de capacitación y asistencia técnica, debido a la falta de técnicos especializados en inocuidad. En el punto de coincidencia de los responsables operativos entrevistados, en respecto a la falta de incentivos para que los productores adopten prácticas de inocuidad en sus procesos, ya que hay relativamente poca demanda por productos inocuos.

El vínculo más importante entre los Subprogramas de Salud Animal y de Inocuidad Agroalimentaria, se da en la campaña contra la Brucelosis, en la que el componente de atención de la brucelosis caprina ha recibido la atención de estados como Michoacán, Nuevo León y la Comarca Lagunera, al incorporar entre grupos de caprinocultores las buenas prácticas de producción y manufactura para productos lácteos, y que incluyen las actividades de diagnóstico y vacunación del SPSA. En menor grado se detectó este vínculo para la brucelosis bovina, y no existe para la Tuberculosis bovina, donde la campaña tiene menor enfoque hacia la salud pública y mayor hacia los aspectos de comercialización.

En el caso de la ganadería bovina, la inducción de buenas prácticas de producción se diluye al momento de enviar los animales a sacrificio en rastros municipales donde todo el esfuerzo de inocuidad se pierde por falta de un seguimiento por parte de la Secretaría de Salud, la cual es la responsable de los rastros y sus procedimientos. Son pocos los productores que acceden a rastros TIF para mantener la condición de inocuidad de sus productos, mediante la adopción de buenas prácticas de producción. No se detectó en ninguno de los estados una adecuada coordinación entre los responsables de inocuidad pecuaria y representantes de los Servicios de Salud Estatales para generar estrategias de inocuidad en las cadenas pecuarias.

Se requieren de programas que permitan al consumidor distinguir los productos inocuos del resto de los productos pecuarios, a fin de construir esquemas que permitan precios diferenciados que favorezcan incentivos para que un mayor número de productores incorpore buenas prácticas de producción y manufactura en sus procesos.

Uno de los grandes problemas por los que las prácticas de inocuidad no tienen una gran penetración entre los productores pecuarios es debido a la falta de un marco regulatorio que obligue la condición de inocuidad de los productos pecuarios destinados a mercados nacionales, ya que los consumidores nacionales no exigen productos inocuos, excepto por los nuevos consumidores de cadenas de supermercados que han tendido a ser más exigentes en los aspectos de calidad e inocuidad de los alimentos.

En este último caso, se obliga a los proveedores de estas cadenas de distribución a presentar productos de mejor calidad e inocuidad, como sucede con los cárnicos, donde las cadenas de supermercados están condicionando a los proveedores a procesar sus productos en plantas de sacrificio Tipo Inspección Federal (TIF), lo que certifica procesos que garantizan la inocuidad de la carne que se distribuye en las grandes cadenas de distribución minorista.

En síntesis se reconoce que los recursos destinados a prácticas de inocuidad apoyadas por Alianza son todavía muy pocos, lo que no favorece la incorporación de productores en el SPSIA. Además, existen importantes diferencias de criterio entre los estados y SENASICA respecto a los rubros de inversión. Además, al no existir regulación adecuada en materia de inocuidad agroalimentaria y de suficientes incentivos en productos destinados a mercados locales, la incorporación de prácticas de inocuidad en las unidades de producción pecuaria todavía es muy lenta. Es necesario desarrollar esquemas de incentivos como identificaciones (sellos y certificaciones) para la diferenciación de productos inocuos y así obtener mejores precios al productor.

La coordinación con los Servicios de Salud en los estados es prácticamente ausente, excepto en los operativos para el control de la utilización de clenbuterol en el ganado de engorda. Esto provoca que la condición de inocuidad adquirida por las buenas prácticas de producción se pierda en los siguientes eslabones de las cadenas pecuarias.

### *3.1.6 Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones anteriores*

Evaluar un programa significa recopilar, analizar y reportar sistemáticamente información que puede ser utilizada entonces para cambiar actitudes o para mejorar la operación de un proyecto o programa. La utilidad de la evaluación consiste en detectar oportunidades de mejora y a partir de esto emitir recomendaciones para realizar los ajustes necesarios enfocados a incrementar la eficiencia, la eficacia y la efectividad del programa.

Para que el resultado de una evaluación tenga impacto en mejorar la eficiencia y eficacia de un programa o de una organización, primero debe existir interés en todos los participantes de buscar alternativas para mejorar.

Una adecuada comunicación, tanto de los alcances como de los resultados de la evaluación es imprescindible para transmitir a todos los involucrados, tanto en la evaluación como en los procesos evaluados, la importancia de la evaluación como una herramienta para incrementar la eficiencia y eficacia. Esta comunicación debe considerar también la difusión de los resultados y, sobre todo, de las oportunidades de mejora identificados de la evaluación, con la finalidad de generar estrategias de análisis y estrategias de seguimiento de las recomendaciones.

Una premisa fundamental para que los resultados y recomendaciones derivados de un proceso de evaluación tengan el efecto esperado, es que exista previamente una planificación de las acciones o de los procesos a evaluar, y de indicadores cuantificables que permitan tener un parámetro para contrastar y valorar los resultados obtenidos e identificar las oportunidades de mejora.

Este es uno de los principales obstáculos para la aplicación de las recomendaciones emitidas para los programas de Alianza, ya que predomina la planeación operativa y de corto plazo, lo que no aporta muchos elementos para una evaluación con visión estratégica que aporte elementos para la construcción de políticas en el sector rural mexicano. Al no haber una planeación formalizada de mayores horizontes, las recomendaciones caen en un esquema casuístico y no en un esquema sistematizado de mejora continua basado en actividades planificadas con una clara definición de los objetivos y metas a lograr.

Además, la aplicación de las recomendaciones surgidas de una evaluación para la mejora de un programa o una organización depende de contar con un procedimiento sistemático para dar seguimiento a las recomendaciones desde su valoración y pertinencia, hasta la adopción final de los cambios propiciados por las recomendaciones y la evaluación de los cambios que surgen a partir de la implementación de la evaluación.

En años pasados, SAGARPA realizó un esfuerzo por sistematizar el seguimiento de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones estatales de los programas de la Alianza, pero aún no ha tenido el impacto esperado, debido principalmente a que falta sensibilizar con mayor insistencia a los líderes estatales del sector gubernamental y privado, de la utilidad de las evaluaciones como herramienta para mejorar la eficiencia y eficacia de las inversiones realizadas en los programas de la Alianza.

En el año 2004, la SAGARPA instrumentó un esquema de seguimiento a las recomendaciones de evaluaciones nacionales, mediante una matriz que recolectaba el avance en la instrumentación de las recomendaciones. En el caso de Salud Animal, dicha matriz fue entregada a la DGSA y en particular a la DCZ, en donde se realizaron respuestas "burocráticas"<sup>12</sup> a cada recomendación sin haber existido un procedimiento interno de discusión sobre alternativas de instrumentación entre los diversos responsables nacionales de las campañas zoonosanitarias y de la propia DGSA en el ámbito del Subprograma.

Por lo tanto, hay que considerar que se requiere de un proceso sistemático y comprometido para lograr un mayor impacto de las evaluaciones nacionales que permita en principio la definición y factibilidad de la aplicación de las recomendaciones, así como definir claramente que área o institución es la responsable de instrumentar la recomendación emitida, de las premisas para su aplicación y tiempos requeridos, mediante compromisos asumidos con la alta dirección del SENASICA y la SAGARPA.

En el caso de las evaluaciones del Subprograma de Salud Animal (hasta el año 2001 denominado como Programa de Salud Animal) de Alianza, se emitieron en el período de 2001 a 2005 un total de 141 recomendaciones, de las cuales el 35% fueron dirigidas a mejorar los procesos de las campañas zoonosanitarias, 15% al arreglo institucional, 10% a mejorar los resultados e impactos, 8% a la planeación, 7% al diseño y al seguimiento y evaluación respectivamente, 6% a la asignación de recursos y cifra similar a la operación, 4% a los CEFPP y al final con 2% al contexto (Cuadro 4).

---

<sup>12</sup> El seguimiento a las recomendaciones se realizó en una matriz que contenía las recomendaciones emitidas en la evaluación de 2003 y donde los responsables por área deberían de determinar el avance en que las mismas se estaban instrumentando. Al revisar la matriz de la DGSA, se observó que las respuestas a las recomendaciones las elaboraron dos técnicos de la DCZ, sin que hubiera un proceso de discusión interna con los responsables de las campañas zoonosanitarias. Muchas de las recomendaciones fueron solventadas mediante oficios emitidos por la DCZ -de forma similar a las respuestas que se emiten para solventar las observaciones de las auditorías practicadas por el Órgano Interno de Control- sin un posterior seguimiento a las instrucciones giradas, por lo que no había forma de verificar si las recomendaciones fueron instrumentadas.

**Cuadro 4. Resumen de recomendaciones emitidas para el Subprograma de Salud Animal de Alianza para el Campo en las evaluaciones nacionales de 2001 a 2005**

Tema / Año	2001	2002	2003	2004	2005	Total	%
Contexto	0	0	0	3	0	3	2%
Diseño	1	5	1	0	3	10	7%
Planeación	6	3	1	0	1	11	8%
Asignación de Recursos	2	3	1	1	2	9	6%
Arreglo Institucional	0	3	1	6	11	21	15%
Operación	2	6	0	1	0	9	6%
Seguimiento y Evaluación	5	2	1	0	2	10	7%
Procesos Campañas	8	7	27	2	5	49	35%
CEFPP	2	0	2	1	0	5	4%
Resultados e impactos	1	7	0	6	0	14	10%
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>36</b>	<b>34</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>141</b>	
<b>Porcentaje</b>	<b>19%</b>	<b>26%</b>	<b>24%</b>	14%	17%		

Fuente: Informes de Evaluación Nacional de Salud Animal de Alianza 2001 – 2005. Elaboración propia.

En lo que respecta a los años, fue en el 2002 donde se emitieron más recomendaciones con 36 (26%), seguido de 34 (24%) en el año 2003, 27 en el 2001, 24 en el 2005 finalmente el año con menor número fue el 2004 con 20 recomendaciones (Cuadro 1).

Es importante resaltar que hay recomendaciones que han sido recurrentes a lo largo del período, como es el tema de la planeación, donde en todos los años se ha insistido en la necesidad de formalizar una mejor planeación del SPSA y de las campañas zoonosológicas, con una visión de mayor plazo que la planeación operativa que anualmente se realiza en los estados y planteada en los planes de trabajo.

En esa misma línea están las recomendaciones respecto al arreglo institucional, y particularmente en lo referido a la estructura sanitaria oficial a través de SENASICA y de las Delegaciones estatales de la SAGARPA, donde existen conflictos de identidad respecto a la actuación y líneas de mando del personal de ambas estructuras en el ámbito estatal.

Algunas recomendaciones que fueron consideradas y que han generado resultados e impactos importantes han sido aquellas dirigidas a la campaña contra la Fiebre Porcina Clásica, las cuales han impactado fuertemente en los avances en la erradicación de la enfermedad y han propiciado cambios relevantes en los estatus sanitarios de los estados, que hacen cada vez más viable pensar en la erradicación de la enfermedad del territorio nacional en un corto plazo.

Sin embargo, resulta difícil el seguimiento a las recomendaciones debido a la ausencia de un procedimiento sistematizado que retroalimente a los evaluadores sobre la instrumentación de las recomendaciones a fin de generar mejores propuestas -con mayor grado de factibilidad y aplicabilidad- para aprovechar las oportunidades de mejorar la eficiencia operativa del Subprograma y de las campañas zoonosológicas y de incrementar la eficacia de las inversiones de Alianza con mejores resultados e impactos.

## 3.2 Gestión operativa del Subprograma y campañas zoonosanitarias

### 3.2.1 Evaluación de la función de los CEFPP como responsables de la gestión operativa del Subprograma

La operación del Subprograma y las campañas zoonosanitarias que lo componen no sería posible sin la participación de una figura privada que ha sido determinante en el impulso al desarrollo de las actividades zoonosanitarias y de inocuidad en las últimas dos décadas, desde antes del lanzamiento de la Alianza para el Campo.

Esta figura corresponde a los Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaria (CEFPP), que constituyen el brazo operativo del Subprograma a través del ejercicio directo de los recursos y acciones zoonosanitarias para la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades de los animales sujetas a control oficial y que, en años recientes, han incorporado la operación también de programas de inocuidad alimentaria.

Cabe aclarar que la figura de los CEFPP no surge con la Alianza, ya que desde antes de la entrada en vigor de ésta, ya se operaban las campañas zoonosanitarias a través de convenios de concertación en los que se involucraba a los gobiernos estatales y a los productores organizados en los Comités, figura que posteriormente fue reconocida en la Ley Federal de Sanidad Animal como Organismos Auxiliares Zoonosanitarios, para fortalecer la institucionalidad en materia de sanidad animal.

La operación de las campañas zoonosanitarias a través de los CEFPP fue una medida que buscó en primer término hacer corresponsables a los productores en el ejercicio de las actividades zoonosanitarias y por otro lado incrementar la cobertura operativa de las campañas zoonosanitarias oficiales que fueron afectando por las constantes reducciones de personal del gobierno federal y las limitaciones de recursos para la atención directa de la problemática zoonosanitaria. De esta manera, las acciones que inicialmente eran realizadas por personal oficial fueron transferidas a particulares organizados bajo la figura de los CEFPP.

La inclusión de esta figura privada en el esquema institucional de la sanidad animal ha traído como consecuencia un impulso a las acciones operativas de las campañas zoonosanitarias oficiales, que ha derivado en importantes avances en el control y erradicación de plagas y enfermedades de los animales -como se discutirá en el capítulo correspondiente de resultados de este informe-y por consecuencia en los beneficios e impactos económicos que acarrea la mejora sanitaria, no solo para los productores

Dentro de las ventajas que tienen las figuras de los Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaria como Organismos Auxiliares Zoonosanitarios resaltan las siguientes:

- ❶ Se ha ampliado la cobertura operativa de las actividades zoonosanitarias, que estaba limitada por la reducción en las estructuras del gobierno federal.
- ❷ Han fomentado la participación y compromiso de los productores en los diferentes procesos de las campañas zoonosanitarias.
- ❸ Han desarrollado capacidades técnicas que permiten una mejor calidad de atención y servicios zoonosanitarios.
- ❹ Cuentan con áreas administrativas que permiten una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.



participantes, sino para todos a lo largo de las cadenas agroalimentarias, al generarse condiciones competitivas a las regiones del país para acceso a mejores mercados nacionales e internacionales.

A continuación se presentan aspectos relevantes sobre la estructura, operación y participación de los CEFPP que han sido detectados a lo largo de las evaluaciones de Alianza en el período 2001 a 2006 y que son resultado de la observación directa y el análisis de la información proveniente de entrevistas y documentos. Dado que no es posible, debido a la naturaleza de la evaluación, realizar un estudio profundo que incluya un gran número de CEFPP por año, se debe considerar que los hallazgos que llevan al análisis en este apartado de la evaluación deben tomarse como base para desarrollar estudios más completos sobre la evolución, desempeño y futuro de los CEFPP como Organismos Auxiliares Zoonosanitarios.

### *1. Capacidad y calidad operativa y administrativa*

Uno de los grandes avances en la evolución de los CEFPP es sin duda el desarrollo de infraestructura, organización y capacidades que se ha generado en diferentes grados en los ámbitos operativo y administrativo entre los Comités de los estados.

En el ámbito operativo existen avances en algunos CEFPP que incluso cuentan con esquemas de certificación de procesos bajo el esquema ISO-9000 como es en Nuevo León, sin embargo, el promedio todavía está en proceso de desarrollar mejores esquemas organizativos y de profesionalización. En muy pocos CEFPP se cuenta con manuales de organización y de procedimientos y esquemas de mejora continua, de acuerdo a las visitas realizadas a los estados, aunque es de notar que en muchos casos los responsables operativos coinciden en que son necesarios para una mejor operación de los CEFPP.

El personal técnico que atiende las campañas zoonosanitarias por parte de los CEFPP es en la mayoría autorizado por SAGARPA para las actividades que desempeña, pero no existe un procedimiento de contratación que establezca el perfil mínimo requerido de acuerdo a cada puesto, por lo que muchos de los técnicos de los CEFPP fueron contratados bajo criterios personales de los responsables operativos y en muchos casos corresponden a personal que anteriormente trabajaba en el sector gubernamental.

En el área administrativa, se cuenta con lineamientos que buscan una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos que forman parte de la Alianza. Es importante hacer notar que de los programas de la Alianza, el de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria es el único que es operado por privados, con una estructura administrativa propia para garantizar el adecuado ejercicio de los recursos. El control que tienen los recursos por parte de las áreas administrativas ha llevado al Subprograma a tener uno de los niveles de control del gasto más eficiente en comparación con otros programas de la Alianza, en los que no es factible dar un seguimiento al uso de los recursos hasta su ejecución final por parte del usuario, como sucede en el caso del PSIA, donde si es posible seguir hasta sus resultados el ejercicio de los recursos.

Recientemente, la DGSA ha emitido lineamientos claros para diversos aspectos administrativos como contrataciones, adquisiciones, pago de servicios, tabuladores de sueldos, etc., con lo que lo que busca hacer un uso más eficiente de los recursos gubernamentales, aunque en muchos casos de los estados visitados, los CEFPP han argumentado problemas administrativos para la instrumentación de los lineamientos oficiales, ya que implican costos adicionales que no son factibles de realizar en un solo ejercicio anual y aunque algunos responsables de Comités argumentan que existe un

excesivo control de los recursos, en general se acepta que son necesarios para prevenir el uso discrecional en detrimento de las actividades operativas zoonosanitarias.

No obstante a los avances en el desarrollo institucional que han tenido los CEFPP, es necesario hacer mención de la gran heterogeneidad que se tiene dentro del universo de CEFPP a nivel nacional, destacando CEFPP como el de Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, y Guanajuato, entre otros por su alto nivel de desarrollo institucional, en contraste con comités como los de Baja California Sur y Durango Sur que son relativamente pequeños y de menor desarrollo organizacional, e inclusive entidades como Morelos que por conflictos internos carecían de la representación de un CEFPP al tiempo en que se llevó a cabo la evaluación en ese estado.

Existen casos donde los CEFPP son sólo representación de otra figura, como sucede en Tamaulipas, donde la responsabilidad operativa recae en la Comisión Tamaulipeca de Sanidad Agropecuaria (COTASAG), o en regiones de organización compleja de los CEFPP como es la Comarca Lagunera, donde existen CEFPP de Coahuila y Durango, además de Comités de Campañas de Tuberculosis bovina y brucelosis en Durango Norte y para los ganaderos lecheros de La Laguna, éste último ejerciendo funciones similares a las que tendría un Comité Regional de Fomento y Protección Pecuaria para los municipios de Coahuila y Durango en esa región.

En la mayoría de los estados donde hay una mayor importancia de la producción de ganado bovino, los CEFPP son prácticamente dominados en su mesa directiva por las Uniones Ganaderas Regionales, a diferencia de los estados como Jalisco, donde la mesa directiva está compuesta por ganaderos, porcicultores y avicultores, ocupando cada período de dos años la presidencia por cada uno de los representantes de los sectores pecuarios.

También es importante considerar que existen CEFPP cuya estructura está consolidada e integrada bajo una sola línea de mando en una Gerencia o Dirección Técnica que tiene mayor independencia estructural de las organizaciones de productores, así como en la toma de decisiones técnico-administrativas del CEFPP. En estos casos se puede mencionar a los CEFPP de Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán.

Por otro lado, están CEFPP que prácticamente están inmersos en las estructuras de las organizaciones de productores –particularmente cuando se distribuyen en Subcomités por especie o campañas-, lo que dificulta la toma de decisiones técnicas cuando éstas entran en conflicto con los intereses económicos de los productores, debido a la fuerte influencia de las organizaciones de productores sobre los empleados de los Subcomités. En estos casos se observaron a los CEFPP de Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Veracruz y muy especialmente en la Región de La Laguna con avicultores y ganaderos lecheros.

Para estos casos, se detectó un fuerte conflicto de identidad en las estructuras entre el CEFPP y la organización de productores. Esto propicia que en algunas organizaciones de productores se identifique como parte de la organización al Subcomité respectivo y no como parte de una estructura del CEFPP. Esto complica la función del gobierno federal de vigilar el correcto desarrollo de las actividades zoonosanitarias en situaciones donde hay conflictos de interés y los productores consideran que tienen el derecho de realizar acciones por fuera de la normatividad (como el caso del control de la movilización por las organizaciones de productores) o bien de no proporcionar a las autoridades información de las actividades zoonosanitarias como se observó en la campaña contra la Tuberculosis bovina y la Brucelosis en ganado lechero en la Comarca Lagunera.

En otro orden de ideas, la mayoría de los CEFPP visitados en las evaluaciones de 2001 a 2006, muestran una fuerte dependencia de los recursos gubernamentales (federales y estatales) para la operación de las campañas zoonosanitarias, particularmente en lo que respecta al costo de la plantilla de personal técnico y administrativo que consume una alta proporción de los presupuestos anuales para las campañas zoonosanitarias.

Esta situación propicia que algunos estados suspendan las actividades zoonosanitarias en una parte del año, cuando aún no son liberados los recursos de Alianza. Esto se observó con mayor intensidad en los CEFPP de Baja California Sur y en San Luis Potosí, donde el personal de éstos CEFPP no reciben sueldo por períodos de hasta tres meses, suspendiendo las acciones de campo de la mayoría de las campañas. En estos casos, los CEFPP aplican el subsidio de Alianza a todos los productores, aún a aquellos de estratos altos que tienen la capacidad de financiar en su costo total las actividades zoonosanitarias que requieren para acceder a mercados.

Por el contrario, en CEFPP que cuentan con el ingreso de recursos por servicios zoonosanitarios prestados, reducen la dependencia de los recursos gubernamentales y por tanto mantienen la operación de las campañas a lo largo del año. Esto se observó claramente en Nuevo León, donde el CEFPP da servicios zoonosanitarios a través del Laboratorio Central de Monterrey tanto a productores como a la industria agroalimentaria, y permite el ingreso de recursos que son aplicados para el pago de gastos fijos como los servicios generales de luz, agua, teléfono y para el pago de una parte del personal técnico y administrativo que labora para el CEFPP en las campañas zoonosanitarias y en el laboratorio.

Esto pone en discusión la ventaja de desarrollar estrategias para obtener ingresos adicionales a los gubernamentales de Alianza, que permitan una mayor agilidad operativa de las campañas zoonosanitarias y también de aplicar las actividades en los tiempos óptimos cuando coinciden con la época del año en que no se han liberado los recursos del PSIA en los estados.

## *II. Calidad Técnica de las actividades desarrolladas por los CEFPP*

A lo largo de la historia de los CEFPP, se han logrado importantes avances en el desarrollo de capacidades técnicas, por un lado a través de las experiencias acumuladas durante varios años en el ejercicio profesional de los técnicos que laboran en ellos, coordinando y operando las acciones zoonosanitarias de las campañas, y por el otro a través de los esfuerzos de la DGSA para la profesionalización de los CEFPP.

Actualmente existen lineamientos que norman la contratación del personal técnico que laborará en los CEFPP, estableciendo perfiles de acuerdo al nivel del puesto a desempeñar y mecanismos transparentes para la selección y contratación del personal. Es importante señalar que estos lineamientos no permiten la contratación de personal de manera unilateral, sino que ésta debe darse por acuerdo de CRyS, lo que ha contribuido a dar transparencia al proceso de selección y contratación de personal, reduciendo así el uso de los comités como “bolsa de trabajo” para responder a intereses particulares ajenos a las actividades zoonosanitarias, situación que era común en años anteriores a la instrumentación de dichos lineamientos.

La capacitación es un componente esencial de la profesionalización de los CEFPP, sin embargo en esta área todavía se presentan algunas debilidades, ya que en general no se cuenta con esquemas formales de capacitación para personal. El principal factor limitante para la capacitación del personal se encuentra asociado a la falta de programas anuales bien estructurados y su correspondiente asignación de recursos para dicho propósito, y

entonces la capacitación se da por “oportunidad” mediante la asistencia a cursos, congresos y eventos de capacitación y actualización que son detectados por el personal interesado y que en general no están contemplados en la distribución presupuestaria de las campañas.

En la mayoría de los casos, las partidas designadas en los planes de trabajo para el rubro de capacitación están dirigidas hacia la capacitación a los productores en aspectos relacionados con las campañas zoonosanitarias, pero no para el personal técnico de los Comités, excepto en aquellos donde se captan recursos propios y que permiten tener una mayor participación del personal en eventos de capacitación con financiamiento proveniente de los recursos propios del CEFPP.

Por otra parte, el mayor reto en cuanto a la profesionalización de los organismos auxiliares zoonosanitarios lo representan las mesas directivas de los mismos, ya que al ser establecidas mediante un proceso de representación de las organizaciones -en donde en la mayoría de los casos son las Uniones Ganaderas Regionales las únicas al frente de los CEFPP y en pocos casos mediante la rotación de los puestos del Consejo Directivo entre las organizaciones de ganaderos, porcicultores y avicultores- el perfil de los integrantes de las mesas es muy variado en cuanto a formación académica-profesional, nivel socioeconómico, conocimiento del Subprograma, e incluso filiaciones u orientaciones políticas. No existe a la fecha un programa de “inducción” hacia los directivos de recién ingreso a las mesas directivas de los organismos auxiliares zoonosanitarios, por lo que su capacitación se da sobre la marcha, a medida que inician el desarrollo de sus funciones. Un comentario recurrente en este sentido, durante las entrevistas realizadas a directivos de diferentes CEFPP, se refiere a que el tiempo de gestión es muy corto y no permite adquirir un pleno conocimiento del Subprograma que ayude a un mejor desempeño, ya que mencionan que de los dos años de gestión el primero es un año de aprendizaje, lo que les deja sólo un año para poder desempeñarse más activamente en el Subprograma, ya que no siempre se pueden reelegir para uno o más periodos.

Esta situación representa problemas reales que pueden afectar el desempeño del Subprograma, ya que los cambios de mesa, al no haber un proceso de “inducción” pueden acarrear cambios en la manera en que se atiende la problemática zoonosanitaria y por otro lado se presta a que los gerentes de los organismos auxiliares sean quienes realmente controlen, en ocasiones con otros intereses de por medio, el desempeño de los CEFPP.

### *III. Cumplimiento de lineamientos técnicos y administrativos*

Considerando la importancia de las acciones que realizan los organismos auxiliares y dada la naturaleza pública de los recursos que manejan, además de las experiencias acumuladas desde la aparición de esta figura, se ha logrado avanzar en el desarrollo de un marco legal y de referencia para el desempeño de sus actividades operativas.

Los CEFPP fueron creados en base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, como Asociaciones o Sociedades Civiles y posteriormente, con la publicación de la modificación en 2002 de la Ley Federal de Sanidad Animal, se reconoce a estos Comités como Organismos Auxiliares de la SAGARPA para el desarrollo de las actividades zoonosanitarias y de fomento en el territorio nacional. Con esto se fortalece la institucionalidad zoonosanitaria al reconocer a los organismos privados en el ejercicio de la operación de las campañas zoonosanitarias, que se refuerza en el Reglamento Interior de la SAGARPA, publicado en julio del 2001.

Los instrumentos antes mencionados son los que confieren a los organismos auxiliares su identidad como tal, sin embargo, la importancia de las acciones realizadas por estos, así como las experiencias acumuladas a lo largo de la historia de los CEFPP han hecho necesario desarrollar otros instrumentos que establezcan un marco de referencia para su operación tanto en el ámbito técnico-operativo como en el administrativo.

Por lo anterior, en enero de 2006 la DGSA envía a los estados la primera versión de los *“Lineamientos técnicos y administrativos para la operación de los recursos asignados al Subprograma de Salud Animal del Programa Alianza para el Campo (Alianza Contigo), a través de los organismos auxiliares de salud animal, denominados Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaria”*, que contenía las disposiciones técnicas y administrativas para el ejercicio de los recursos del Subprograma de Salud Animal.

Posteriormente en Septiembre de ese mismo año, se emiten unos nuevos lineamientos denominados: *“Lineamientos técnicos y administrativos para la operación de los recursos públicos asignados al Subprograma de Salud Animal del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Alianza para el Campo, a través de los Comités Estatales para el Fomento y Protección Pecuaria o sus equivalentes.”*, donde se hacen algunas modificaciones a los lineamientos anteriores a fin de ajustarlos para normar solamente la forma de operar los recursos públicos, tanto federales como estatales,

En el ámbito administrativo, estos lineamientos establecen criterios para el manejo de los recursos financieros, humanos y materiales, definiendo partidas de gasto, mecánicas para adquisiciones, licitaciones, contratación de personal, tabuladores de salarios y gastos, procedimientos para el control de recursos materiales. De igual manera se establecen las funciones y responsabilidades de los diferentes integrantes de los organismos auxiliares, ya sea del área técnica, administrativa o de los miembros de la mesa directiva.

En el ámbito operativo, se establecen los procedimientos para la integración, revisión y autorización de los planes de trabajo para la ejecución de las campañas zoonositarias por parte de los organismos auxiliares; así mismo, se establecen las responsabilidades de cada uno de los participantes en el Subprograma.

De manera general, las disposiciones establecidas en los lineamientos para aplicar los recursos del Subprograma por parte de los CEFPP, se están aplicando desde hace tiempo, por lo que los responsables de los CEFPP entrevistados en Jalisco, Michoacán y Nuevo León manifestaron no tener ningún problema para acatarlos en la mayoría de sus disposiciones.

Sin embargo, un punto crítico en el cumplimiento de las disposiciones de los lineamientos es el concerniente a los perfiles de los puestos, donde para su cumplimiento se obligaría el despido de personal contratado antes de la publicación de los lineamientos que no cubre el perfil establecido para cada puesto, lo que implicaría costos adicionales por indemnizaciones que pudieran resultar tan elevados como el presupuesto de todo un año del Subprograma en un estado. Esta disposición requerirá entonces de tiempo para su cumplimiento, en la medida que los CEFPP vayan renovando progresivamente a su personal bajo los requisitos establecidos para cada uno de los perfiles descritos en la normativa.

A diferencia de los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal, en el caso de los CEFPP no existen procedimientos establecidos para su reconocimiento oficial, por lo que deberán de ser establecidos a fin de evitar conflictos en los estados cuando existen dos figuras que reclaman el derecho a ejercer los recursos del Subprograma.

Como ejemplo se menciona lo sucedido en Nuevo León, donde parte de los recursos del Subprograma fueron retenidos por la SAGARPA (12 millones de pesos de los ejercicios 2005 y 2006) debido a que al existir dos organismos -la Comisión Estatal de Sanidad Animal (CESA) integrada por avicultores y porcicultores, y el CEFPP de Nuevo León, integrado principalmente por ganaderos bovinos- se generaron conflictos por el manejo de los recursos para el control de la movilización, que estaban bajo la operación del CESA aparentemente con fines recaudatorios y de obtención de información privilegiada, lo que ejemplifica claramente el conflicto de intereses entre la verificación zoonosanitaria de la movilización animal y el uso discrecional de recursos e información generados, por particulares con comerciales.

Lo anterior, manifiesta la importancia de la regulación sobre el uso de los recursos públicos en el Subprograma, pero también pone de manifiesto que aún se requiere de mayores regulaciones a fin de evitar situaciones como la presentada en Nuevo León donde existieron fuertes conflictos de interés entre el ejercicio operativo zoonosanitario y los intereses de grupos de productores, cuando éstos son los responsables de operar procesos críticos de las campañas zoonosanitarias como el control de la movilización, que por su naturaleza de bien público más puro, deberían estar bajo el control operativo de la autoridad gubernamental, ya sea federal o estatal.

#### *IV. Pertinencia de la operación de las acciones zoonosanitarias*

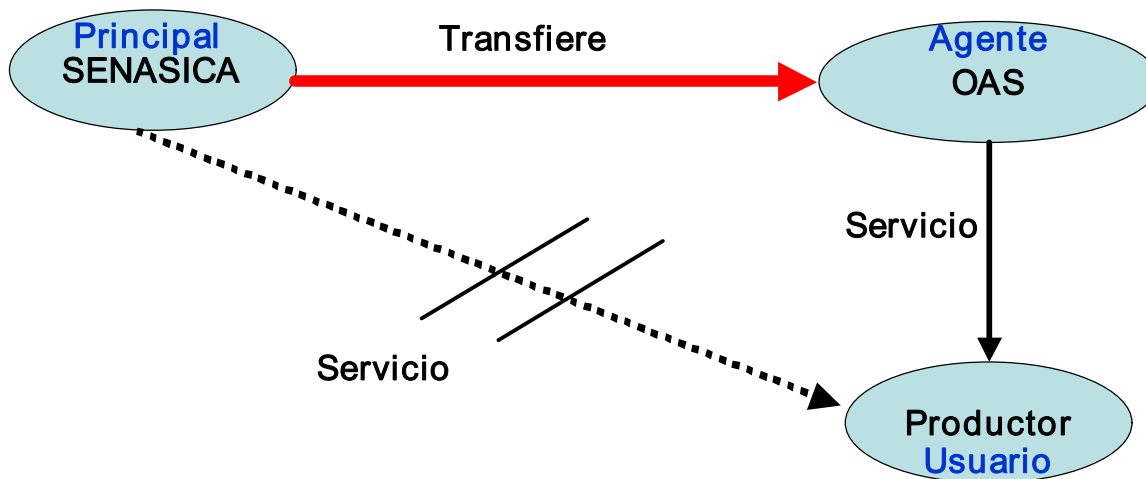
Analizar la pertinencia del ejercicio de las acciones zoonosanitarias apoyadas por el Subprograma de Salud Animal, a través de los organismos auxiliares, requiere de la comprensión del marco en el que se da el desempeño de dichas acciones, buscando entender las condiciones bajo las cuales se delega a entidades particulares el ejercicio de recursos públicos para la atención de una problemática de carácter sanitario que lleva a la generación de bienes públicos con diferentes grados de pureza en función del apropiamiento del bien generado.

Como ya se ha comentado anteriormente, el Estado Mexicano ha tenido que delegar en los particulares la prestación de ciertos servicios en materia zoonosanitaria a través de la operación de las campañas zoonosanitarias, servicios que el Estado, pese a estar obligado a prestar a la sociedad, no puede proporcionar debido principalmente a la disminución de los recursos necesarios para ello, principalmente los recursos humanos y de infraestructura. Este modelo, bajo el cual se prestan servicios a través de un tercero, delegando en éste ciertas funciones que normalmente eran atribución del Estado se puede definir con base en la teoría Agente-principal<sup>13</sup>, en la cual el principal (el Estado) delega la prestación de un servicio (campañas zoonosanitarias) a un agente (los CEFPP) (Figura 15).

---

<sup>13</sup> La teoría Agente-Principal fue utilizada originalmente para describir las relaciones entre el dueño de una empresa (Principal) y sus administradores (Agente), cuando el primero delega en los segundos el control de la misma. Posteriormente sus aplicaciones se han ampliado a ámbitos como el gubernamental, enfocándose principalmente en la manera en que los gobiernos y los representantes populares, que en este caso juegan el papel del agente, asumen las responsabilidades que les son conferidas por parte de una población de votantes.

Figura 15. Esquema de la relación funcional Agente-Principal en la operación del Subprograma de Salud Animal por parte de los organismos auxiliares zoonosanitarios (CEFPP)



Ahora, si bien es cierto que a través de la transferencia de las acciones de las campañas zoonosanitarias a los organismos auxiliares se ha tenido la oportunidad de incrementar la cobertura del servicio un mayor número de productores y que gracias a esto se han logrado avances importantes, no se puede negar que a lo largo de la historia del ejercicio operativo del Subprograma se han tenido algunos problemas derivados de la delegación de atribuciones y responsabilidades hacia los privados en las figuras de organismos auxiliares de sanidad.

Estos problemas tienen su origen en lo que la teoría económica del agente-principal denomina como problemas de agencia, que surgen de la interacción entre el agente y el principal y en la manera en que los objetivos y metas de cada uno de ellos son atendidos.

Entre los problemas de agencia más importantes se encuentra el denominado **Riesgo Moral**, que se presenta debido a que las consecuencias directas de las decisiones del agente no recaen directamente sobre él. Este problema se ha observado que se puede presentar en casos en donde los directivos de los CEFPP toman sus decisiones basados en intereses ajenos a los intereses del Subprograma, los cuales pueden ser de tipo económico, personal, político, etc., basándose en el hecho de que aparentemente ellos no son directamente perjudicados por la falta de resultados o avances zoonosanitarios.

Este riesgo moral también lleva a problemas en la **alineación de los incentivos**, ya que dada la falta de consecuencias para el agente con respecto de las decisiones que tome, éste podrá fácilmente comportarse de manera oportunista, ya sea buscando sus beneficios particulares a expensas de los beneficios esperados por el principal, o bien aprovechando su posición para tomar ventaja en la apropiación de los beneficios generados por el Subprograma. Este es el caso mencionado en Nuevo León, donde el CESA presentaba un conflicto de intereses por el uso indebido de información generado por el control de la movilización animal para obtener ventajas comerciales.

En resumen puede decirse que el riesgo moral se presenta cuando el principal y el agente no comparten del todo los mismos incentivos y no existe una corresponsabilidad sobre las consecuencias de no alcanzar los resultados esperados.

Otro tipo de problema de agencia observado frecuentemente en el ejercicio operativo de los CEFPP se define como el problema de la **“Acción Oculta”** y está relacionado con las limitaciones del principal (gobierno federal) de realizar una adecuada supervisión a las tareas que desempeña el agente (CEFPP). En este caso, es bien sabido y ya se ha comentado ampliamente a lo largo de varias evaluaciones que las capacidades del sector gubernamental, tanto federal como estatal, de realizar una supervisión al quehacer de los organismos auxiliares son muy limitadas, ya que se carece de personal y recursos para poder llevarla a cabo. En su lugar, la supervisión se realiza de manera predominantemente documental a través de los informes físicos y financieros que se realizan ante las CRyS y en menor medida en los informes técnicos que se presentan en las SubCRyS.

Este problema de la “acción oculta” se deriva en problemas de **“Asimetría de la Información”**, que se refiere al hecho de que la información que recibe el principal (gobierno federal) con respecto al desempeño del agente (CEFPP) y de los resultados de sus actividades, puede tener sesgos tendientes a “guardar” una buena imagen del agente y su desempeño. Una vez más, las limitaciones del principal para supervisar al agente hacen que éste primero tenga que confiar en la información que recibe por parte del segundo.

Un ejemplo para este caso, es lo sucedido en la campaña contra la Fiebre porcina clásica en los estados que conforman la región del Bajío cuando estaban clasificados en fase de “erradicación con vacunación”. En ese tiempo, SENASICA recibía información con respecto a las aplicaciones de vacuna contra FPC que se realizaban en los estados para prevenir la enfermedad, pero al carecer de capacidad suficiente para supervisar de manera directa la correcta realización de las aplicaciones, confiaba en los CEFPP y asumía que las vacunaciones que reportaban los CEFPP habían sido realizadas apropiadamente y de la misma manera asumía que los resultados reportados por los CEFPP eran congruentes con la efectividad de la aplicación. Sin embargo, mediante entrevistas con representantes de porcicultores en la región, se pudo constatar que una parte importante de la vacuna no se llegaba a aplicar en las unidades de producción, y que sólo se adquiría debido a que era indispensable presentar la factura de la compra de la vacuna para obtener el certificado zoosanitario de movilización.

La ausencia de focos de FPC hacía manifiesta la necesidad de cambiar las estrategias de la campaña en esos estados, pero la falta de información veraz a SENASICA impidió que se llevaran a cabo los cambios de estrategia enfocados hacia la fase de erradicación en esos estados y se perdió tiempo y recursos del Subprograma en una estrategia de vacunación que no era necesaria. Esto por supuesto implicó un retraso en lograr la fase de erradicación y posteriormente la libre de al menos dos años, con los costos implícitos por comercializaciones no realizadas en ese lapso de tiempo y que podrían estimarse en varios cientos de millones de pesos.

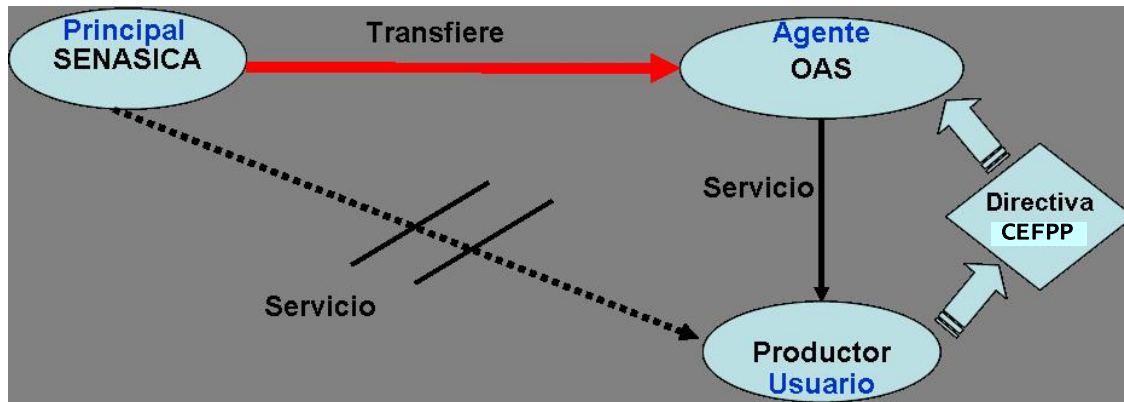
Otro factor importante es el hecho de que los impactos de las acciones que realizan los CEFPP no dependen completamente de ellos, sino que son afectadas por factores externos, como las condiciones ambientales, condiciones de mercados, entre otras. De esta manera, pueden “enmascarar” y justificar su bajo desempeño en esas condiciones adversas.

En el ámbito normal de una relación agente-principal, se asume que el servicio es prestado a un tercero que no tiene una relación directa con ninguna de las partes, más allá de la demanda del bien o servicio y de los beneficios particulares que éste le pueda traer; sin embargo, en el caso de los organismos auxiliares zoosanitarios existe una



condición que en cierta manera hace más patentes los problemas de agencia, y se refiere al doble papel que desempeñan los organismos auxiliares en materia zoonosanitaria. Por un lado, los CEFPP son considerados auxiliares de la Secretaría en la instrumentación de las medidas sanitarias, que en este caso corresponden a las campañas zoonosanitarias, y por otro lado juegan el papel de representantes de los productores, es decir el mismo agente forma parte del grupo de usuarios del servicio (Figura 16).

**Figura 16. Intervención de la mesa directiva de un CEFPP en las relaciones entre el principal (SENASICA) y su agente (CEFPP)**



Bajo este esquema se presenta el riesgo de un conflicto de intereses ya que por una parte, el área técnica de un organismo auxiliar está encargada de aplicar las medidas zoonosanitarias que involucra una campaña en apego a los lineamientos y la normatividad establecida por SENASICA, sin embargo, está supeditada a la autoridad de la mesa directiva o de la organización de productores en la que se asienta un Subcomité en particular, que son los representantes electos por los mismos productores.

No es extraño que la mesa directiva de los CEFPP o los representantes de la organización de productores busquen anteponer los intereses comerciales de los productores –o sus propios intereses particulares– a las necesidades y prioridades zoonosanitarias, e incluso en casos donde son contrarios a la normativa zoonosanitaria vigente en materias específicas, de modo que en el área técnica de los CEFPP o Subcomités se presenta la disyuntiva entre seguir los lineamientos oficiales o seguir las instrucciones de la mesa directiva, quien finalmente viene siendo el patrón de los técnicos de los comités y subcomités.

Una situación como esta puede estarse presentando en la campaña contra la Influenza aviar en estados o regiones con alta producción avícola como Jalisco, Nuevo León y la Comarca Lagunera, donde las operaciones de la campaña están bajo el control de los avicultores tecnificados y donde la presencia de alertas epidemiológicas de Influenza aviar en varias partes del país, pudiera estar manifestando un conflicto entre lo que técnicamente hay que hacer (vacunar y reportar focos) y lo que comercialmente les favorece (ocultar información sobre focos en las unidades tecnificadas).

Esta situación ha llegado a extremos en donde incluso algunos CEFPP han llegado a operar actividades al margen de la normatividad, por ejemplo al pretender regular de manera unilateral la movilización de productos o la aplicación de tratamientos cuarentenarios a productos que se internan a los estados, aun cuando su estatus

zoosanitario no justifica la aplicación de una medida cuarentenaria de este tipo, respondiendo a intereses locales que buscan proteger a los mercados de sus competidores de otras entidades. Es el caso de la campaña contra la Tuberculosis bovina, donde se obligan requisitos de movilización para el ganado en pie, que no están contemplados en la normativa vigente de la campaña.

Es importante hacer énfasis en el hecho de que los problemas de agencia se magnifican debido a las carencias que se tienen para la realización de una supervisión adecuada a los organismos auxiliares zoonosanitarios, y es que este aspecto no fue debidamente contemplado durante los procesos de transferencia de atribuciones oficiales a los particulares, en este caso los CEFPP.

Durante ya varios años, la Secretaría ha pasado por esquemas muy severos de reducción de las plantillas de personal y de recursos financieros y materiales. En este proceso de adelgazamiento los CEFPP se presentaron como una alternativa para poder otorgar una adecuada cobertura operativa en la prestación de los servicios zoonosanitarios que los productores demandaban y que la misma Secretaría define como prioritarios. Y ciertamente, los CEFPP han desempeñado de manera adecuada ese papel, pero durante este proceso de transferencia de responsabilidades oficiales a particulares no se contempló retener los medios y recursos necesarios para poder realizar una adecuada y efectiva supervisión de las actividades transferidas al sector privado organizados en la figura de los organismos auxiliares.

Para mejorar la operación zoonosanitaria a través de los CEFPP, es necesario que SAGARPA y SENASICA desarrollen estrategias para contar con los recursos humanos y materiales que permitan corregir los problemas de Agencia descritos en este apartado.

#### *V. Vigencia de la figura los CEFPP como responsables operativos de las acciones zoonosanitarias*

Después de 10 años de vigencia de la Alianza para el Campo como instrumento de apoyo a las actividades zoonosanitarias a través del Subprograma de Salud Animal y a lo largo de los más de 20 años de existencia de la figura de los CEFPP, se ha demostrado que estos han sido una alternativa viable para poder atender las necesidades del sector pecuario en materia zoonosanitaria.

La situación actual y las perspectivas a corto plazo en cuanto a las estructuras gubernamentales y las tendencias al ahorro en el gasto público, no plantean un escenario en el que las necesidades del campo mexicano en materia zoonosanitaria puedan ser atendidas a través de estructuras gubernamentales, lo que plantea la necesidad de seguir contando con el apoyo de entidades privadas que puedan asumir en parte las responsabilidades de atención al sector.

En este contexto, es lógico pensar en la continuidad de la figura de los organismos auxiliares que, aun en medio de toda la problemática antes mencionada, han permitido lograr avances importantes en cuanto a mejoras en la condición zoonosanitaria de sus áreas de influencia. Sin embargo, si bien la continuidad en cuanto a su existencia *per se*, no esté en discusión, sí es necesaria una reflexión con respecto a la madurez institucional que se ha logrado en los organismos auxiliares y las condiciones que el sector demanda de estas organizaciones.

El enfoque de SAGARPA y SENASICA sobre los CEFPP como agencias privadas no gubernamentales, manifiesto a través de los lineamientos administrativos y operativos que ha emitido, presenta como ventajas el ejercer un mayor control sobre el ejercicio de los recursos gubernamentales, pero por otro lado, como gran desventaja genera una alta

dependencia de los CEFPP a operar fundamentalmente con recursos gubernamentales, al regular no solo la forma en que se deben ejercer los recursos públicos sino también limitando de cierta forma a las estructuras operativas privadas bajo un principio de similitud a las estructuras gubernamentales.

Sin duda alguna uno de los grandes retos en la consolidación de los organismos auxiliares es romper con la gran dependencia que aun existe con respecto a los fondos públicos para su subsistencia. Actualmente, todavía la mayoría de los organismos auxiliares dependen por completo de los recursos gubernamentales para mantener sus estructuras administrativas y operativas.

La prestación de servicios zoonosanitarios por parte de algunos CEFPP ha sido un mecanismo que les ha permitido captar recursos propios, los cuáles les han permitido alcanzar un mayor nivel de desarrollo institucional y en cierta medida disminuir su dependencia de los recursos públicos. Son varios los casos de los organismos auxiliares que cuentan con sus propias instalaciones y que se encargan de los costos de operación y mantenimiento de las mismas, a través de los recursos captados por los servicios prestados a los productores, operando bajo la visión de una empresa privada que suministra servicios zoonosanitarios con una combinación de recursos públicos y privados.

Sin embargo, el riesgo latente es que los recursos propios de los CEFPP no siempre sean usados para apoyar el desempeño de los mismos organismos y existen todavía casos en los que no hay transparencia en el uso y manejo de dichos recursos.

De esta manera, la visión a mediano y largo plazo en cuanto al desarrollo de los organismos auxiliares debe enfocarse en lograr una madurez institucional en ellos, al tiempo que se generan las condiciones para facilitarles la opción de generar sus propios recursos para reducir su dependencia de los fondos públicos, todo esto bajo un estricto marco normativo y una adecuada supervisión que permita reducir los problemas de agencia y minimizar sus efectos negativos, lo que implica no solamente el desarrollo de los organismos auxiliares, sino también cambios estructurales en el sector oficial que permitan llevar a cabo la supervisión necesaria para asegurar el adecuado desempeño de los CEFPP.

### *3.2.2 Análisis de los procesos operativos de las campañas zoonosanitarias*

Este apartado se refiere a la valoración cualitativa de la evolución que han tenido de forma general los principales procesos de las campañas zoonosanitarias desde 2001 a 2006 y de cómo han influido en los resultados e impactos del Subprograma y campañas zoonosanitarias.

#### *1. Planeación estratégica y operativa*

Desde 2001 y hasta el 2006, los procesos de planeación de las campañas zoonosanitarias se han mantenido sin mucho cambio, y los procesos son los mismos que se hacen para la planeación del Subprograma bajo un esquema de programación-presupuestación operativa anual. De forma resumida, en la mayoría de los estados la propuesta anual de trabajo la elaboran los responsables operativos de cada campaña en los CEFPP como ya se ha mencionado en este informe. Esto corresponde a un ejercicio anual de programación-presupuestación de metas físicas y financieras de Alianza, y donde las metas de avance zoonosanitario se establecen con menor grado de atención que a las físicas y financieras. No existen documentos de planeación estratégica en los estados, que guíen la planeación operativa hacia metas claras y definidas de avance zoonosanitario, a excepción de la campaña contra la Tuberculosis bovina, donde es el Comité

Binacional<sup>14</sup> el que establece las metas de prevalencias de avance en los estados. La falta de planeación estratégica de las campañas ha propiciado que los estados permanezcan más tiempo del necesario en una fase inferior a la libre, debido a que los participantes estatales no están debidamente enfocados en lo que hay que hacer para obtener en el menor tiempo posible los cambios de fase de acuerdo a sus avances en la erradicación de enfermedades y plagas del ganado.

## *II. Difusión*

La difusión que se hace de las campañas zoonosanitarias en los estados es a través de materiales impresos, de reuniones de responsables operativos o normativos estatales con organizaciones de productores y en ocasiones mediante la producción y transmisión de spots de radio y en menor grado de televisión en estaciones locales.

En las visitas realizadas a lo largo de los años de la evaluación, no se observan cambios en las estrategias de cómo comunicar las acciones de las campañas, donde fundamentalmente se realiza mediante material impreso como folletos, trípticos y posters, los que tienen un limitado impacto en la transmisión de información a los productores, debido principalmente a los siguientes factores:

- Los materiales son generalmente elaborados por los mismos técnicos de los CEFPP, y donde se emplea un lenguaje demasiado técnico que resulta poco atractivo para los productores a los que se dirigen los mensajes.
- Los niveles de escolaridad bajos y el promedio alto de edad de los productores rurales de estratos bajos complica el proceso de difusión con materiales impresos, los cuales se hacen llegar a estos productores, pero no garantiza la transmisión del mensaje.
- El tiraje de materiales impresos es bajo respecto a la población participante en las campañas, lo que propicia bajos niveles de cobertura y esto resulta en desconocimiento de objetivos y acciones de las campañas zoonosanitarias.
- Son pocos los mecanismos que retroalimenten sobre el grado de penetración que los materiales de difusión tienen en la población objetivo, lo que provoca que se repitan los mismos errores en la comunicación sin mejorar su impacto.
- No existen en ninguno de los estados visitados programas estructurados de difusión con personal profesional especializado en comunicación, por lo que los esfuerzos de difusión se realizan de forma intermitente y con bajas coberturas.

En todos los CEFPP visitados, se reconoce la importancia de la difusión como proceso educativo que genera una cultura sanitaria en los productores, sin embargo, los recursos destinados para esta actividad son mínimos en los presupuestos anuales de las campañas zoonosanitarias y no se tiene presente elaborar un programa anual de difusión que mantenga el nivel adecuado de información entre los participantes de las campañas sobre los objetivos y beneficios de la mejora sanitaria para facilitar los procesos y en los casos necesarios incrementar la aportación de los beneficiados.

## *III. Capacidad y calidad diagnóstica*

El diagnóstico de campo y de laboratorio es uno de los procesos operativos de mayor importancia en las campañas zoonosanitarias, ya que es fundamental confirmar por medios

---

<sup>14</sup> Comité Binacional México-Estados Unidos para la Erradicación de la Tuberculosis bovina, compuesto por autoridades, investigadores y representantes de ganaderos de ambos países y donde se acuerdan los requisitos que debe cumplir México para la exportación de ganado bovino en pie a los Estados Unidos de América, así como la revisión de los avances en la erradicación de la Tuberculosis bovina en los estados mexicanos conforme a las metas acordadas en las reuniones bianuales que se realizan.

diagnósticos la presencia de plagas o enfermedades como primero paso para iniciar su control y erradicación.

En los estados visitados, la mayoría cuenta con recursos de laboratorios para diagnóstico de las enfermedades y plagas bajo control oficial, siendo el diagnóstico de laboratorio la más comúnmente encontrado en los laboratorios el de serología para la brucelosis bovina y caprina, ya que son procedimientos sencillos que no requieren de instalaciones o equipo sofisticado. Por el otro lado, el menos común el diagnóstico bacteriológico de Tuberculosis bovina, ya que se requiere de instalaciones y equipo especializado y de personal especializado en esta técnica diagnóstica, ya que se manejan materiales de riesgo y cultivos de bacterias con capacidad de infectar al personal que lo manipula.

Aun cuando algunos estados no cuentan con laboratorio para el diagnóstico de todas las campañas que operan, los medios de comunicación facilitan el acercar las muestras a los laboratorios en otros estados donde se ofrecen los servicios. De esta forma, no es necesario en ocasiones realizar costosas inversiones en instalaciones y equipo para acceder al diagnóstico en estados donde existen laboratorios acreditados por la autoridad federal para dar servicio a las campañas zoonositarias.

La calidad diagnóstica debe ser asegurada en todos los laboratorios, pero no en todos se tienen procesos supervisados para verificar y garantizar la calidad de los diagnósticos. Los laboratorios acreditados ante la Entidad Mexicana de Acreditación<sup>15</sup> (EMA) cuentan con procesos sistematizados para el aseguramiento de a calidad, lo que incrementa la confiabilidad de sus resultados diagnósticos. Los laboratorios con mejores instalaciones y servicios diagnósticos zoonositarios son los de El Salto en Jalisco, el Laboratorio Central de Monterrey en Nuevo León y el laboratorio de Mérida en Yucatán,

El gobierno federal a través de SENASICA ofrece servicios diagnósticos en el Centro Nacional de Servicios de Diagnóstico en Salud Animal (CENASA), para todas las plagas y enfermedades bajo control oficial, para todos los estados de la República Mexicana. No obstante, una queja común en los estados que han utilizado los servicios del CENASA es la tardanza en la comunicación de los resultados que en algunos casos alcanzó períodos mayores a un año para diagnósticos bacteriológicos de Tuberculosis bovina. Este problema está fuertemente relacionado con procesos administrativos del Centro que están ligados a la disminución de personal oficial en las dependencias federales y que afectan la calidad de los servicios gubernamentales.

Respecto al diagnóstico de campo, que se realiza en la campaña contra la Tuberculosis bovina a través de Médicos Veterinarios Autorizados por SAGARPA, los bajos niveles de cobertura de supervisión oficial no garantizan que la prueba de tuberculina aplicada al ganado sea bajo estándares de calidad diagnóstica, sobre todo considerando que en la mayoría de los estados no se encontró que los responsables de la supervisión oficial, no manejan parámetros de calidad que les permita estimar la correcta aplicación de las pruebas diagnósticas de tuberculización y por tanto no tiene posibilidad de dirigir la atención a corregir fallas en el diagnóstico de campo.

---

<sup>15</sup> La Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. es una entidad de gestión privada en México que acredita a los organismos de la evaluación de la conformidad (laboratorios de prueba, laboratorios de calibración, organismos de certificación y unidades de verificación u organismos de inspección). Fue creada para ofrecer a la industria y comercio de instrumentos de certificación –algunos con reconocimiento internacional- para competir equitativamente en el comercio internacional ante los retos que presenta el intercambio de productos, bienes y servicios en el mundo globalizado.

#### IV. Aplicación de tratamientos zoonosarios

Como tratamientos zoonosarios se entiende en este informe las acciones de aplicación de biológicos y químicos para prevenir o controlar plagas y enfermedades. En general, la aplicación de los biológicos (vacunas) se realiza bajo la supervisión de personal técnico de los CEFPP o bien de personal técnico de los productores, los cuales están autorizados por la SAGARPA para tal fin para las campañas contra Influenza aviar, Enfermedad de Newcastle, Enfermedad de Aujeszky y Brucelosis bovina. En el caso de la campaña contra la Rabia paralítica bovina, al no existir una normatividad para la misma, la vacunación la practican generalmente los ganaderos sin supervisión técnica en la mayoría de los casos.

A excepción del personal de los CEFPP, en los casos donde son los productores los que aplican los biológicos, no es posible garantizar un adecuado manejo de la cadena fría y una correcta aplicación en los animales. Por tanto, en los estados donde los CEFPP proveen de vacunas a los productores, se asume que éstas son correctamente aplicadas, cuando la experiencia indica que en algunos casos se aplican incorrectamente o bien no se llegan a aplicar.

Esto último se pudo constatar para la campaña contra la Fiebre porcina clásica en los estados de Jalisco y Michoacán, en los últimos meses que permanecieron en la fase de “erradicación con vacunación” y donde porcicultores entrevistados manifestaron adquirirla en el CEFPP, pero no aplicarla por los efectos secundarios que aparentemente provocaba ante la presencia de otras enfermedades como el Síndrome Respiratorio y Reproductivo del Cerdo (PRRS, por sus siglas en inglés y pronunciado como “pírs”).

Como ya se ha mencionado, la falta de personal oficial para supervisar la aplicación de los biológicos, conforme a lo establecido en la normatividad de cada campaña, permite que se presenten este tipo de situaciones que pueden poner en riesgo los avances de una campaña.

Respecto a la aplicación de tratamientos, la campaña contra la Garrapata *Boophilus spp.*, establece que para el caso de la movilización de bovinos los tratamientos garrapaticidas se deben aplicar previo a una inspección por un Médico Veterinario Autorizado por SAGARPA y en caso de detectar ectoparásitos deberá aplicar el tratamiento garrapaticida, ya sea por cualquiera de los métodos disponibles de aspersión, inmersión o aplicación cutánea o intramuscular, y posteriormente inspeccionar el ganado para verificar la ausencia de garrapatas.

No obstante, es frecuente que los animales movilizados lleguen a los puntos de verificación con garrapatas vivas, lo que indica que los tratamientos no fueron aplicados conforme a lo que establece la normatividad, con los consecuentes problemas a quien transporta y comercializa el ganado que debe ser retenido y recibir tratamiento hasta verificar que los ectoparásitos han sido eliminados.

Al igual que sucede con la aplicación de vacunaciones, en el caso de los tratamientos garrapaticidas la falta de procesos sistemáticos de supervisión oficial propician que no se apliquen conforme a la normatividad, lo que representa un riesgo de difusión de la garrapata hacia zonas libres.

#### V. Vigilancia epidemiológica

En forma general, se puede valorar a la vigilancia epidemiológica hasta cierto grado como efectiva para la oportuna detección de los problemas zoonosarios, como se ha demostrado en casos de la presencia de problemas zoonosarios en zonas libres como Enfermedad de Newcastle, Influenza aviar y Enfermedad de Aujeszky. Sin embargo, no

existen estudios que demuestren los costos asociados al tiempo en la detección de focos y brotes y con esto evaluar más adecuadamente la efectividad de la vigilancia epidemiológica en los estados.

Al nivel estatal, las actividades de vigilancia epidemiológica pasiva son bajas, ya que no existen incentivos adecuados que fomenten el reporte por productores y técnicos de la presencia de plagas y enfermedades, y en ocasiones se percibe como castigo el reportar oportunamente un problema zoonosario en una unidad de producción, por las implicaciones económicas que representa para los productores una cuarentena y en casos hasta la despoblación de sus predios, sin los apoyos gubernamentales adecuados para solventar las pérdidas que enfrentan los productores afectados.

Se ha observado que algunos estados han instrumentado mecanismos de apoyo mediante indemnizaciones con pago en efectivo de una parte de los costos como sucede en la campaña contra la Tuberculosis bovina, mediante la contratación de seguros ganaderos que cubran las pérdidas como el caso de la campaña contra la Fiebre porcina clásica, o bien mediante apoyo con programas de Alianza para reposición de animales. Alternativa que los poricultores del Estado de Jalisco acordaron para canalizar los apoyos del Programa de Fomento Ganadero a la reposición de granjas porcícolas con problemas de Enfermedad de Aujeszky, para acelerar los procesos de reducción de prevalencias de hatos infectados y acceder a mejores estatus sanitarios en esa campaña. Todos estos mecanismos de apoyo favorecen el reporte de focos y casos de enfermedades o plagas, ya que contribuyen reducir a los impactos económicos derivados de las actividades de control y erradicación en unidades productivas afectadas.

Respecto a la vigilancia epidemiológica activa, en zonas libres la vigilancia se basa en muestreos estadísticos anuales de las poblaciones susceptibles, pero cuyo diseño está enfocado a demostrar la ausencia de la enfermedad o plaga, y no a detectar los factores de riesgo que pudieran favorecer la presencia de las mismas. Esto implica el diseño de mecanismos mejorados de vigilancia activa en zonas libres para enfermedades y plagas que aún son endémicas en el país. Por otro lado, en estados en control y erradicación, las estrategias de vigilancia epidemiológica son muy limitadas a excepción de la campaña contra la Tuberculosis bovina, donde se han desarrollado mejores esquemas de vigilancia en los rastros para la detección de la enfermedad. Esto mismo se ha desarrollado para la campaña contra la Influenza aviar, ya que esto permite solventar la falta de supervisión en las granjas tecnificadas por restricciones en el ingreso bajo argumentos de bioseguridad.

Al nivel nacional, la vigilancia epidemiológica se realiza mediante el reporte obligatorio que los laboratorios de diagnóstico autorizados deben hacer a SENASICA, donde la Dirección de Vigilancia Epidemiológica establece las medidas necesarias para investigar, activar alertas epidemiológicas de ser necesario, dar seguimiento a los focos y casos hasta su conclusión y cierre oficial, todo en coordinación con la Dirección de Campañas Zoonositarias y con los responsables operativos y normativos en los estados.

Todo esto en conjunto representa el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, que en el país ha demostrado ser eficiente y efectivo para mantener y mejorar los estatus zoonosarios y que incluye desde los reportes por productores, técnicos, laboratorios y otros, hasta las acciones contra epizootías llevadas a cabo por los responsables normativos y operativos al nivel nacional y estatal.

## VI. Control de movilización

Este proceso operativo es uno de los que recibe una alta proporción de los recursos anuales del Subprograma, pero también presenta una de las más grandes problemáticas de las campañas debido a la forma en que es ejecutado en los estados.

Generalmente, el control de la movilización se conceptualiza en puntos de verificación establecidos en vías de comunicación terrestres como carreteras y caminos. Sin embargo, el control de la movilización inicia desde el momento en que los interesados en movilizar animales o productos pecuarios sujetos a regulación, debe de cumplir con lo dispuesto en la normatividad respectiva, mediante los servicios de profesionistas autorizados para verificar el cumplimiento normativo. Este primer elemento constituyente del control de la movilización implica la realización de diagnósticos y tratamientos necesarios para demostrar la ausencia de riesgos de plagas o enfermedades, así como de las inspecciones previas al embarque de animales y productos. Este elemento no es considerado como fundamental para un adecuado control en la movilización y la supervisión oficial en la mayoría de los eventos está ausente para verificar que los profesionistas autorizados cumplen con las funciones oficiales que se les han delegado.

El segundo elemento en el control de la movilización está en la certificación zoosanitaria que se realiza en los Centros de Certificación Zoosanitaria (CCZ) autorizados por SAGARPA. Estos centros son en su gran mayoría operados por organizaciones de productores, lo que implica la posibilidad de que se presenten conflictos de intereses, lo que se propicia más todavía debido a que los Médicos Veterinarios responsables de estos CCZ son pagados por las organizaciones de productores.

La baja cobertura de supervisión de estos CCZ por las autoridades, aunado a los bajos sueldos pagados a los profesionistas responsables y su relación laboral con las organizaciones, propicia que en muchos de los CCZ se encuentren Certificados Zoosanitarios para movilización firmados en blanco y donde en la mayoría de los casos es una secretaria la que emite el documento oficial, permitiendo con este esquema que se generen autorizaciones con errores que posteriormente son detectados en Puntos de Verificación e Inspección Zoosanitaria (PVIZ), y que en muchos de las ocasiones implica el retorno de los embarques hasta corregir los problemas detectados.

En evaluaciones anteriores al Subprograma y campañas se ha recomendado explorar la posibilidad de que los Médicos Veterinarios responsables de los CCZ no dependan laboralmente de las organizaciones de productores, y que el pago de sus servicios se pueda realizar parcialmente con recursos del Subprograma para reducir el conflicto de intereses al que se ven sujetos dichos profesionistas, lo que se deberá reforzar mediante supervisión oficial de sus actividades de certificación.

Un tercer elemento del control de movilización al que se le ha invertido una gran proporción de los recursos del Subprograma -más del 15% de los recursos del Subprograma durante el período de 2001 a 2006- representan los PVIZ y donde se presenta la mayor problemática sobre el proceso de control de movilización. La verificación e inspección zoosanitaria es un considerado un acto de autoridad, que por ende debe ser realizado por autoridades federales o bien de otras autoridades a los que se les delega la responsabilidad.

En una alta proporción de los PVIZ ubicados en el territorio nacional no cuentan con personal oficial que represente a la autoridad en los actos de verificación e inspección y es personal de los CEFPP los que realizan las actividades de verificación e inspección.



Esto representa un fuerte problema legal, ya que el personal de los CEFPP no tiene la figura jurídica para realizar estos actos de autoridad y por tanto están legalmente usurpando funciones reservadas a la autoridad. Esta situación propicia que los infractores que son detectados en estos PVIZ no sean sancionados conforme a la legislación vigente, debido a esta situación irregular.

No es adecuado que por vigilar el cumplimiento de disposiciones legales en materia zoonosanitaria, se permita violentar otro tipo de legislación, sobre todo aquella que protege los derechos legales de quienes transitan por el territorio nacional contra actos ilícitos de particulares. Es urgente corregir esta situación, ya que afecta fuertemente la eficiencia de los recursos aplicados para el control de movilización de los PVIZ y una alternativa que ya se aplica en algunos estados como Chihuahua y Durango, es que el Gobierno Estatal opere directamente con su personal los PVIZ en coordinación con personal de los CEFPP. De esta forma, se corrige el problema legal en el que actualmente están una alta proporción de los PVIZ en los estados y se soluciona la incapacidad actual de sancionar a infractores en esos PVIZ con lo que se incrementa la eficacia del proceso operativo.

### *VII. Supervisión normativa y operativa*

Como se ha mencionado reiterativamente en este documento de informe, este es uno de los procesos críticos que permiten asegurar la calidad de los demás procesos operativos de las campañas, sobre todo en lo que se refiere a la supervisión oficial que esta obligado a realizar la autoridad federal al delegar parte de sus responsabilidades a terceros particulares.

Debido a la naturaleza de esta delegación de responsabilidades y de los problemas de agencia que se pueden presentar en los particulares autorizados para prestar servicios oficiales zoonosanitarios, la supervisión oficial es indispensable para asegurar la calidad de las acciones delegadas. No obstante, la falta de personal y recursos por parte de SAGARPA y SENASICA provoca que las actividades de supervisión normativa sean incapaces de asegurar la calidad, tanto por la cobertura como por la falta de procedimientos sistematizados para efectuar la supervisión.

Hasta el año 2006 solo existía por parte de SENASICA la supervisión de las actividades de campo de las campañas contra Tuberculosis bovina y Brucelosis con personal propio en los estados. La supervisión del resto de las campañas zoonosanitarias quedaba bajo la responsabilidad de las Delegaciones estatales de SAGARPA por vía de las Jefaturas de Programa de Salud Animal. Sin embargo, estas áreas de las Delegaciones no cuentan con los recursos materiales y humanos para efectuar la supervisión normativa, por lo que prácticamente está ausente en las actividades de campo.

Con la ausencia de supervisión oficial, muchas de las problemáticas de los procesos operativos de las campañas se manifiestan cuando existen conflictos de interés entre los particulares autorizados por SAGARPA y quienes reciben sus servicios, lo que propicia muchos de los casos que anteriormente se han mencionado en los diferentes procesos operativos de las campañas, debido a que SAGARPA y SENASICA no tienen adecuada información sobre la calidad de las actividades de quienes autoriza y no le queda otra opción que asumir que se realizan adecuadamente.

En ninguno de los estados visitados a lo largo de las evaluaciones se cuenta con un programa debidamente estructurado de supervisión de campo, y el principal mecanismo de supervisión es documental a través de informes presentados por los particulares autorizados, lo que da pie a generar las condiciones propicias para actos donde el particular autorizado no cumple con su responsabilidad debido a las consecuencias que

puede tener sobre su trabajo si no cuenta con el apoyo de las autoridades oficiales a través de la supervisión.

Respecto a la supervisión operativa, en muchos de los CEFFP visitados se practican acciones de supervisión a su personal de campo o a personal subcontratado (por ejemplo inspectores de rastros), pero carecen de programas estructurados y orientados por parámetros de calidad que permitan enfocar los esfuerzos en los lugares donde se detecta una baja calidad del trabajo. Esto hace que las supervisiones operativas se conviertan frecuentemente en visitas de rutina en las que incidentalmente pueden encontrar fallas y establecer mecanismos correctivos, pero que resultan poco eficientes y eficaces sin incidir en la mejora de los procesos supervisados.

Es preciso que las supervisiones, tanto normativas como operativas, se realicen bajo un programa estructurado que cuente con parámetros para medir la calidad de los procesos y que permita evaluar mediante información documental en que lugares es necesaria la atención para corregir o mejorar la calidad de los resultados de los procesos.

## Capítulo 4

### Valoración de avances e impactos zoonosarios del Subprograma en el período 2001 a 2006

En este apartado del informe presenta la valoración de los impactos que las inversiones realizadas en el Subprograma han tenido en las campañas zoonosarias en términos de los resultados alcanzados en el control y erradicación de las enfermedades y plagas, así como en la evolución que ha tenido los estatus zoonosarios en los estados durante el período 2001 a 2006.

#### 4.1 Análisis de los cambios en parámetros epidemiológicos en las campañas zoonosarias

Las actividades zoonosarias programadas anualmente a través de metas físico-financieras en los planes de trabajo elaborados en los estados, deben conducir progresivamente a modificaciones de la situación epidemiológica de las plagas y enfermedades bajo control y/o erradicación. Estos cambios en la situación pueden ser evaluados mediante parámetros epidemiológicos que lleven a determinar el efecto de las acciones de las campañas zoonosarias en la prevalencia e incidencia de una plaga o enfermedad en los animales sujeta a control y erradicación.

Los datos sobre la situación epidemiológica de la Enfermedad de Newcastle (ENC), (Cuadro 5) muestran un incremento de focos en los últimos dos años, causado en buena proporción por la movilización de gallos de pelea infectados con el virus entre predios de traspatio. Esto se propició por la falta de estrategias específicas para controlar este tipo complejo de movilizaciones de aves, ya que las peleas de gallos son en su mayoría ilegales, y los propietarios de las aves no conocen el riesgo potencial que conlleva de transmitir y difundir enfermedades como la ENC al movilizar aves de combate sin cumplir los requisitos zoonosarios.

**Cuadro 5. Focos reportados de Enfermedad de Newcastle en México**

Año	Focos
2001	8
2002	4
2003	14
2004	9
2005	40
2006	72
<b>TOTAL</b>	<b>147</b>

Fuente: OIE, 2007. DGSA-SENASICA, 2007. Elaboración propia.

Además, es posible que el incremento de los focos en los últimos años pueda estar indicando que las medidas de vigilancia epidemiológica se han relajado, y por tanto, es necesario desarrollar estrategias que permitan reducir el riesgo de movilización de aves infectadas, particularmente aves de combate de personas nuevas en el negocios de peleas de gallos y que por tanto desconocen los mecanismos para prevenir enfermedades en sus aves. Esto incrementa el riesgo de la presencia de focos de ENC en unidades de producción intensiva, donde los impactos pudieran alcanzar costos similares a los reportados en brotes pasados, como el que se presentó en el año 2000 en la Comarca Lagunera y que según estimaciones tuvo costos directos superiores a los 243 millones de

pesos, con el sacrificio de más de 13 millones de aves, y pérdidas indirectas en comercialización del orden de los 500 millones de pesos<sup>16</sup>.

En cuanto a la situación epidemiológica de la Salmonelosis aviar, es importante resaltar que en el año 2002 se declaró libre al territorio nacional de la pulorosis aviar causada por *Salmonella pullorum*. A partir de ese año, la campaña contra la Salmonelosis aviar se enfocó en detectar y eliminar los focos de tifoidea aviar provocados por *Salmonella gallinarum*.

Entre los años 1998 y 2001, no se presentaron reportes de focos de salmonelosis aviar, lo que había dado pie a iniciar trámites para declarar libre al país. Sin embargo, en 2002 se detectaron 4 focos y partir de entonces se han continuado detectando focos (Cuadro 6), por lo que se deberán reforzar las acciones para eliminar totalmente esta enfermedad de las parvadas nacionales.

Es en este punto donde la campaña se enfrenta al período mas crítico, cuando las cifras indican que es cercana la eliminación total y donde las acciones de vigilancia epidemiológica deben incrementarse para detectar oportunamente cualquier foco y eliminar al agente etiológico de la salmonelosis. No obstante, el panorama indica que es factible que se logre la erradicación de la Salmonelosis aviar de México en un corto período.

Las cifras de focos de Fiebre porcina clásica (Cuadro 7) indican que el país se perfila hacia la erradicación de este problema zoonosario en el territorio nacional, que ha representado un fuerte obstáculo a la comercialización nacional e internacional de cerdos y sus productos.

Las acciones de vigilancia epidemiológica en regiones de reciente ingreso a fase libre, han permitido detectar oportunamente sospechas de la enfermedad en las que se ha descartado la presencia del virus. Particularmente, en el Estado de Jalisco los responsables operativos de la campaña han realizado un esfuerzo importante de búsqueda, que se refleja en la constante aparición de serologías positivas en muestreos epidemiológicos. Esto que demuestra que hay una búsqueda activa de la enfermedad en las piaras estatales. No obstante, es preocupante que en zonas libres del norte y oriente del país no de tengan casos de serología positiva en los muestreos, considerando que las pruebas tienen un margen mínimo de error y un pequeño porcentaje de muestras deberían resultar “falsos positivos” a las pruebas serológicas.

Los últimos focos reportados fueron en el año 2005 y correspondieron a cerdos en el Estado de México, donde se establecieron las medidas contra epizooticas y se despoblaron las piaras afectadas. Para el año 2006 no hubo reportes confirmados de la

**Cuadro 6. Focos reportados de Salmonelosis aviar (*Salmonella Gallinarum*) en México**

Año	Focos
2001	0
2002	4
2003	1
2004	5
2005	1
2006	2
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>

Fuente: OIE, 2007. DGSA-SENASICA, 2007.  
Elaboración propia.

**Cuadro 7. Focos reportados de Fiebre porcina clásica en México**

Año	Focos
2001	12
2002	6
2003	6
2004	3
2005	2
2006	0
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

Fuente: OIE, 2007. DGSA-SENASICA, 2007.  
Elaboración propia.

<sup>16</sup> Frecuencia de la Enfermedad de Newcastle velogénico (ENV) en México. Xicotencatl Vázquez Cruz. Publicado en Internet. <http://www.portalveterinaria.com/modules.php?name=Articles&file=article&sid=253>. Consultado el 13 de agosto de 2007.

enfermedad, lo que presenta un panorama favorable sobre la erradicación de la FPC en todo el territorio nacional.

Sobre la situación de la campaña contra la Enfermedad de Aujeszky, de 1996 a 1999 se reportaban solamente cuatro a cinco focos por año, resultado de una sub notificación de focos causada por la falta de atención nacional a ésta campaña debido al fuerte problema que representaron los brotes de FPC en la región centro occidente del país. Sin embargo, a partir del año 2000 se retoman gradualmente las actividades de esta campaña y como consecuencia se presenta un incremento en el reporte de focos, lo que motivó que para el período de 2001 a 2006 se hayan reportado más de 400 focos en promedio por año (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Focos reportados de Enfermedad de Aujeszky en México**

Año	Focos
2001	339
2002	423
2003	409
2004	231
2005	616
2006	433
TOTAL	2451

Fuente: OIE, 2007. DGSA-SENASICA, 2007. Elaboración propia.

El aumento en el reporte de focos se ha visto motivado en parte por los avances logrados en la campaña contra la FPC, que ha permitido enfocar la atención a la campaña contra EA, ya que los porcicultores la consideran como el siguiente obstáculo a la comercialización de cerdos en el país.

Una gran proporción de los focos de reportados EA, provienen de los estados de la región del Bajío -particularmente del Estado de Jalisco- donde la enfermedad está todavía muy difundida entre unidades de producción pequeñas. Se requerirá de un gran esfuerzo humano y económico para avanzar hacia la erradicación en esta región, ya que tan solo en 2006 de un total de 28,823 muestras remitidas a los laboratorios autorizados del país, el 73.3% provinieron de Jalisco, que sumadas a las de Michoacán y Guanajuato, alcanzan la cifra de 86.4%.

Para 2007, los porcicultores del estado de Jalisco han decidido que los apoyos de Alianza en Fomento Ganadero correspondientes a la porcicultura, se apliquen exclusivamente a reponer animales en piaras donde se determine la despoblación parcial o total, con el fin de reducir las prevalencias de hato y con esto avanzar con mayor rapidez hacia las siguientes fases de campaña.

En cuanto a la campaña contra la **Tuberculosis bovina**, la información sobre las modificaciones en los parámetros epidemiológicos se empezó a coleccionar y organizar de mejor forma a partir de las solicitudes de información del Comité Binacional. El Departamento de Agricultura de los EUA (USDA, por sus siglas en inglés) solicita los avances en control y erradicación de Tb en los estados, a través de formatos que permiten un mejor cálculo de las prevalencias de hatos infectados en las zonas sometidas a revisiones periódicas para verificar el cumplimiento de los acuerdos del Comité Binacional.

En general, los estados sujetos a revisiones por el Comité Binacional, enfocan sus esfuerzos en cumplir con las metas de prevalencias de hatos infectados que están establecidas para la exportación de ganado, por lo que los avances son manifiestos en las zonas de baja prevalencia –zonas denominadas A- donde se produce ganado en condiciones extensivas (Cuadro 9), pero son muy lentos en las zonas de mediana y alta prevalencia donde se ubican las unidades de producción de ganado lechero semi intensivo e intensivo.

**Cuadro 9. Prevalencias de hatos bovinos infectados por Tuberculosis bovina en estados y zonas de baja prevalencia (cifras en porcentajes)**

ESTADO	2003			2004			2005				2006			
	A	A1	A2	A	A1	A2	A	A1	A2	A3	A	A1	A2	A3
Aguascalientes	0.13	-	-	0.13	-	-	0.05	-	-	-	0.05	-	-	-
Baja California	0.52	-	-	1.57	-	-	0.52	-	-	-	0.52	-	-	-
Campeche	0.23	-	-	0.18	-	-	0.065	-	-	-	0.05	-	-	-
Coahuila	0.18	-	-	0.22	-	-	0.26	-	-	-	0.31	-	-	-
Colima*	0.04	-	-	0.34	-	-	0.04	-	-	-	0.19	-	-	-
Chiapas	0.17	-	-	0.21	-	-	NR	-	-	-	0.13	-	-	-
Chihuahua	0.19	-	-	0.33	-	-	0.1	-	-	-	0.12	-	-	-
Durango	0.13	-	-	0.18	-	-	NR	-	-	-	0.61	-	-	-
Jalisco	-	0	0.3	-	0	0.04	-	0	0.08	0.08	-	-	0.15	0.15
Michoacán	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.11	-	-	-
Nayarit*	0.44	-	-	0.44	-	-	0.15	-	-	-	0.07	-	-	-
Nuevo León	0.16	-	-	0.06	-	-	0.059	-	-	-	0.02	-	-	-
Puebla	-	-	-	-	0.04	0.02	-	0.03	0.05	-	-	0.02	0.02	-
Quintana Roo*	0.17	-	-	0.1	-	-	0.06	-	-	-	0.27	-	-	-
Sinaloa*	0.19	-	-	0.24	-	-	0.09	-	-	-	0.11	-	-	-
Sonora	0.04	-	-	-	0.04	0.16	-	0.067	0.47	-	-	0.04	0.16	-
Tabasco	-	-	-	-	-	-	0.23	-	-	-	0.12	-	-	-
Tamaulipas*	0.1	-	-	0.05	-	-	0.065	-	-	-	0.01	-	-	-
Veracruz	0.24	-	-	0.03	-	-	0.023	-	-	-	0.03	-	-	-
Yucatán*	0.17	-	-	0.29	-	-	0.088	-	-	-	0.05	-	-	-
Zacatecas-Jalisco A1	-	-	-	0.12	-	-	0.071	-	-	-	0.07	-	-	-

\* Prevalencias para todo el territorio estatal. NR = No reportada.

Fuente: Dirección de Campañas Zoonositarias, DGSA 2003, 2004, 2005 y 2006. Elaboración propia.

Por otra parte, la campaña contra la Brucelosis de los animales ha sido siempre considerada en segundo término de prioridad con respecto a la campaña contra Tb en el ganado bovino, y aún con menor prioridad a la brucelosis caprina y ovina, a excepción de algunos estados productores de ganado caprino –como Coahuila, Guanajuato y Nuevo León- debido al mayor riesgo de transmisión de la brucelosis a las poblaciones humanas por consumo de productos lácteos contaminados con la bacteria.

A nivel nacional no existe información disponible sobre la situación epidemiológica de la enfermedad; sin embargo, en fechas recientes la DGSA ha puesto atención a esta campaña para iniciar un proceso de obtención de información que permita establecer un diagnóstico de la situación de la brucelosis en bovinos, caprinos y ovinos. Con este análisis se pretende reorganizar las actividades de la campaña nacional en los estados y contar con información que permita evaluar el impacto de las acciones sobre los parámetros epidemiológicos de la brucelosis.

En lo que respecta a la campaña contra la **Rabia paralítica bovina (RPB)**, la información de focos reportados (Cuadro 10) no es un claro indicativo de la situación actual de la enfermedad, debido a que existe un enorme sub reporte de focos, donde en muchos de los casos los ganaderos resuelven su problemática solicitando a los CEFPP la vacuna antirrábica o bien comprándola directamente.

Por lo anterior, no es posible evaluar el efecto de la campaña sobre la situación epidemiológica de la

**Cuadro 10. Focos reportados de Rabia paralítica bovina en México**

Año	Focos
2001	302
2002	253
2003	271
2004	291
2005	252
2006	169
TOTAL	1,538

Fuente: DGSA-SENASICA, 2007. Elaboración propia.

enfermedad, además es importante considerar que las acciones de esta campaña están claramente dirigidas al control de la presencia de focos de RPB en las zonas del país endémicas del murciélago transmisor de la rabia, y no a la erradicación ya que en la actualidad no es factible debido a que no existe tecnología capaz de apoyar un proceso de erradicación.

En lo que se refiere a la prevalencia de la RPB, el Cuadro 11 muestra valores calculados mediante la suma total de bovinos afectados en el año entre la suma total de la población de ganado en las unidades de producción afectadas. Los datos indican que permanecen constantes durante el período de 2001 a 2005, con un promedio de 3.31% de bovinos afectados en las unidades de producción bovina donde se reportaron los casos.

Sobre la campaña contra la Garrapata *Boophilus spp.*, donde no existe información disponible sobre prevalencias e incidencias en las regiones donde es endémico el ectoparásito, ya que las cifras que se reportan van en el sentido de tratamientos garrapaticidas aplicados y de casos de resistencia a ixodicidas, lo que no es indicativo de la situación epidemiológica de las garrapatas de este género en el ganado.

**Cuadro 11. Prevalencia de Rabia parálitica bovina en poblaciones afectadas**

Año	Prevalencia (%)
2001	2.38
2002	3.25
2003	4.91
2004	3.02
2005	3.06
2006	3.23
Promedio	3.31

Fuente: DGSA-SENASICA, 2007. Elaboración propia.

## 4.2 Dinámica de los estatus zoonosarios

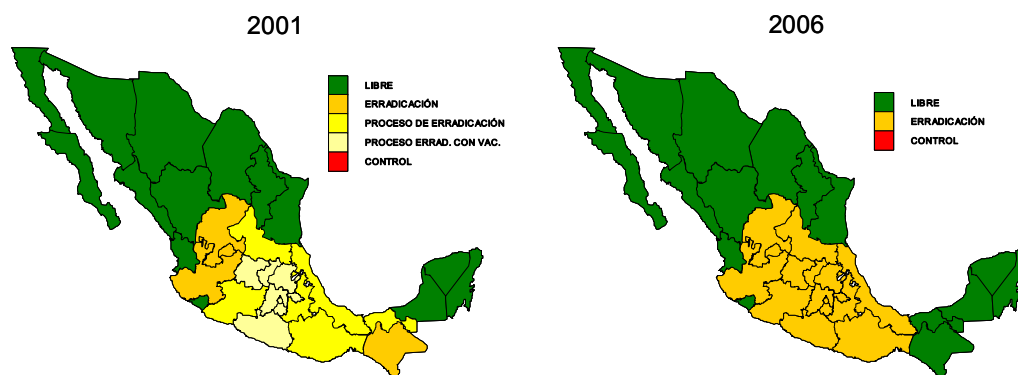
Sin duda, es en este período (2001-2006) en el que se han acumulado el mayor número de cambios en los estatus zoonosarios en las campañas oficiales. Esto puede interpretarse como una maduración de un modelo de trabajo impulsado por la Alianza, que desde su inicio y hasta el año 2000 pasó por un proceso de adaptación a un nuevo modelo de institucionalidad que generó nuevas formas de trabajo conjunto entre el sector gubernamental y el privado. Esta nueva situación ha propiciado claros avances en el control y erradicación de algunas enfermedades, en particular aquellas que representan un obstáculo a la comercialización de animales y productos pecuarios.

A continuación se presenta la evolución de los estatus estatales para las diferentes campañas zoonosarias apoyadas por el Subprograma de Salud Animal:

### 4.2.1 Influenza aviar

Esta campaña presentaba para el 2001 un panorama de 14 estados libres, 4 en erradicación, 6 en proceso de erradicación y 8 en proceso de erradicación con vacunación (Figura 17).

**Figura 17. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Influenza aviar (baja patogenicidad) de 2001 a 2006**



Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

En el 2001, la NOM-044-ZOO-1995 reconocía cinco fases en la campaña, pero para 2006, las modificaciones a la normatividad de la campaña compactaron los estatus para reconocer sólo tres fases en la campaña que son control, erradicación y libre.

Los cambios más importantes se dieron en el 2002, cuando los 14 estados en proceso de erradicación con y sin vacunación fueron incorporados a la fase de erradicación. Posteriormente, en el 2006 los estados de Chiapas y Tabasco fueron reconocidos en la fase libre, para contabilizar un total de 16 estados libres (Figura 17).

Las perspectivas de avance son complicadas dada la forma en que se ha estado operando la campaña, que permite el ocultamiento de información a la autoridad sobre las actividades de la campaña en granjas tecnificadas.

La presencia constante de alertas epidemiológicas por el reporte de serologías positivas y aislamientos virales, llevan a sospechar que granjas que están constatándose libres de IA en estados en erradicación aplican la vacunación sin notificar a la autoridad, que de acuerdo a declaraciones de avicultores y técnicos entrevistados en Jalisco y Puebla, es debido a la presencia de pequeños brotes de Influenza aviar en sus instalaciones.

Esta condición puede incrementar el riesgo de diseminación del virus de IA a zonas libres, con la posibilidad de revertir los avances que hasta la fecha se han alcanzado en el territorio nacional.

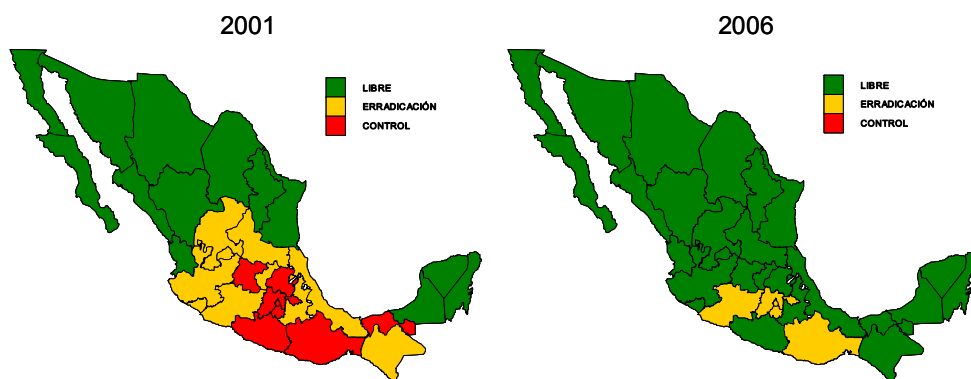
#### 4.2.2 Enfermedad de Newcastle

La evolución de la Campaña contra la Enfermedad de Newcastle (ENC) muestra que de 13 estados que estaban declarados oficialmente libres de la enfermedad en el 2001, ha crecido a 26 estados (Figura 18), con lo que estos resultados son un claro indicativo del esfuerzo que autoridades y la industria avícola han realizado en este período para avanzar a la erradicación del virus del territorio nacional. Particularmente, la industria avícola ha invertido la mayor proporción de recursos privados en esta campaña, a fin de alcanzar los estatus libres que les permite la comercialización de sus productos no sólo en el territorio nacional, sino con la visión de exportación a mercados atractivos como el de los Estados Unidos de Norteamérica.



Aún cuando se han presentado focos de ENC en diversas partes del país, éstos se han registrado en productores y propietarios de gallos de pelea, por lo que se requerirán estrategias para que este segmento de la crianza de aves no represente un riesgo a los industriales del sector avícola. De lograr sensibilizar a los propietarios de gallos de pelea de mantener las medidas preventivas en su actividad, las perspectivas de erradicación se presentan en el corto y mediano plazo, dado que sólo seis estados se encuentran actualmente en fase de erradicación y de los cuales ninguno se encuentra entre los primeros lugares de producción avícola.

Figura 18. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Enfermedad de Newcastle de 2001 a 2006



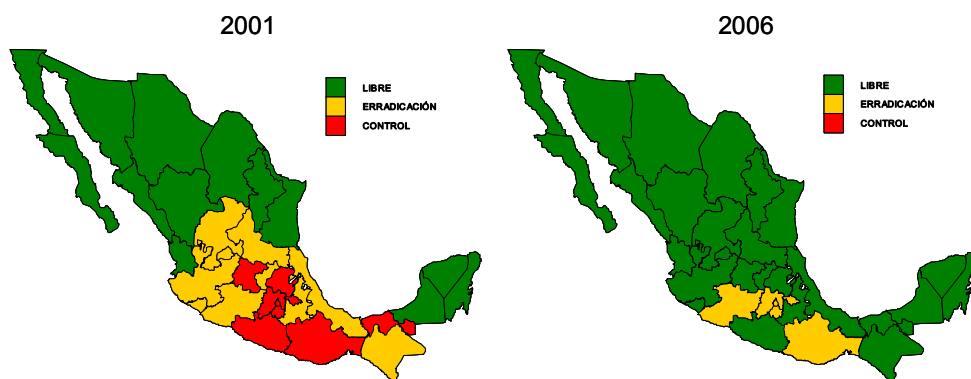
Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

#### 4.2.3 Salmonelosis aviar

Los avances de esta campaña son similares a los de la campaña contra ENC, por lo que la situación zoonosaria también es favorable para proyectar en el corto y mediano plazo la erradicación del país de la Salmonelosis provocada por la *Salmonella gallinarum* ya que desde el 2002 se declaró al país libre de la salmonelosis aviar provocada por la *Salmonella pullorum*, especies ambas con las que se inició la campaña nacional a principios de la década de los ochentas y donde la salmonelosis presentaba cifras de mortalidad promedio de más de 3.5 millones de aves en los primeros cinco años de la década de los ochenta (SARH, 1984).

El éxito de esta campaña radica en que ha sido operada de forma conjunta con la campaña contra ENC, por lo que ésta situación ha dado el impulso de erradicación a este problema zoonosario, dado el fuerte interés de los avicultores de eliminar la ENC de sus granjas por las fuertes pérdidas a la producción y grandes restricciones a la comercialización.

Figura 19. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Salmonelosis aviar de 2001 a 2006



Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

#### 4.2.4 Fiebre porcina clásica

Esta campaña contra la Fiebre porcina clásica (FPC) -que anteriormente se conocía como Cólera porcino- ha tenido un importante avance en este período de 2001 a 2006 hacia la erradicación del territorio nacional (Figura 20), a pesar de fuertes contratiempos que ha tenido en el pasado –a finales de la década de los noventa- con brotes que obligaron a un retroceso en los avances alcanzados.

Después de un período de reconocimiento de zonas libres en el norte y oriente del país en la década de los noventa, en el período de 2001 a 2005 se inició un segundo esfuerzo que culminó con la declaratoria de libre de los estados de las regiones centro occidente y de algunos de la región centro-sur. De un total de 13 estados que habían alcanzado la fase libre para el año 2001, para finales del año 2006 la cifra de estados en fase libre subió a 24, por lo que solo restaban un total de 9 estados en erradicación y ninguno en fase de control.

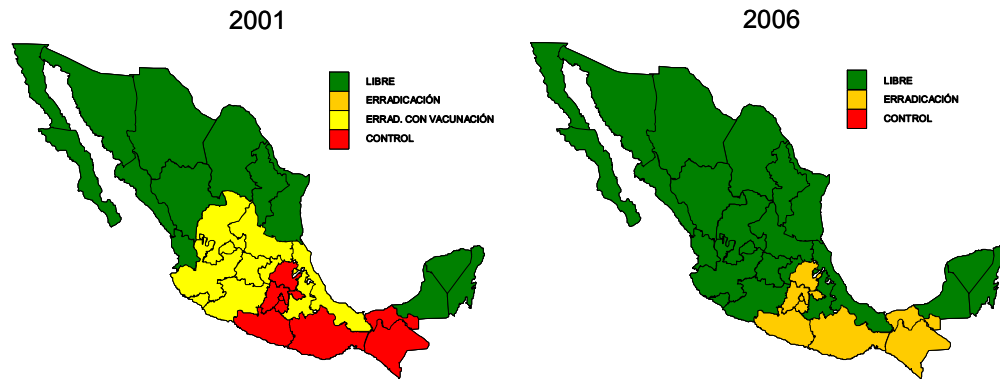
Durante el año 2007 se han incorporado a la fase libre los estados de Tlaxcala, Hidalgo y Guerrero, por lo que a la fecha de elaboración del presente informe sólo permanecen en fase de erradicación los estados de Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Tabasco y el Distrito Federal.

La meta nacional de erradicación de la FPC del territorio nacional se ha establecido para el año 2008, meta que había sido establecida para el año 2006, pero que por ajustes se recorrió al año 2008 con altas probabilidades de ser cumplida. El Estado de México fue el último lugar donde se reportaron focos y donde se han establecido las medidas de vigilancia epidemiológica para detectar cualquier sospecha de la enfermedad.

En el caso de Chiapas, el riesgo se presenta en la frontera con Guatemala, debido a que las acciones contra la FPC en el país vecino del sur no han sido del todo exitosas y existen antecedentes del ingreso de cerdos infectados con el virus de FPC introducidos ilegalmente desde Guatemala.

No obstante lo anterior, las posibilidades de declarar libre de FPC al país son cada vez más cercanas y así unirse a los países que han logrado erradicar esta enfermedad de las pjaras nacionales a fin de retirar un obstáculo a la comercialización de productos de cerdo en mercados internacionales.

**Figura 20. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Fiebre porcina clásica de 2001 a 2006**



Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

#### 4.2.5 Enfermedad de Aujeszky

La campaña contra la Enfermedad de Aujeszky (EA) presenta significativos cambios de 2001 a 2006. Desde 2001 y hasta 2006, se incorporaron a la fase libre tres estados (Aguascalientes, Veracruz y Zacatecas), pero en el 2007 se incorporan a fase libre Guerrero y Puebla, con lo que a la fecha son 13 los estados libres de EA.

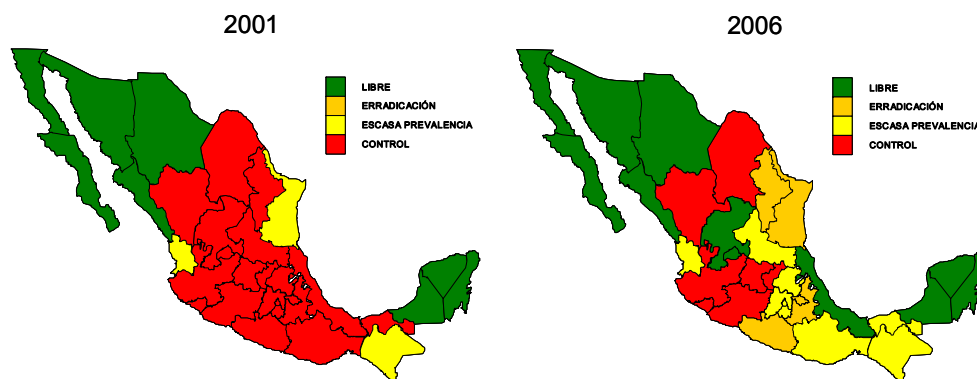
Además, en el mismo período se incorporaron a la fase erradicación los estados de Nuevo León, Puebla, Tlaxcala y Tamaulipas, (además de Guerrero y Puebla que avanzaron posteriormente a fase libre) y siete estado a escasa prevalencia. El número de estados en control se redujo de 21 en 2001 a siete en 2006.

Sin embargo, entre los siete estados en control se encuentran los de mayor producción en la región del bajo como son Jalisco, Michoacán y Guanajuato, debido a su alta densidad de población que presenta condiciones propicias para la difusión de la EA y también a que posterior a los brotes de FPC de finales de la década de los noventa, se tomó la decisión de enfocar los esfuerzos en la campaña contra la FPC en esa región y dejar en segundo término la campaña contra la EA.

Esta decisión ha tenido sus costos, sobre todo para los estados mencionados, ya que al no realizar conjuntamente las actividades contra FPC y EA, se han tenido que realizar dos campañas por separado con la consecuente duplicación de esfuerzos y recursos. Esto ha tenido como consecuencia que apenas hasta hace tres años se haya retomado la atención en la campaña para erradicar la EA, y los cambios de fase se estén presentando de 2004 a 2006, cuando los últimos cambios importantes se dieron a mediados y finales de la década de los noventa.

En el caso de ésta campaña contra EA, el camino a la erradicación en el país todavía es largo, lo que implicará realizar importantes inversiones y esfuerzos a fin de mejorar el estatus sanitario de la porcicultura nacional y retirar barreras sanitarias para impulsar la competitividad de los productos de cerdo de México.

Figura 21. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Enfermedad de Aujeszky de 2001 a 2006



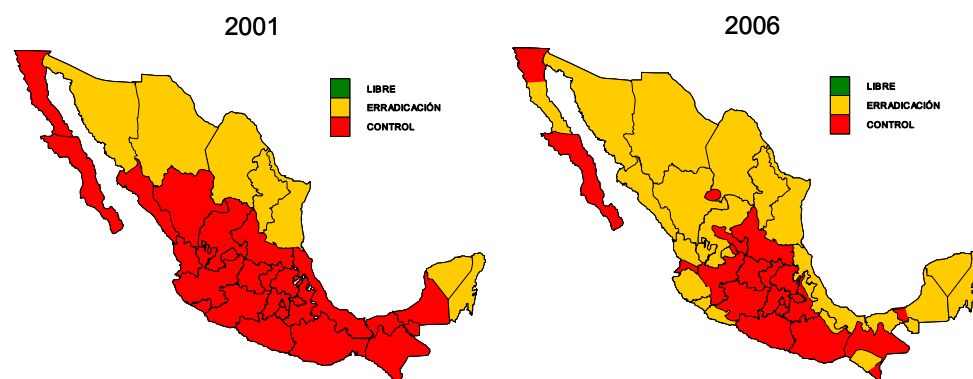
Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

#### 4.2.6 Tuberculosis bovina

La tuberculosis bovina (Tb) es una enfermedad crónica del ganado que requiere de enormes esfuerzos e inversiones para su eliminación de los hatos, ya que en la mayoría de los casos la estrategia de prueba de tuberculina y sacrificio de reactivos es la más viable técnicamente, pero no desde el punto de vista de la economía de los productores afectados, que requieren de apoyos de indemnización a fin de no enfrentar grandes pérdidas que pueden inclusive dejarlos fuera de la actividad productiva.

Por esta razón, los avances en el control y erradicación de la Tuberculosis bovina son más lentos (Figura 22), pero son significativos considerando que la campaña ha sido impulsada por productores y exportadores de ganado bovino de carne, ya que representa un obstáculo al comercio de ganado en pie a los EUA debido a los importantes avances en la erradicación de ésta enfermedad en el ganado del país vecino.

Figura 22. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Tuberculosis bovina de 2001 a 2006



Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

El panorama de la situación zoonosaria de la Tb en el año 2001 era de cinco estados de la franja fronteriza con los EUA en erradicación y dos de la región oriente (Quintana Roo y Yucatán). El resto del territorio nacional se encontraba en fase de control y donde muchos estados en esta fase tenían actividades mínimas de la campaña.

A partir de la aplicación de la Regla Interina<sup>17</sup> publicada en octubre de 2000 por USDA, donde se establecen las categorías de reconocimiento de estados, regiones o países de acuerdo a la prevalencia de hatos infectados por Tb, la campaña en México registró un impulso a sus acciones, debido al gran incentivo de mantener abierto el mercado de ganado a los EUA, y particularmente aprovechando los efectos coyunturales de la presencia de casos de EEB en Canadá y luego en EUA, que propició un incremento en la demanda y precios del ganado mexicano.

Esto motivó a estados tradicionalmente no exportadores directos de ganado como Jalisco y Veracruz a incrementar los esfuerzos de la campaña a fin de solicitar a las autoridades de sanitarias EUA el reconocimiento de su estatus para exportar ganado directamente (Figura 23).

Debido a este interés por comercializar ganado, para el año 2006 la campaña muestra un importantes avances con amplias regiones declaradas en erradicación, iniciando con Yucatán que se declara en fase de erradicación en el 2001, seguido de Colima, Durango y Sinaloa en el 2004 y

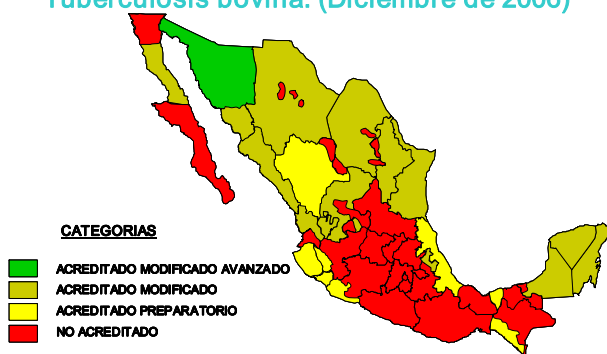
**Figura 23. Clasificación de acuerdo a la Regla interina de USDA y requisitos para exportar ganado a los EUA**



Tabasco en el 2006. Sin embargo, en este período se inicia el proceso de reconocimiento de fases para zonas y no solo para territorios estatales completos, de forma similar a los reconocimientos que el Comité Binacional<sup>18</sup> realiza para la autorización de estados o zonas exportadoras de ganado (Figura 23 y 24).

De esta forma, se pudo incrementar la superficie del territorio nacional en fase de erradicación en estados con interés y potencial de exportar ganado bovino como Chiapas, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Veracruz y Zacatecas, así como en zonas adyacentes a las declaradas en erradicación que por restricciones al comercio nacional de ganado en pie se vieron en la necesidad de intensificar las actividades de la campaña contra la Tb para ser declaradas

**Figura 24. Clasificación de estados y zonas mexicanas de acuerdo al Comité Binacional México-EUA para la Erradicación de la Tuberculosis bovina. (Diciembre de 2006)**



Fuente: SENASICA – DGSA, 2006. Elaboración propia.

<sup>17</sup> Tuberculosis in Cattle, Bison, and Captive Cervids; State and Zone Designations; Final Rule. 9CFR Part 77. APHIS-USDA. October 23, 2000. Federal Register.

<sup>18</sup> Comité Binacional México-EUA para la Erradicación de la Tuberculosis bovina, conformado por representantes de ganaderos, autoridades federales y estatales, industria e investigación de ambos países y creado para realizar acuerdos binacionales para la erradicación de la Tuberculosis bovina y atender los asuntos sanitarios relacionados con la comercialización de ganado en pie.

también en erradicación, como el caso del norte de Puebla y de municipios de Oaxaca fronterizos con Veracruz. Los cambios más recientes en la campaña se sucedieron en diciembre del 2006 con la incorporación a fase de erradicación de zonas de Jalisco, Veracruz, Puebla, Guerrero y Michoacán.

Un gran obstáculo que se ha presentado en esta campaña es la falta de actualización de la normatividad de la campaña (NOM-031-ZOO-1995), lo que ha ocasionado que sea rebasada por las necesidades actuales que obligan a los responsables normativos y operativos a actuar en contra de lo establecido en la misma o bien los estados han desarrollado instrumentos legales -como acuerdos estatales- para solventar las deficiencias de actualización y armonización de la normatividad federal con respecto a las exigencias del entorno sanitario y comercial, particularmente en lo que respecta a los requisitos que exige el USDA y el Comité Binacional para la exportación de ganado en pie a los EUA. Esta falta de actualización normativa ya ha generado impactos negativos por la movilización de ganado dentro del marco normativo actual, pero fuera de lo establecido en los acuerdos del Comité Binacional, que provocó el cierre de la frontera a la exportación a los estados de Durango y Coahuila.

No obstante los avances mostrados por la campaña en el período 2001 a 2006, es necesario resaltar que las corresponden en su gran mayoría a zonas de producción extensiva de ganado bovino de carne, donde los problemas de Tb son menores debido a las condiciones de manejo que no son del todo favorables para la transmisión de enfermedades.

Por el contrario, el panorama de erradicación se torna difícil en estados con sistemas semi intensivos e intensivos de producción de leche, donde las condiciones en las que se maneja el ganado lechero –con altas densidades de animales- son favorables para la difusión de enfermedades como la Tb. En estas unidades productivas, los índices de prevalencias e incidencias son más altos y por tanto la erradicación requerirá de esfuerzos humanos y financieros a más largo plazo para lograr la eliminación de la enfermedad.

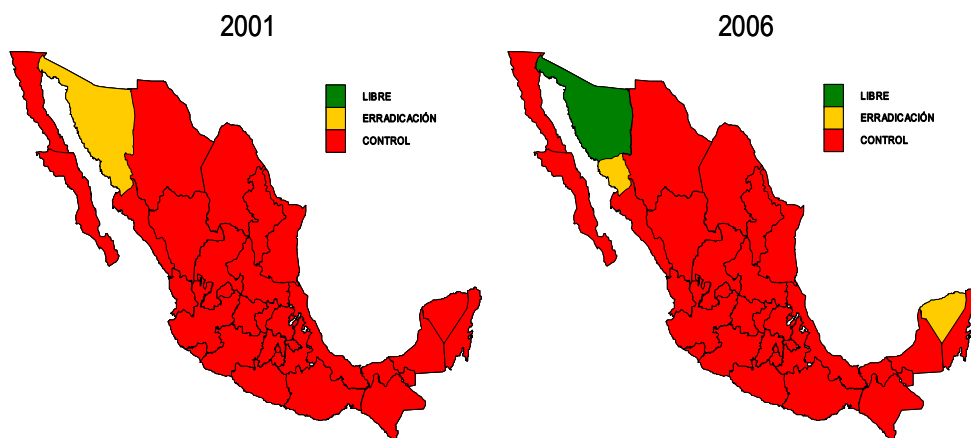
#### ***4.2.7 Brucelosis de los animales***

La campaña contra la Brucelosis de los animales (Br) está fundamentalmente dirigida a controlar y erradicar la enfermedad del ganado bovino, caprino y ovino. Esta campaña tiene una gran importancia debido a que la brucelosis es una de las principales zoonosis presentes en México, y no obstante su amplia difusión en todo el territorio nacional, los esfuerzos de control y erradicación no han sido constantes, a pesar de ser operada a la par de la campaña contra la Tb.

Esta situación hace que las acciones de la campaña vayan dirigidas no solo a reducir las pérdidas ocasionadas por la enfermedad en el ganado, sino que generan un bien público de naturaleza pura, como es la salud pública, por lo que requiere comparativamente de una mayor intervención del gobierno que otras campañas zoonosarias que buscan resolver problemas relacionados con el acceso a mercados.

La política de la administración federal pasada de priorizar el apoyo a las exportaciones de productos agropecuarios y no considerar como prioridad el apoyo de las acciones zoonosarias a la salud pública, como se observa claramente en los objetivos del PSIA, provocó que la atención hacia esta campaña se perdiera y pasara a segundo término respecto a problemas zoonosarios que representan un obstáculo a la comercialización.

**Figura 25. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Brucelosis de los animales de 2001 a 2006**



Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

Estas políticas se ven reflejadas claramente en los pocos avances que de 2001 a 2006 presenta esta campaña, donde a excepción de Yucatán en 2002 y Sonora en 2003 que presentaron cambios en los estatus, el resto del país continua sin cambios en la fase de control (Figura 25).

Es necesario resaltar que todos los casos de brucelosis en humanos corresponden a una infección provocada por contacto directo con animales infectados o por consumo de sus productos contaminados, y en México la cifra de casos nuevos de personas infectadas con brucelosis reportadas para el periodo 2001 a 2006 fue de 15,558 casos nuevos en humanos, con promedios anuales de más de 2,500 casos (Cuadro 12).

La campaña contra la brucelosis en los animales no ha tenido un adecuado refuerzo en sus acciones mediante la colaboración estrecha entre las autoridades de SAGARPA-SENASICA y de la Secretaría de Salud, ya que se trata de un problema de salud animal y salud pública, y aún cuando en algunos estados existe la coordinación entre autoridades de ambas dependencias se requiere de estrategias nacionales conjuntas para atacar de fondo el problema concentrando recursos y esfuerzos de ambas dependencias federales.

Por tanto, mientras no se cumpla la premisa de coordinación entre autoridades del sector salud y de sanidad agroalimentaria, las perspectivas de la campaña para los próximos años son poco alentadoras, ya que al no ser un problema zoonosario que tenga fuertes restricciones la comercialización de animales y productos, como la Tb o FPC, no se le pondrá la misma atención por parte de los CEFPP, por lo que requiere forzosamente de la atención gubernamental a fin de reducir los riesgos de contaminación de personas mediante la eliminación de la enfermedad en el ganado caprino, bovino y ovino.

**Cuadro 12. Casos nuevos reportados de Brucelosis humana en México**

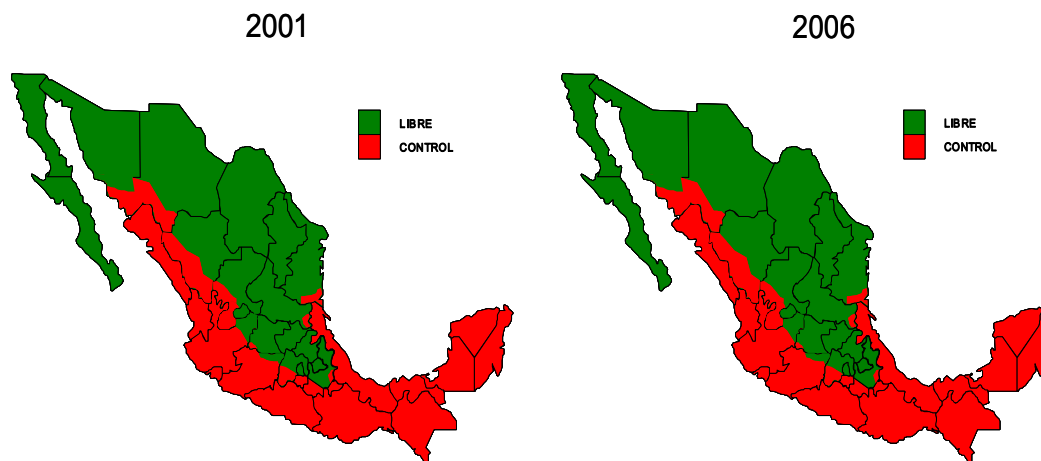
Año	Casos
2001	2,934
2002	2,986
2003	2,945
2004	2,707
2005	2,149
2006	1,837

Fuente: Boletín Epidemiología, varios años. DGE - Secretaría de Salud

#### 4.2.8 Rabia paralítica bovina

La campaña contra este problema zoonosario está francamente dirigida al control de la presencia del virus en los bovinos, ya que la erradicación no es factible mediante las estrategias y con las herramientas tecnológicas actuales, y por esto el mapa de la situación zoonosaria no registra cambios de 2001 a 2006 (Figura 26).

**Figura 26. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Rabia paralítica bovina de 2001 a 2006**



Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

Las actuales estrategias de la campaña están dirigidas al control del murciélago hematófago, transmisor del virus de la rabia al ganado bovino, mediante captura de especímenes para monitoreo viral en poblaciones y para tratamiento con sustancias anticoagulantes, ya que debido al comportamiento gregario del vampiro, se pueden eliminar varios vampiros por cada uno tratado. En el ganado bovino, las acciones son de aplicación de vacuna con virus inactivado o virus vivo modificado en zonas de riesgo donde es endémico el murciélago *Desmodus rotundus*, transmisor del virus rábico al ganado.

Existen amplias zonas del país que son libres naturales de la RPB debido a que las condiciones ambientales y orográficas no permiten la presencia del murciélago, ya que del total de los 2,455 municipios del país, se han reportado problemas de RPB en 455, lo que representa el 18.5% de municipios afectados y donde las condiciones favorecen la presencia del vampiro y por tanto el riesgo de presencia del virus de la rabia.

Debido a que la rabia es una de las principales zoonosis, en estas zonas también existe el riesgo de transmisión de la rabia a humanos, pero por vía de la mordedura de los vampiros, y no del ganado bovino infectado ya que se considera infección terminal en el bovino. Por tanto, existe una diferenciación entre el problema zoonosario de la RPB y el de la rabia en humanos, ya que los vampiros transmiten el virus rábico entre ellos y hacia el humano y el bovino, pero nunca en sentido opuesto.



Los esfuerzos de la campaña para el control de las poblaciones del *Desmodus rotundus*, van más encaminados a reducir los riesgos de transmisión al humano, ya que en el caso de los bovinos, la inmunización preventiva sería la forma más adecuada de evitar casos en el ganado. Por tanto, esta campaña ha requerido desde sus inicios de una estrecha colaboración entre las autoridades del sector pecuario y del sector salud, a fin de controlar el problema tanto en las poblaciones animales como en las humanas.

La perspectiva para esta campaña es continuar con las acciones que se llevan a cabo, e incrementar la cultura preventiva de los ganaderos en las zonas de riesgo, a fin de reducir las pérdidas ocasionadas por la RPB en la ganadería.

#### 4.2.9 Garrapata *Boophilus spp*

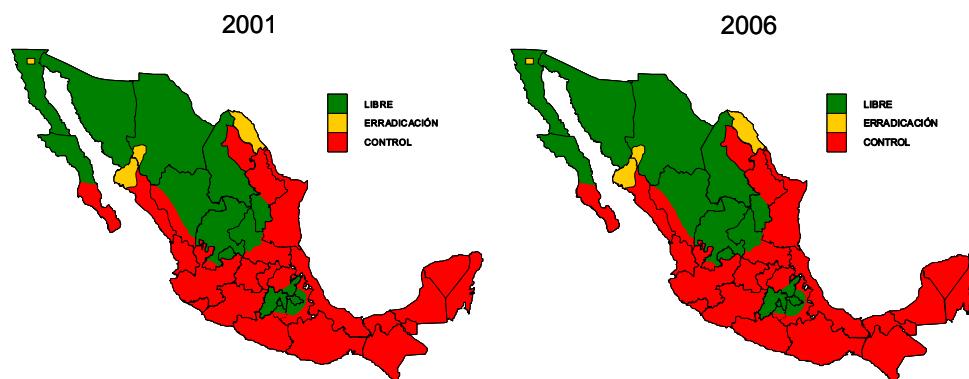
Las primeras acciones de control sistemático de la Garrapata se remontan a los años veinte acompañadas de legislaciones estatales, y fue hasta 1969 que el gobierno federal estructura una campaña oficial para el control y erradicación de la Garrapata, que en sus inicios tuvo resultados importantes como la liberación de la plaga del estado de Sonora.

En 1975 se contrató con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un crédito por \$35 millones de dólares, como parte de un total de \$178 millones establecidos para un período de cuatro años y se creó el Fideicomiso Campaña contra la Garrapata (SARH, 1984).

Con estos recursos y organización se logró consolidar la infraestructura de baños garrapaticidas de inmersión, que pasaron de poco más de 13 mil en 1975 a más de 35 mil en 1984. Mucha de esta infraestructura fue el antecedente de lo que ahora son los puntos de verificación del cordón fitozoosanitario de control de movilización agropecuaria de SENASICA. No obstante, la crisis económica de principios de los ochenta hizo inviable continuar con el crédito y se regresó a operar la campaña solo con recursos federales, lo que provocó un enorme retraso en las perspectivas de la campaña.

Actualmente, la campaña es operada con recursos de Alianza, enfocada más en el esfuerzo individual de los productores y con la asesoría del gobierno federal. Las regiones libres del parásito (Figura 27) comprenden cerca del 48% del territorio nacional (94.4 millones de hectáreas) y se cuentan con zonas en erradicación donde se han intensificado las acciones para erradicación en Baja California, Coahuila, Chihuahua y Sinaloa, algunas de las cuales se hacen mediante convenio de colaboración con las autoridades de los EUA.

Figura 27. Evolución de la situación zoonosaria de la Campaña Nacional contra la Garrapata *Boophilus spp.* de 2001 a 2006



Fuente: DGSA - SENASICA, 2007. Elaboración propia.

En las zonas bajo control, el principal problema que enfrenta la campaña es el desarrollo de resistencia por parte de la Garrapata a los ixodicidas (principalmente órgano fosforados y piretroides), debido principalmente a inadecuada utilización por los productores, lo que lleva a situaciones en las que el uso de garrapaticidas convencionales ya no es efectivo, y por otro lado, la disponibilidad de nuevos ixodicidas para el control en poblaciones resistentes se ve reducida al avance tecnológico de nuevos productos.

La perspectiva para esta campaña es de continuar con el mantenimiento de las zonas libres mediante el control de la movilización y el tratamiento garrapaticida del ganado, controlando el uso indiscriminado e inadecuado de los ixodicidas en las zonas en control por medio de capacitación a los productores sobre el uso y estrategias de aplicación de ixodicidas. En zonas en erradicación las perspectivas son de lograr la erradicación en el mediano plazo, sobre todo en las zonas serranas de la frontera entre Chihuahua y Sinaloa, debido a lo inaccesible del terreno.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

#### Marco de referencia de las conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que resultan del análisis de los temas de la evaluación del Subprograma de Salud Animal de Alianza para el Campo 2006. Las conclusiones y recomendaciones reflejan el esfuerzo del análisis documental y observaciones de campo para el ejercicio 2006, además del análisis sistemático de las evaluaciones del período 2001 a 2005, para aprovechar la riqueza de experiencia acumulada a lo largo del tiempo, tanto de evaluadores como de responsables normativos y operativos sobre el ejercicio zoonosanitario dentro del marco de la Alianza. Este análisis provee de elementos críticos a considerar para mejorar el actual Subprograma de Salud Animal, o en cualquier otro instrumento gubernamental, ya que contiene elementos torales dirigidos a apuntalar el diseño, marco institucional y operación en los cuales se desarrollan las políticas zoonosanitarias nacionales.

Las recomendaciones son propuestas específicas enfocadas algunas a mejorar el Subprograma de Salud Animal y el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Alianza para el Campo, y otras dirigidas a reforzar elementos de política sectorial que serían necesarios para darle mayor solidez al ejercicio de las actividades zoonosanitarias en México.

#### 5.1 Conclusiones

Desde su inicio y hasta el año 2006, es notable como la Alianza se ha convertido en **pilar fundamental de las políticas agropecuarias** para el desarrollo del sector rural mexicano. En materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, esta estrategia impulsó de manera sustancial los avances en el control y erradicación de las enfermedades y plagas sujetas a control oficial, así como la incorporación progresiva de buenas prácticas de producción y manufactura para alimentos de origen agropecuario.

Entre las fortalezas de la Alianza, resalta su **esquema participativo** que promueve un espacio de mayor actuación para la sociedad civil, a través de organizaciones e instituciones de productores y además fomenta la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, propiciando un ambiente de trabajo en equipo en conjunto. También, ha impulsado un **ambiente de corresponsabilidad** que ha permitido incrementar la cobertura operativa y el financiamiento de las campañas zoonosanitarias.

Estas fortalezas han generado **importantes impactos zoonosanitarios**, los que se han traducido en mejoras en la producción y productividad agropecuaria, en acceso a mejores mercados internos y externos, así como contribuir a la salud pública a través de la promoción de acciones sanitarias y de inocuidad agroalimentaria, dirigida a producir alimentos sanos de origen agropecuario.

Durante los años de vigencia de la Alianza **se ha acumulado una gran experiencia sobre la gestión de los programas sanitarios y de inocuidad, la cual** es preciso considerar para el futuro de los mismos, ya sea dentro del marco de la Alianza, o de cualquier otro instrumento gubernamental de apoyo en el que se inserten.

En este contexto, muchas de las conclusiones que se presentan en este informe tienen que ver con **el andamiaje institucional** en el cual fluyen las acciones de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Es notorio que el esquema institucional que se presentó al inicio de la Alianza, satisfacía las necesidades de esos tiempos, con programas creados bajo el esquema descentralizador y participativo de Alianza. Pero dados los **importantes cambios en el entorno mundial**, asociados con la **globalización de mercados** y la creciente **importancia de la sanidad e inocuidad agroalimentaria** como elementos fundamentales para un marco competitivo en los mercados, también en el país se registraron algunos cambios estructurales para adaptarse a la nueva dinámica mundial.

Estos cambios han llevado a resaltar la necesidad de **generar un nuevo marco institucional para la sanidad e inocuidad agroalimentaria**, que implica nuevos esfuerzos de organización, de coordinación y de interacción entre las principales instituciones públicas y privadas que participan en el ejercicio de la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

La serie de conclusiones que a continuación se presentan, son **elementos esenciales a considerar para mejorar la eficiencia y eficacia** de las inversiones públicas y privadas en los programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria en México.

### *5.1.1 Pertinencia del diseño*

El **esquema de responsabilidad compartida** entre gobierno federal, gobiernos estatales y productores fomentado por Alianza, **ha fortalecido las actividades de sanidad e inocuidad** en los estados y ha generado avances importantes. Esto se explica por el hecho de que el modelo de trabajo de Alianza ha generado mayor compromiso de los gobiernos estatales y de los mismos productores y sus organizaciones, cuyo gran incentivo es buscar las condiciones sanitarias competitivas para la comercialización de sus productos, lo que ha reforzado la capacidad financiera y operativa de las campañas zoonosanitarias.

Dadas las características de externalidad y extraterritorialidad de los problemas sanitarios, **el diseño federalizado de Alianza muestra limitaciones** para el desarrollo de las actividades sanitarias y de inocuidad de alcance nacional o regional. Las decisiones sobre los recursos del SPSA se toman en su mayor parte en los estados bajo una visión local, donde SENASICA tiene muy poco espacio para dirigir estratégicamente los recursos bajo el modelo actual del esquema federalizado. Esto complica la posibilidad de la autoridad federal para distribuir los recursos conforme a prioridades nacionales o regionales y para resolver externalidades negativas entre estados y regiones del país.

**El objetivo general** del PSIA se enfoca exclusivamente a satisfacer los requisitos de sanidad e inocuidad para que estos no representen un obstáculo para acceso a los mercados, lo que coincide con las **demandas** de los productores ante los retos del entorno globalizado.

No obstante, en la práctica se apoyan campañas sanitarias que tienen **mayor impacto en los ámbitos productivo, económico y social** que en el comercial, además de otras campañas sanitarias y componentes de inocuidad que **inciden más en el ámbito de la salud pública**. Estas problemáticas se asocian a las **necesidades**<sup>19</sup> sanitarias del sector

<sup>19</sup> Se entiende por **necesidad** algo que es requerido por alguien, pero que no está consciente de ello y por tanto no lo solicita. Por el contrario, una **demanda** es algo requerido por alguien y que al estar consciente de ello lo reclama.

agropecuario y de los consumidores, pero no están contempladas en los objetivos del PSIA.

Las Reglas de Operación incluyen elementos que **permiten al gobierno federal la orientación estratégica de los recursos** gubernamentales, considerando las políticas y estrategias de prioridad nacional sobre aquellas de prioridad estatal o local.

Sin embargo, en el PSIA **no se establece un orden de prioridad entre los instrumentos** (campañas y componentes), situación que los coloca en el mismo nivel para ser priorizados en los estados. Esto propicia que en casos en los que no coinciden plenamente las prioridades nacionales con las de productores y gobiernos estatales, se desatienden las primeras, lo que resta efectividad a las políticas nacionales en materia sanitaria y de inocuidad. Por tanto, en la definición de los instrumentos del Subprograma (campañas y componentes) es necesario replantear elementos que permitan definir criterios para su priorización.

El **esquema de coparticipación de Alianza**, es adecuado para los instrumentos que atienden **las demandas** del sector en materia comercial (campañas sanitarias y programas de inocuidad para productos de exportación). Sin embargo, en el caso de los instrumentos que atienden **las necesidades** del sector o de la población, como es en campañas con enfoques productivo o de salud pública, la atención por parte de los particulares que operan los recursos del PSIA puede ser menor, ocasionando que se generen los bienes públicos en cantidad insuficiente, requiriendo una mayor intervención gubernamental para su adecuada provisión.

Además, en el diseño quedan adecuadamente excluidas algunas responsabilidades indelegables del gobierno federal como la vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades exóticas (excepto en el caso del SPSA que incluye la vigilancia epidemiológica de la EEB). También quedan fuera la constatación de productos químicos y biológicos utilizados en las actividades de las campañas sanitarias para reducir los problemas de riesgo moral<sup>21</sup> que se pueden generar cuando son particulares los que los producen.

El caso del control de la movilización es especial, ya que como componente de apoyo puede ser considerado un bien público puro cuando se enfoca a proteger al país de la diseminación de plagas y enfermedades, sobre todo las que son exóticas para el país y donde el beneficio es aprovechado por toda la sociedad. Bajo este enfoque, el SENASICA opera los cordones fitozoosanitarios establecidos a lo largo del territorio nacional.

Sin embargo, el control de movilización puede considerarse un bien público menos puro cuando se enfoca a proteger una zona o estado, y cuando el beneficio es apropiado sólo por aquellos que están dentro de los límites estatales. En estos casos, la responsabilidad compartida es posible con los gobiernos estatales, ya que son acciones que conllevan actos de autoridad que legalmente no pueden ser ejecutadas por particulares.

---

<sup>20</sup> En los programas gubernamentales de sanidad e inocuidad uno de los objetivos ineludibles debe ser el contribuir a la salud pública, ya que como bien público puro necesario para los consumidores nacionales, el gobierno está obligado a proveerlo. El concepto de salud pública veterinaria -empleado desde hace mucho tiempo- y posteriormente el de inocuidad alimentaria, implican la acción gubernamental en el sector agroalimentario para **reducir los riesgos de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA)**. Dentro de las responsabilidades de los servicios de sanidad e inocuidad agroalimentaria de la mayoría de los países desarrollados, se da una alta prioridad a este objetivo.

<sup>21</sup> Riesgo Moral es la condición donde un particular que genera un bien o servicio a otro, le puede esconder información que le puede ocasionar un daño.

### 5.1.2 Arreglo institucional

En el arreglo institucional del PSIA, se detecta un importante **desequilibrio institucional** entre gobierno federal, gobiernos estatales y CEFPP, respecto de su estructura, capacidad, responsabilidad y papel que juegan en el circuito operativo sanitario y de inocuidad, lo que limita la eficiencia de los Subprogramas. A continuación se presentan los aspectos más destacados que aportan a este desequilibrio entre instituciones públicas y privadas.

El gobierno federal, particularmente en sus estructuras estatales, sufre de un **progresivo “debilitamiento” de sus estructuras**, con fuertes impactos en liderazgo y capacidad como “autoridad” en los estados. Este debilitamiento es resultado de una **inadecuada estrategia de reducción de personal** en dependencias federales y a una **excesiva transferencia de infraestructura y recursos de la SAGARPA a los privados** (productores) sin considerar los recursos necesarios para un adecuado ejercicio gubernamental en materia de sanidad e inocuidad.

El esquema institucional zoonosanitario transitó de un extremo de operación centralizada en el que el gobierno federal controlaba totalmente presupuestos y acciones en materia zoonosanitaria, al otro extremo de operación descentralizada a particulares, donde el gobierno federal perdió una proporción considerable del control sobre los presupuestos y las acciones. Así, el **necesario desarrollo y fortalecimiento de las estructuras** de los OASV se ha dado por una parte como consecuencia de la Federalización y por otra, por el **debilitamiento estructural del gobierno federal**, derivado de la política nacional de “adelgazamiento” de las estructuras gubernamentales.

Además, el SENASICA como responsable de las políticas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, **no cuenta con estructura territorial adecuada para apoyar la política de descentralización** de los programas gubernamentales, y por tanto **se apoya en las Delegaciones SAGARPA**. Esto puede representar un problema estructural del gobierno federal que podría impactar negativamente en la eficacia de sus acciones, ya que **las Delegaciones no cuentan con el personal especializado necesario** para asumir las responsabilidades en sanidad, y por otro lado, no hay línea de mando con SENASICA.

Ante este esquema organizacional del gobierno federal que muestra debilidades, hay **CEPFF que apoyan al personal de las Delegaciones SAGARPA con recursos humanos y materiales** provenientes de Alianza. Aún cuando estos apoyos **cumplen con las formalidades y requisitos administrativos**, ésta no es la condición más adecuada para la actividad oficial, ya que este esquema **no elimina el riesgo del conflicto de intereses implícito**, que puede presentarse cuando es necesario aplicar actos de autoridad contra personas fuertemente vinculadas con los OAS o a las organizaciones de productores que los integran.

Esta situación hace necesario plantear la necesidad de fortalecer la estructura federal sanitaria presente en los estados, para lo cual pueden considerarse **tres posibles fuentes de recursos**, que pudieran operar de manera complementaria:

- La primera es por vía de ampliación de los presupuestos operativos de SAGARPA y SENASICA provenientes del presupuesto de la administración pública. Esta vía se ha visto que no es factible en el marco de la política de reducción del gasto gubernamental.
- La segunda vía es a través de los recursos captados por cobro de los servicios de SENASICA. Esta pudiera considerarse una opción a corto plazo para iniciar el

fortalecimiento, pero tiene restricciones administrativas, y en el caso de que pudieran solventarse, los recursos no serían suficientes a largo plazo.

- La tercera vía es modificar el esquema de transferencias de recursos gubernamentales en forma de subsidios al PSIA, para retener recursos necesarios para la operación de la supervisión normativa del gobierno federal. Esta opción posiblemente requiera de un fuerte trabajo al interior del gobierno federal y con los legisladores, y a largo plazo es una alternativa viable para consolidar el fortalecimiento institucional y ofrecer el servicio gubernamental con la calidad requerida.

La intervención de los gobiernos estatales en el PSIA **es parcialmente acotada por el arreglo establecido en las Reglas de Operación**, lo que genera pocos incentivos para mejorar su participación económica y operativa, ya que a diferencia de otros programas de Alianza, la operación del Subprograma es responsabilidad de los CEFPP.

Debido a los cambios en el entorno comercial y sanitario, es imperativo **cambiar el paradigma de que la sanidad es sólo de competencia federal**, a un **modelo de operación federalizada**, manteniendo en el ámbito nacional las funciones estratégicas de conducción de políticas, estrategias y regulación. Los gobiernos estatales **son responsables del desarrollo de sus sectores económicos** y la sanidad e inocuidad son componentes estratégicos para dicho desarrollo. Por esto, **requieren y demandan operar políticas estatales articuladas con las del gobierno federal en la materia**. Sin embargo, este proceso requiere de un cuidadoso análisis para poder determinar cuáles funciones y atribuciones pudieran transferirse a los estados y cuáles deben permanecer bajo la rectoría del gobierno federal.

Se observa **disposición de los gobiernos estatales de apoyar las acciones zoonosanitarias**, reflejada en sus estructuras e inclusive en el desarrollo de marcos legales estatales, lo que plantea la necesidad urgente de **modificar el esquema institucional** y generar estrategias para motivar más a los gobiernos estatales a asumir **mayores facultades y responsabilidades en materia zoonosanitaria**, evaluando cuidadosamente en cada paso los pros y contras de dicha transferencia. En el marco del arreglo institucional del PSIA establecido en las Reglas de Operación, no se identifica una instancia estatal responsable de la **definición de prioridades y estrategias en la asignación de los recursos del PSIA**, y de hecho no existe a nivel estatal **una estructura con una visión global de la Alianza**, que articule los apoyos de los programas bajo un enfoque de atención integral a la problemática del sector.

### *5.1.3 Planeación y asignación de recursos*

A lo largo de la vigencia de la Alianza, se han detectado deficiencias en la integración y sistematización **de planes con visión estratégica nacional, regional y estatal**, no sólo para las actividades sanitarias y de inocuidad, sino en general para el sector agropecuario. La **visión de corto plazo** en la que ha estado inmersa Alianza, ha **direccionado la planeación hacia programas de trabajo**, lo que reduce la posibilidad de mejorar impactos.

Existe a nivel nacional la planeación estratégica desarrollada por las áreas de SENASICA responsables de los Subprogramas, pero debido a que no es comunicada adecuadamente, ésta no impacta en todo su potencial.

Sin planes formales de mediano y largo plazo -conocidos por todos los actores nacionales y estatales- es difícil generar **visiones comunes y compromisos sólidos** (metas a mediano y largo plazo) entre SENASICA y los participantes en los estados para prevenir,

controlar y/o erradicar plagas y enfermedades, o bien, incorporar acciones de inocuidad agroalimentaria.

Es necesario el replanteamiento integrador de la visión de largo plazo en materia zoonosanitaria, mediante procesos formalizados y participativos de planeación estratégica que integre las diferentes visiones y planteamientos de los responsables operativos y normativos, y de los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias respecto a la forma de mejorar la condición zoonosanitaria y de inocuidad para facilitar la comercialización, ya que se observó que en estados **donde los integrantes de las cadenas productivas no tienen una visión común** sobre el beneficio al mediano y largo plazo de la sanidad e inocuidad, **existe una mayor desarticulación de sus eslabones**.

Por otra parte, el esquema de asignación de recursos del PSIA **limita la posibilidad de SENASICA de colocar estratégicamente recursos de Alianza** en campañas y regiones prioritarias en materia fitozoonosanitaria y presenta algunas desventajas:

- Acota las posibilidades de **atender externalidades negativas** que se generan entre estados por presencia de plagas y enfermedades, ya que el destino de los recursos se decide en los estados bajo una óptica local.
- **No favorece la atención regionalizada** de los problemas sanitarios, debido a que los presupuestos deben ser ejercidos dentro del territorio estatal y no es factible aplicarlo en estados diferentes al que se radica.
- Limita las posibilidades de SENASICA de realizar una **distribución focalizada de los recursos**, para concentrar los esfuerzos en zonas o regiones de forma intensiva a fin de controlar o eliminar un problema sanitario.

El proceso de asignación de recursos asumido por las CRyS en los estados en apoyo al FOFAE, ha propiciado un esquema **que proporciona a los CEFPP mayor influencia sobre el destino de los recursos**, lo que les permite intervenir protagónicamente sobre el rumbo de las acciones sanitarias y de inocuidad, aún cuando sus funciones son estrictamente de carácter operativo. Esta condición ha contribuido a que el gobierno federal pierda la capacidad de realizar una conducción estratégica del PSIA. Estas desventajas obligan a la búsqueda de un nuevo esquema para asignar los recursos del PSIA que permita a SENASICA la colocación estratégica de los presupuestos.

El uso de **proyectos para la asignación de recursos** –utilizado con éxito en otros programas de Alianza– es una opción que permite colocar recursos en acciones prioritarias. Los proyectos tienen como ventaja la posibilidad de ser **evaluados a través de indicadores de resultado e impacto**. Los planes de trabajo utilizados en el PSIA contienen elementos de un proyecto, pero no contienen metas de impacto cuantificables y se concentran en las metas de desempeño físico-financiero.

Un **modelo de proyectos para la asignación de recursos**, que por un lado considere **proyectos con asignación directa por SENASICA para campañas de prioridad nacional**, y por el otro, **proyectos concursables** para asignación de recursos en campañas de interés local, pudiera orientar los recursos mediante criterios claramente definidos, con ponderadores de acuerdo al nivel de prioridad, hacia proyectos más alineados con las prioridades sanitarias, establecidas en los ámbitos nacional y estatal.



### 5.1.4 Operación y Seguimiento

El problema más recurrente en la operación del PSIA es **la falta de oportunidad de los recursos gubernamentales**, lo que compromete el flujo continuo de la operación del PSIA, lo que es grave considerando la naturaleza de las acciones zoonos sanitarias. Esto es más notorio en estados **donde los OAS dependen en su totalidad de los recursos gubernamentales para la operación**, provocando que se detengan las actividades de campo debido al retraso de los recursos.

Sin embargo, en estados donde **los OAS captan recursos por servicios sanitarios**, el pago por estos servicios incrementan las aportaciones en efectivo por parte de los productores. Estos recursos representan una **fuerza de financiamiento adicional para la operación sanitaria**, lo que posibilita el flujo operativo de las campañas, aunque sigan dependiendo mayoritariamente de los recursos gubernamentales.

Esto lleva a concluir que el problema de fondo radica en la **fuerza dependencia sobre los recursos gubernamentales**, no solamente **para la operación de las campañas y componentes del PSIA**, sino también **para la existencia y funcionamiento de los propios OAS** que las operan, especialmente en estados donde los procesos burocráticos establecidos para la liberación de los recursos de Alianza generan retrasos en su entrega y no hay financiamiento adicional, afectando sensiblemente la operación de las campañas sanitarias.

En lo que respecta al **seguimiento de los Subprogramas**, éste se hace en reuniones mensuales de CRyS y Sub CRyS donde participan los gobiernos federal y estatal como responsables del seguimiento físico y financiero. Sin embargo, como ya se mencionó, **los CRyS han asumido responsabilidades adicionales como el apoyo al FOFAE en procesos para la asignación de los recursos del PSIA**, de manera que la intervención de los CEFPP es cada vez mayor. Esto puede **desviar la atención sobre el seguimiento**, función para la cual fue diseñada la CRyS, y además contaminar la toma de decisiones con la inercia operativa.

A diferencia de otros programas de Alianza, los apoyos del PSIA en campañas y componentes tienen un flujo continuo y permanente a lo largo del año, lo que requiere de un seguimiento constante del ejercicio operativo, y por tanto, se justifican las funciones sustantivas de las CRyS. Sin embargo, es necesario acotar el margen de acción de las CRyS al seguimiento operativo y canalizar los procesos de toma de decisiones para la asignación de los recursos del Subprograma a otra instancia más adecuada.

### 5.1.5 Organismos Auxiliares Sanitarios

Los Organismos Auxiliares Sanitarios son quienes directamente ejercen los recursos y operan las campañas sanitarias y de inocuidad, y su inclusión en la operación de las campañas ha representado significativas ventajas:

- Han ampliado la cobertura operativa, que estaba limitada por la reducción de las estructuras del gobierno federal.
- Han fomentado la participación de los productores en los diferentes procesos de las campañas.
- Han desarrollado capacidades técnicas que permiten una mejor atención de las campañas.

- Cuentan con áreas administrativas que permiten mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

No obstante estas ventajas, los OAS han presentado desde su creación una serie de problemáticas entre las que destacan:

- Problemas de integración e identidad.
- Alto grado de heterogeneidad en términos del marco operativo, estructural y funcional.
- Conflicto entre las funciones de Organismo Auxiliar y las de Representante de Productores.
- Intervención unilateral en procesos estratégicos (planeación, asignación de recursos, actos de autoridad), por debilidades en el esquema institucional en los sectores públicos federal y estatal.
- Diversos grados de politización de los CEFPP.

Esta problemática se deriva de la relación entre la autoridad –en este caso SAGARPA y SENASICA- que al no poder otorgar un servicio oficial como es la sanidad e inocuidad, le encarga a particulares organizados en CEFPP el prestar el servicio a terceros. Esta relación denominada “Agente-Principal”, donde el agente es el OAZ y el principal es la autoridad federal, puede conducir a “**problemas de agencia**” asociados con la naturaleza de ésta relación.

Los problemas de agencia surgen cuando hay **inadecuada alineación de incentivos gubernamentales y privados**, que propicia **conflictos de intereses** (de grupo, económicos, comerciales y políticos) que pueden derivar en uso discrecional o desviado de recursos proporcionados por el principal a los agentes, o bien, a esconder información al principal sobre resultados de las actividades delegadas, particularmente actividades conducidas al margen de normatividad establecida por el principal y obligatorias para el agente.

Estos problemas de agencia se pueden agudizar cuando el principal (SAGARPA-SENASICA) **no puede supervisar adecuadamente al agente** (OAS) y por tanto no puede enterarse de los desvíos en recursos o acciones.

Haciendo balance de ventajas, problemáticas y alternativas de solución, se concluye que **es pertinente que los CEFPP continúen como operadores de las actividades zoonosanitarias y de inocuidad pecuaria**, considerando lo siguiente:

- Deben de **conservar su figura de organizaciones sin fines de lucro** para reducir conflictos de intereses en la operación de los recursos públicos
- Es importante impulsarlos a prestar servicios adicionales a las campañas oficiales para así obtener recursos adicionales a la Alianza, operando bajo **un esquema de organismo privado que combina la operación con fondos públicos y privados** – en los que se incluyen los generados por servicios prestados- **para generar bienes públicos**.
- El ingreso de recursos por prestación de servicios sanitarios requiere **regulación por la autoridad** para determinar su destino y mantener la figura de organismos sin fines de lucro, evitando convertirlos en negocios privados que se alejan del objetivo de coadyuvar en la generación de la sanidad e inocuidad agroalimentaria.
- Se deben **acotar sus funciones** al ámbito de operación con una **mayor supervisión de sus actividades** por parte de SENASICA y/o de los gobiernos estatales.

Es fundamental determinar cual será el futuro de los OAS, ya sea fortaleciendo la figura de **Agencias públicas no gubernamentales**, con una fuerte dependencia de los apoyos gubernamentales para su operación, o bien, impulsar un modelo de **agencias de servicios sanitarios con manejo de fondos mixtos** para la generación de bienes públicos y privados a través de servicios de sanidad e inocuidad agroalimentaria en los estados. Por esto, es necesario profundizar respecto a cuál ha sido la evolución de los CEFPP y cuál debe ser su participación futura y relación con el gobierno federal y los gobiernos estatales en la operación de los programas zoonosológicos y de inocuidad pecuaria.

### 5.1.6 Inocuidad agroalimentaria

La **principal problemática de las acciones de inocuidad agroalimentaria** en el país, se deriva de dos aspectos importantes:

- **Un marco legal inadecuado para la estrategia de inocuidad agroalimentaria**, ya que no existen suficientes lineamientos por parte del Sector Salud que regulen la estrategia de inocuidad de los alimentos cuando provienen del sector agropecuario y donde SAGARPA no tiene atribuciones para emitir normatividad en inocuidad alimentaria más allá del entorno del sector de producción primaria de alimentos.
- **La falta de mayores incentivos en los mercados**, ocasionada por una segmentación de los mercados entre externos e internos con diferentes exigencias de inocuidad, y donde la baja demanda de productos inocuos en los mercados nacionales se debe, entre otras cosas, a que los consumidores no están debidamente informados sobre el tema. En la realidad, son pocos los productores que tienen posibilidades de acceder a los mercados que demandan inocuidad (principalmente exportación).

Las consecuencias de no contar con un marco legal adecuado a una estrategia de inocuidad agroalimentaria son, entre otras:

- No hay forma de promover incentivos, a lo largo de toda la cadena productiva, para **mantener la condición de inocuidad** que pueden generar las BPP o BPM.
- Provoca que los programas de inocuidad de “aplicación voluntaria” sean **poco demandados por productores orientados al mercado nacional**.
- Limita posibilidades de efectuar **actos de autoridad contra quienes incumplan** los estándares de inocuidad en la producción, transformación, transporte y comercialización de alimentos de origen agropecuario.
- **Impide el desarrollo formal de mecanismos de coordinación** entre las dependencias gubernamentales responsables de aplicar y vigilar las prácticas de inocuidad alimentaria en el país.

Por su parte, la falta de incentivos para adoptar prácticas de inocuidad agroalimentaria es debida en gran parte a que **no es suficiente la diferenciación en los precios nacionales** pagados a los productores que cumplen los estándares de inocuidad. Por otra parte, los esfuerzos realizados en inocuidad por productores **se pierden en los siguientes eslabones** de las cadenas agroalimentarias. Ante esto, los apoyos del Subprograma de inocuidad **generan incentivos colaterales** enfocados más a los apoyos que a los impactos.

Considerando lo anterior, los productores que realizan prácticas de inocuidad pueden clasificarse en **dos categorías**:

- Aquellos que acceden a mercados internacionales y que **las harían de cualquier manera**, y por tanto ven en el PSIA un apoyo y un ahorro.
- Y aquellos que sólo acceden a mercados nacionales, y son motivados para incorporar prácticas de inocuidad, **pero se desincentivan** al no ver precios o mercados diferenciados que premien sus esfuerzos.

## 5.2 Recomendaciones

Las **políticas y programas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria deben mantenerse y reforzarse** como pilar del desarrollo del sector agroalimentario en las vertientes productiva y comercial, así como coadyuvantes de la salud pública a través de la producción de alimentos de origen agropecuario libres de riesgos a los consumidores.

Los cambios en el entorno productivo y comercial global, la importancia creciente de la sanidad e inocuidad, y la experiencia acumulada de la gestión de la Alianza, llevan a pensar que **es imperativo realizar modificaciones importantes en el esquema de gestión y en el marco institucional** de los programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria, independientemente de cualquier instrumento gubernamental de apoyo en el que se inserten.

Por esto, se recomienda que SENASICA inicie un proceso de análisis y planeación que derive en **la instrumentación de cambios para un nuevo modelo institucional** para la operación de programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria y que contemple los elementos de mejora que a continuación se presentan.

### 5.2.1 Para el diseño de programas y subprogramas de sanidad e inocuidad

- El diseño de programas y subprogramas debe tener un **sustento conceptual en un documento estratégico de sanidad e inocuidad agroalimentaria**, elaborado por SAGARPA y SENASICA, que marque las prioridades y establezca las grandes metas para mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios nacionales. El diseño debe contemplar **objetivos acordes a la realidad de las necesidades y demandas de los actores y las dinámicas operativas**, considerando los aspectos comerciales, productivos y sociales relacionados con la problemática zoonosológica y en la contribución a la salud pública. Es fundamental definir en las Reglas de Operación los criterios que determinen **las prioridades nacionales en la asignación de los recursos gubernamentales** a campañas y componentes de importancia nacional, bajo dos mecanismos propuestos: Análisis de Riesgo de plagas y enfermedades como **Criterios técnicos**, y estudios de costo-beneficio de las campañas y los componentes de apoyo como **Criterios económicos**.
- Para el caso de los componentes de Inocuidad Agroalimentaria, se requiere como premisa de su diseño que SAGARPA y SENASICA establezcan en conjunto con la Secretaría de Salud una **estrategia normativa de inocuidad agroalimentaria con un enfoque en las cadenas productivas**, que tenga un enfoque más allá del sector primario y que permita un mejor impacto en la aplicación de los recursos gubernamentales.

### 5.2.2 Para la planeación y asignación de recursos

- Se recomienda a SENASICA diseñar una estrategia para el desarrollo progresivo de planes estratégicos para campañas de prioridad nacional en los niveles nacional, regional y estatal, con el objetivo de generar visiones comunes y compromisos claros. Se sugiere iniciar con los planes estratégicos nacionales para las campañas prioritarias, mediante un proceso participativo que considere entre los actores nacionales a los integrantes de los Comités Nacionales de Sistemas Producto. Se recomienda que en una segunda etapa se convoque a reuniones regionales para elaborar los planes regionales alineados a los planes estratégicos nacionales.
- Además, se recomienda a SENASICA modificar el actual esquema de asignación de recursos a los programas y subprogramas de sanidad e inocuidad agroalimentaria. Se propone utilizar dos esquemas: Uno para campañas y componentes de prioridad nacional, en el que la asignación de recursos para prioridades nacionales sería con la directriz de SENASICA y en estrecha coordinación con gobiernos estatales, a través de convenios de coordinación, y otro para campañas y componentes de interés local o voluntarias, mediante proyectos concursables.
- Para la instrumentación de los dos esquemas, se recomienda a SENASICA desarrollar procesos sistematizados de calificación para las prioridades nacionales y los proyectos de interés local, con ponderadores para cada caso. Esto permitirá la colocación de recursos de forma transparente tanto para las campañas de prioridad nacional como para las sujetas a concurso estatal. El proyecto FAO-SAGARPA Evaluación de Alianza para el Campo cuenta con experiencia para asesorar el desarrollo de un proceso sistematizado de calificación de prioridades y proyectos.

### 5.2.3 Para el arreglo institucional

- Se recomienda transitar hacia un nuevo modelo de arreglo institucional con un mejor balance estructural y participativo entre las instituciones públicas y privadas, considerando modificaciones al esquema institucional actual con base en los siguientes elementos:
  - Fortalecer la representatividad del SENASICA en el ámbito estatal con mejores recursos humanos y materiales. Esto debe hacerse ya sea mediante una estructura propia en los estados o a través de las Delegaciones Estatales, para reducir los problemas de agencia identificados en el análisis este informe. Revisar el esquema de transferencias de recursos públicos en sanidad e inocuidad, para retener una proporción de los mismos en el gobierno federal para mejorar la supervisión normativa, lo que implicará un esfuerzo de convencimiento al interior de SAGARPA, y posteriormente, un proceso de cabildeo político de las autoridades máximas de SAGARPA y SENASICA con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los legisladores.
  - Estimular la participación de los gobiernos estatales delegando a los gobiernos estatales la instrumentación operativa en coordinación con los CEFPP. Esta delegación de responsabilidades incluye, entre otras, la vigilancia y evaluación operativa de los CEFPP, así como la operación

directa de procesos de campañas como control de movilización, para lo cual SENASICA puede **apoyarse en Convenios de Coordinación**, como ya se ha hecho en algunos casos.<sup>22</sup>

- En cuanto a los CEFPP, es fundamental que SENASICA tome una definición sobre **la visión actual y futura de la figura participativa más adecuada para éstos Organismos Auxiliares Zoosanitarios**. Para ello, es necesario realizar un **estudio profundo sobre la evolución de los CEFPP** desde sus inicios y al momento presente para tener elementos que permitan definir su rumbo futuro, así como las estrategias necesarias para mejorar su desempeño como Organismos Auxiliares Zoosanitarios y eliminar los problemas de agencia detectados en esta evaluación.

---

<sup>22</sup> Esta nueva relación con los gobiernos estatales requerirá de un importante trabajo político con las Secretarías de Desarrollo Agropecuario Estatales o sus equivalentes, por lo que se recomienda a SAGARPA y SENASICA encauzar los trabajos de diálogo y cabildeo a través de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA).

## Bibliografía

Aakre, D. 2007. Biofuels Industry and Impacts on Agriculture. Extension Service, North Dakota State University. <http://www.ag.ndsu.nodak.edu/aginfo/farmmgmt/farmmgmt.htm>

Brouwer, F. 2006. Main trends in agriculture. Background Note 1. Agriculture for sustainable development: A dialogue on societal demand, pressures and options for policy. LEI Agricultural Economics Research Institute. SIXTH FRAMEWORK PROGRAMME, PRIORITY 8.1. SPECIFIC SUPPORT TO POLICIES.

Doud, 2006. 2005 beef exports – is that a light at the end of the tunnel? Issues Update 2006. January-February 2006. National Cattlemen's Association. <http://www.beefusa.org/uDocs/2005beefexports.pdf>

FAO, 2007. Respondiendo ante la “Revolución Pecuaria” – en favor de la política pecuaria pública. Serie Políticas Pecuarias Num. 01. Subdirección de Información Ganadera y de Análisis y Política del Sector. Dirección de Producción Animal. FAO.

Ferranti, D., G. Perry, W. Foster, D. Lederman, A. Valdés. 2005. Beyond the City: The Rural Contribution to Development. Advance Edition. World Bank Latin American and Caribbean Studies. World Bank. Washington, D.C.

Gorbaneff, Yuri. 2003. Teoría Agente-Principal y el mercadeo. Revista Universidad EAFIT No. 129. Medellín, Colombia. Pp 75-87

SAGARPA, 2003. Reglas de operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; atención a factores críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2003. México, D.F. pp.130-209.

SARH. 1984. 30 Años de Salud Animal en México 1954-1984. Serie Histórica. Dirección General de Sanidad Animal. Subsecretaría de Ganadería.

Sexton, S., D. Rajagopal, D. Zilberman, D. Roland-Holst. 2006. The Intersection of Energy and Agriculture: Implications of Rising Demand for Biofuels and the Search for the Next Generation. Giannini Foundation of Agricultural Economics. University of California.

Simeon, M. 2006. Sanitary and Phitosanitary measures and food safety: challenges and opportunities for developing countries. Rev. sci. tech. Off. Int. Epiz., 25 (2): 701-712.

Trejos, R., J. Arias, O. Segura, E. Vargas. 2004. Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía -- San José, C.R.: IICA. Dirección de Planeamiento Estratégico y Modernización Institucional y Área de Comercio y Agronegocios.

Von Braun, J., R. K. Pachauri. 2006. The Promises and Challenges of Biofuels for the Poor in Developing Countries. International Food Policy Research Institute. [www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)