

Evaluación Alianza para el Campo 2006

SAGARPA

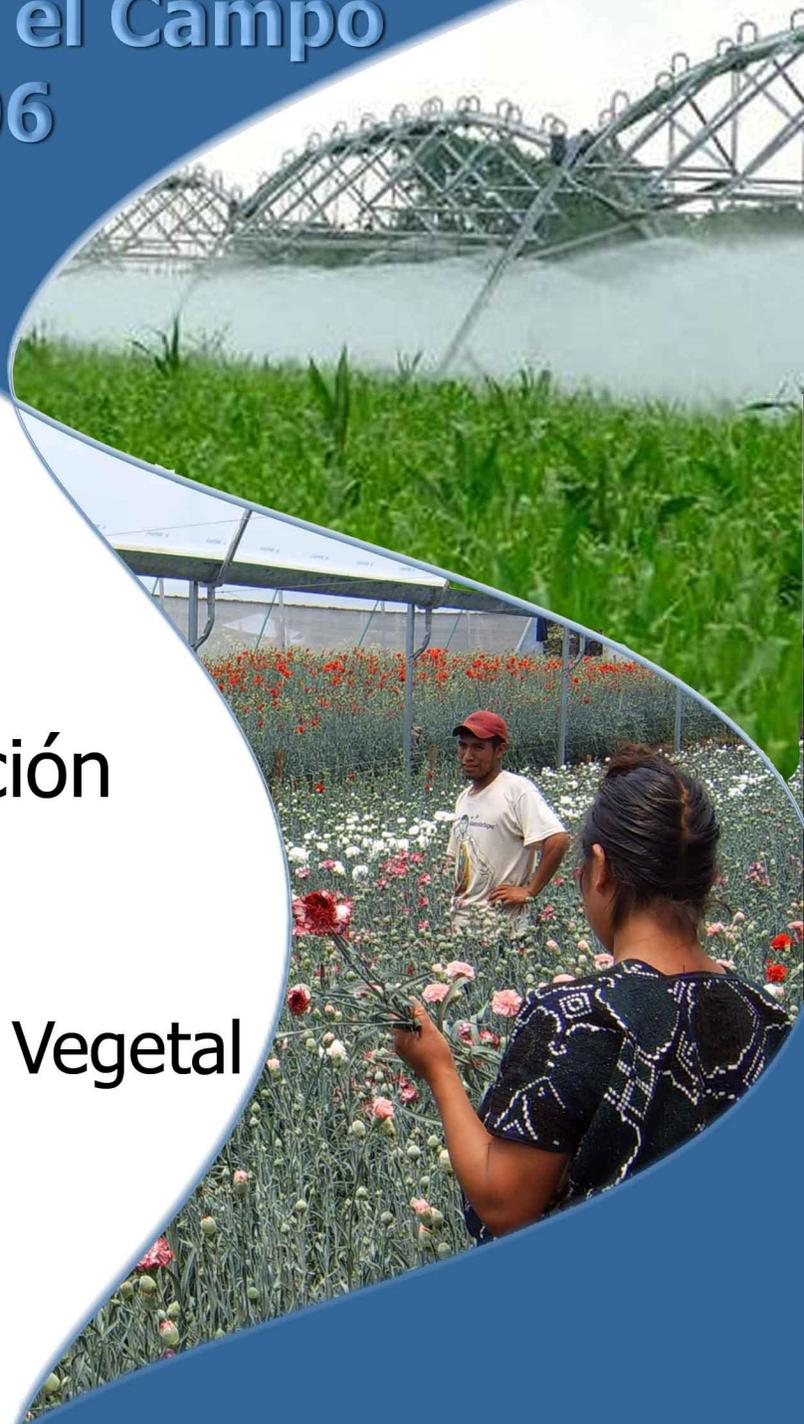


SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN



Informe de Evaluación Nacional

Subprograma de Sanidad Vegetal



MÉXICO



México, Septiembre de 2007

Evaluación Alianza para el Campo 2006

Informe de Evaluación Nacional

Subprograma de Sanidad Vegetal



Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

MVZ. Enrique Sánchez Cruz
Director en Jefe del SENASICA

Ing. Fernando Garza Martínez
Coordinador General de Enlace y Operación

Dr. Javier Trujillo Arriaga
Director General de Sanidad Vegetal

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:

José Juan Mondragón Castillo

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	7
Capítulo 1 Contexto productivo y sanitario del sector agroalimentario	11
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>	16
1.2 Tendencias de políticas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria	18
1.3 Marco de intervención de la Alianza en las políticas de sanidad e inocuidad	20
Capítulo 2 Principales tendencias del Subprograma en el periodo 2001-2006	25
2.1 Tendencias de la inversión y población atendida por el Subprograma en el período 2001 - 2006.....	25
2.2 Cumplimiento de metas físico-financieras 2006 y desempeño en indicadores según Reglas de Operación	29
2.3 Orientación y cobertura del Subprograma a las necesidades y demandas de las cadenas productivas	32
Capítulo 3 Evaluación de la gestión del Subprograma	35
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>	48
3.1.5 <i>Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones anteriores</i>	50
3.2 Gestión Operativa del Subprograma y Campañas Fitosanitarias	52
3.2.1 <i>Evaluación de la función de los OASV como responsables de la gestión operativa del Subprograma</i>	52
3.2.2 <i>Análisis de los procesos operativos de las campañas fitosanitarias</i>	60
Capítulo 4 Valoración de avances e impactos fitosanitarios del Subprograma en el período 2001 - 2006.....	63
4.1 Análisis de los cambios en parámetros en las campañas fitosanitarias en el período 2001 a 2006.....	63
4.2 Dinámica de los estatus fitosanitarios durante el período 2001 a 2006	68
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	73
5.1 Conclusiones	73
5.1.1 <i>Pertinencia del diseño</i>	74
5.1.2 <i>Arreglo institucional</i>	76
5.1.3 <i>Planeación y asignación de recursos</i>	78
5.1.4 <i>Operación y seguimiento</i>	79
5.1.5 <i>Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal</i>	80
5.1.6 <i>Inocuidad agroalimentaria</i>	81
5.2 Recomendaciones	82
5.2.1 <i>Para el diseño de programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria</i>	82

5.2.2 Para la planeación y asignación de recursos.....	83
5.2.3 Para el arreglo institucional.....	83
Bibliografía.....	85

Índice de cuadros

Cuadro 1. Canales de provisión de servicios fitosanitarios de acuerdo a sus características económicas.....	22
Cuadro 2. Presupuestos del Subprograma de Sanidad Vegetal por aportante.....	26
Cuadro 3. Productores beneficiados por el SPSV	29
Cuadro 4. Metas físicas del SPSV	30
Cuadro 5. Resumen de recomendaciones emitidas para el Subprograma de Sanidad Vegetal de Alianza para el Campo en las evaluaciones nacionales de 2001 a 2005	51
Cuadro 6. Avances en la Campaña contra Moscas Nativas de la Fruta 2001-2006	70
Cuadro 7. Avances en la campaña contra el Plagas del Aguacatero 2001-2006.....	71
Cuadro 8. Avances en la campaña contra el Carbón Parcial del Trigo 2001-2006	72

Índice de figuras

Figura 1. Exportación de cereales del continente americano (1981-2005).....	14
Figura 2. Exportación 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. Participación del PSIA en el presupuesto total de la Alianza para el Campo, 2001 – 2006	25
Figura 5. Presupuestos del Subprograma de Sanidad Vegetal por aportante.....	26
Figura 6. Participación porcentual en el presupuesto del SPSV por aportante	27
Figura 7. Distribución porcentual del presupuesto del SPSV por campañas.....	28
Figura 8. Efecto péndulo en la transición de la operación centralizada de las actividades fitosanitarias a una operación descentralizada	40
Figura 9. Arreglo institucional del FOFAE para los Programas de Alianza.....	43
Figura 10. Circuito de planeación y asignación de los recursos del Subprograma de Sanidad Vegetal.	44
Figura 11. Esquema de la relación Agente-Principal en la operación del Subprograma de sanidad vegetal por parte de los OASV	56
Figura 12. Intervención de la mesa directiva de un OASV en las relaciones entre el principal (SENASICA) y su agente (OASV)	58
Figura 13. Situación de la campaña contra Broca del Café 2000-2006	64
Figura 14. Situación de la campaña contra Virus Tristeza de los Cítricos 2000-2006	65
Figura 15. Situación de la campaña contra Plagas del Algodonero 2000-2006.....	66
Figura 16. Distribución de Trampeo Preventivo contra Moscas Exóticas de la Fruta, 2006	67
Figura 17. Principales contingencias fitosanitarias 2000-2006	68
Figura 18. Situación de la campaña contra Moscas Nativas de la Fruta 2000-2006.....	70
Figura 19. Situación de la campaña contra Plagas del Aguacatero 2000-2006.....	71
Figura 20. Situación de la campaña contra el Carbón Parcial del Trigo 2000-2006.....	72

Siglas

AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
CESV	Comité Estatal de Sanidad Vegetal
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CRyS	Comisión de Regulación y Seguimiento
CTA	Comité Técnico Agrícola
DGSV	Dirección General de Sanidad Vegetal
FAO	Organización de las Naciones Unidas y Agricultura para la Alimentación
FOFAE	Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
IPPC	Convención Internacional de Protección a las Plantas
JLSV	Junta Local de Sanidad Vegetal
JPSV	Jefatura de Programa de Sanidad Vegetal
LFSV	Ley Federal de Sanidad Vegetal
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
NAPPO	Organización Norteamericana de Protección a las Plantas
OASV	Organismo Auxiliar de Sanidad Vegetal
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PSIA	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPSV	Subprograma de Sanidad Vegetal
SSA	Secretaria de Salud
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Resumen Ejecutivo

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 Sanidad Vegetal a través de las campañas fitosanitarias en el marco del Programa de Sanidad Vegetal (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 que afectan la producción y productividad agrícola, especialmente aquellas que representan una barrera fitosanitaria para la comercialización de los productos.

En el Subprograma de Sanidad Vegetal (SPSV), al ser de ejecución federalizada, se tiene la participación tanto de los gobiernos federal y estatales, como de los productores organizados a través de los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal (OASV). Estos últimos son los directamente responsables de operar las actividades de las campañas fitosanitarias 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 (RO) 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 y con la sistematización de las conclusiones y recomendaciones emitidas en las evaluaciones realizadas en el periodo 2001-2005.

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 SPSV ha tenido un incremento considerable en el periodo 2001-2006, pasando de 481.5 MDP hasta 759.4 MDP¹. En este mismo periodo y donde las aportaciones federales para este período representaron el 43.14%, mientras que las de gobiernos estatales y de productores fueron de 26.6% y 30.26%, respectivamente.

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, lo que fue limitante al gobierno federal para orientar estratégicamente los recursos del PSIA hacia las prioridades nacionales. Sin embargo, el cofinanciamiento y la atención a la demanda, y en el caso del PSIA la participación operativa de los productores, fortalecieron el esquema sanitario del país que se refleja en importantes avances fitosanitarios.

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 SPSV también apoyan campañas y actividades fitosanitarias para la prevención, control y erradicación de plagas que afectan la producción y productividad del sector agrícola, lo que no se ve reflejado en el objetivo. Además, en la definición de la población objetivo y los instrumentos (campañas fitosanitarias y componentes de apoyo) no se presentan criterios suficientes para orientar estratégicamente la asignación de los recursos hacia estratos de productores y acciones fitosanitarias prioritarias para el gobierno federal.

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

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 complicado el ejercicio de su liderazgo y autoridad en los estados. Al transitar de un modelo centralizado de operación fitosanitaria hacia un modelo descentralizado no se contempló mantener los recursos

¹ Todas las cifras mencionadas en este informe están ajustadas a pesos de 2006.

necesarios para operar en los estados las acciones normativas y estratégicas del gobierno federal en materia fitosanitaria.

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 fitosanitarias en los estados, además de que no existen líneas formales de autoridad y coordinación 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 fitosanitaria recae en los OASV. Los gobiernos estatales han mostrado cierto interés en participar más activamente en la operación fitosanitaria mediante la creación de infraestructura y de marcos legales en apoyo a las actividades fitosanitarias, por lo que se requiere replantear el papel de los gobiernos estatales en las actividades fitosanitarias para propiciar una mayor participación económica y operativa de parte de éstos.

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 y documentos 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 fitosanitarios, económicos y comerciales.

El esquema actual de asignación de recursos no favorece la posibilidad de colocar estratégicamente los recursos del SPSV 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 fitosanitarios para resolver las externalidades negativas que las plagas pueden generar entre estados y regiones del país.

El problema más recurrente en la operación del SPSV está referido a la oportunidad de la entrega de los recursos del SPSV en los estados, que provoca retrasos en las acciones de las campañas y en algunos estados detiene temporalmente la operación fitosanitaria. 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 los OASV obtienen ingresos por servicios que prestan, éstos pueden significar una fuente de financiamiento adicional tanto para la operación de las actividades fitosanitarias como para el funcionamiento de los mismos OASV.

La figura de los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal es pertinente ya que representan una fortaleza operativa que propició -desde su surgimiento- mejoras en los resultados en la prevención, control y erradicación de plagas 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 los OASV (agente) son responsables de realizar acciones fitosanitarias oficiales que le son delegadas por 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 OASV.

También, algunos OASV presentan conflictos de identidad entre sus funciones como Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal 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 fitosanitarios, aún en casos cuando los primeros implican actuar en contra de los segundos.

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

La situación de las campañas fitosanitarias ha tenido una importante evolución en el período de estudio que ha llevado a reducir la prevalencia e incidencia de las plagas sujetas a control oficial.

La Campaña contra Moscas de la Fruta tuvo en el periodo 2001-2006 un fuerte avance en la declaratoria de áreas libres y de baja prevalencia, logrando la declaratoria de áreas libres en Coahuila, Durango, Norte y Centro de Sinaloa y 29 municipios del estado de Zacatecas. Como zonas de baja prevalencia se declararon Aguascalientes, Zacatecas, el Norte de Nayarit y algunos municipios de los estados de México, Michoacán y Tlaxcala.

Otra campaña en donde se lograron avances significativos en la declaratoria de áreas libres fue la Campaña contra Plagas del Aguacatero, en la que para el 2006 se tenían 12 municipios del estado de Michoacán declarados como libres de estas plagas.

En la Campaña contra el Carbón Parcial del Trigo se ha logrado el reconocimiento como áreas libres de este patógeno en los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Chihuahua, Puebla, Nuevo León, Tlaxcala, Sonora (regiones de Caborca y Sonoyta), Hidalgo, Tamaulipas y Coahuila.

El establecimiento de áreas libres de plagas y su reconocimiento por parte de los socios comerciales de México han representado la oportunidad de poder ingresar a nuevos mercados para los productos mexicanos, trayendo importantes beneficios económicos no sólo a los productores, sino a toda la cadena productiva.

Por ejemplo, la exportaciones a EE.UU. de cítricos y mango procedente de zonas libres de moscas de la fruta alcanzaron valores de 7.6 y 21.7 millones de dólares respectivamente. Por su parte, los avances en la Campaña contra Plagas del Aguacatero han permitido que actualmente sea posible exportar a 47 estados de la Unión Americana durante todo el año, lo que representa exportaciones del orden de las 120 mil toneladas, con un valor aproximado de 262 millones de dólares. En el caso de trigo, la declaratoria de zonas libres de Carbón Parcial ha favorecido la exportación de trigo a países como EE.UU., Libia, Italia, Marruecos y Argelia, en volúmenes de aproximadamente 430 mil toneladas con un valor estimado en 590 millones de pesos.

Existen otras campañas que, si bien su objetivo no es alcanzar cambios en el estatus tienen una gran importancia y han tenido igualmente resultados importantes como la de Trampeo Preventivo contra Moscas Exóticas de la Fruta, que ha permitido constatar la ausencia de estas especies plaga de México.

La Campaña contra el VTC actualmente ha retomado la atención de otros problemas fitosanitarios de los cítricos como el pulgón café y otros problemas endémicos y el monitoreo de enfermedades exóticas como leprosis, cáncer de los cítricos y greening, protegiendo de esta manera el patrimonio citrícola de México.

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 fitosanitaria del país.

Durante los años de su vigencia, la Alianza arrojó 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 fitosanitarios 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.
- **Fortalecer la participación de los gobiernos estatales** con la delegación de la instrumentación operativa en estrecha coordinación con los OASV, así como la operación directa de algunos procesos como el control de movilización, **mediante Convenios de Coordinación** establecidos con SENASICA, como ya se ha hecho en algunos casos.
- Respecto a los OASV, SENASICA debe tomar una posición sobre **la visión actual y futura de la figura participativa más adecuada para éstos Organismos Auxiliares**. Esto implica realizar un **estudio a fondo sobre la evolución de los OASV** que proporcione elementos para definir su curso futuro y las estrategias adecuadas para perfeccionar su desempeño como organismos auxiliares de la SAGARPA, 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 Sanidad Vegetal (denominado Programa de Sanidad Vegetal hasta el año 2002), que forma parte del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, 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)² 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 en que 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 constituyen³ atiende ámbitos de enorme trascendencia económica y social en el agro nacional. Sus características centrales de ser un programa de operación descentralizada, basado en la combinación de recursos público-privado, y orientado por las demandas explícitas de los propios productores, le confieren una amplia capacidad para dirigir esfuerzos a las grandes prioridades nacionales.

² 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).

³ 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 hace énfasis en el año correspondiente al 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 (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 Chiapas, Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas, que junto con el acervo de información acumulado durante el trabajo de campo de evaluaciones anteriores, representan 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 fitosanitario del Subprograma, a partir del cual se valora en que 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 y presupuestales 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 avances e impactos fitosanitarios alcanzados por las inversiones financiadas por el Subprograma, para lo cual se hace un balance de los cambios de estatus fitosanitario 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 mejorarlo.

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 un área estratégica 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 es fundamentalmente 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. 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.

En 2005, Japón produjo alrededor del 60% de su consumo estimado de carne de bovino, mientras que en cuanto a leche su producción representó el 86% de su consumo; en el sector frutícola produjo en el 2005 el 74% de su consumo de manzanas y apenas el 10% del consumo nacional de naranja.

Un estudio del Banco Mundial (Ferranti *et al.*, 2005) indica que para algunos países de América Latina y el Caribe, la producción agrícola 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 sólo 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 le confieren los gobiernos al sector agroalimentario no esté en proporción a su aportación a la economía, 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 ese mismo año de 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.

Uno de los efectos de la globalización y de los ajustes en las estructuras productivas ha sido un incremento en el fenómeno de la migración de las zonas rurales mexicanas, ya que se 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 de productores agropecuarios.

Este efecto se puede explicar en términos de la nueva definición en el sector agrícola, donde los cambios han hecho necesario dejar atrás el concepto de granjas o ranchos para incorporar en los productores el concepto de agronegocios. Esta nueva visión resalta la importancia de la vinculación con los otros eslabones dentro de la cadena agroalimentaria, 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 para generar cambios estructurales en los sectores agropecuarios y poder competir de mejor forma en los mercados globales. Este proceso 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 se ha dado de forma más lenta y compleja. Uno de los elementos de este reordenamiento se relaciona con las exigencias de los mercados en materia de sanidad e inocuidad.

Un estudio realizado en la Unión Europea (Browner, 2006), indica que las tendencias en el sector agrícola 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 agrícola. 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 agrícola.

Este fenómeno de intensificación y especialización se manifiesta también en los países desarrollados del Continente Americano, con la concentración de la producción en grandes corporativos, que en algunos casos además 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 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 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 con mayores exigencias de inocuidad y 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, por ejemplo, mientras la población mundial creció seis veces en el período de 1800 a 2000, la producción agrícola creció en el mismo período diez veces, en gran medida gracias al incremento en los rendimientos de los cultivos (Sexton *et al.*, 2006). Este incremento en los rendimientos agrícolas y pecuarios se ha logrado principalmente debido a la incorporación de nuevas tecnologías en la producción, a la par de una tendencia hacia la concentración y especialización de la producción.

Con el fenómeno de globalización de mercados, se han incrementado los flujos de mercancías agrícolas en el mundo. Sin embargo, quienes han adelantado ventaja de esto son los sectores agrícolas 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.

Las exportaciones de cereales en el Continente Americano a partir de la década de las ochentas han registrado cifras de 757.1 millones de toneladas, de los cuales el 95.3% correspondieron a países desarrollados (EE.UU. y Canadá) (Figura 1). Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones para la década de los noventas fue de 51.6% para países desarrollados y de 164% para países en desarrollo, aunque las cifras de aportación continuaron por arriba del 92% para los países desarrollados. 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 la transformación de parte de su producción a 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)

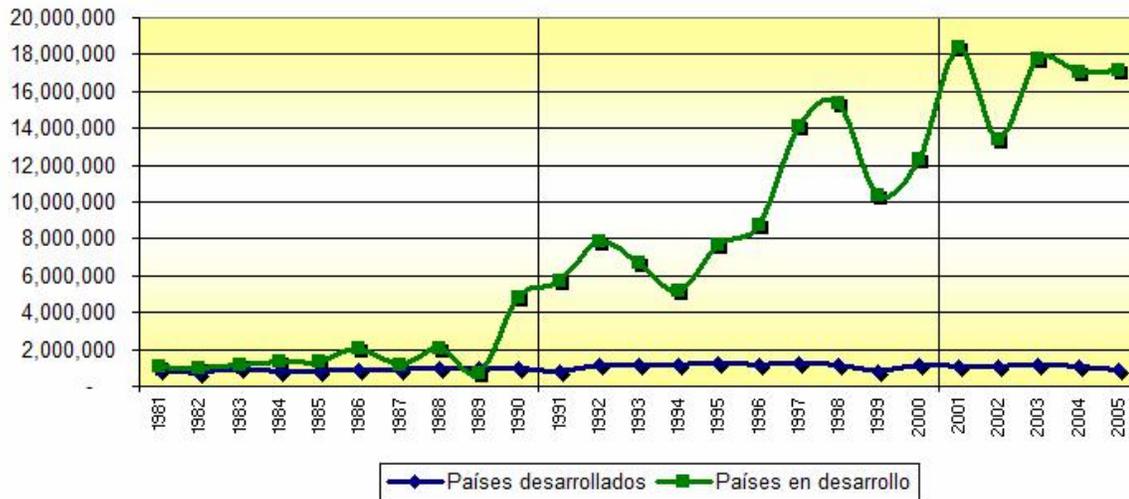


Fuente: FAOSTAT, 2007. Elaboración propia. Cifras en toneladas métricas.

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 estos países -aunque sus exportaciones representan apenas el 4% de las exportaciones del continente-, mientras que 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 (Figura 2). 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.

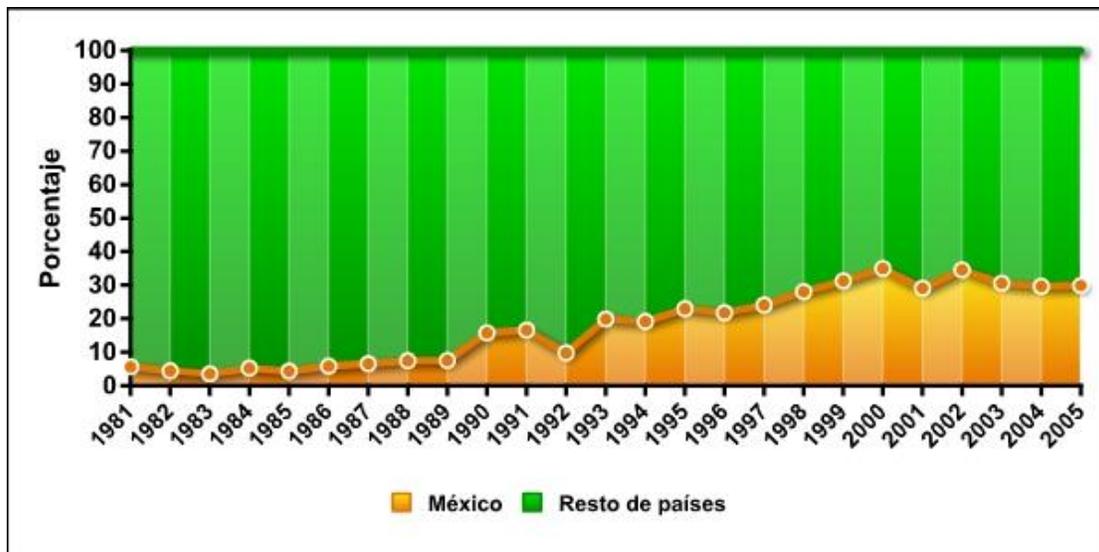
Figura 2. Exportación de cítricos del continente americano (1981-2005)



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% de las exportaciones totales del continente (Figura 3).

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



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

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 de la concentración y especialización de la producción sobre los productores de menor escala. Estrategias como la organización económica de estos productores, la capacitación y asistencia técnica, la integración horizontal, 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 que enfrenta el sector agroalimentario mexicano, es hacerse más productivo y rentable, lo que implica impulsar estrategias como la innovación tecnológica en los procesos productivos en las unidades agrícolas. El desarrollo tecnológico es cada vez más un factor clave que garantiza el abastecimiento de alimentos agropecuarios, y donde los países en desarrollo han llevado la punta en la aplicación de nuevas tecnologías para incrementar la rentabilidad de sus sectores rurales.

En México, si bien existen sectores en donde la producción agrícola tiene un buen nivel de tecnificación y de competitividad, existen otros sectores en donde la falta de políticas que impulsen la innovación tecnológica mediante la investigación se refleja en la utilización de prácticas tecnológicas obsoletas y poco competitivas para la producción rural, lo que se refleja en bajos niveles de productividad y rentabilidad. Esta situación está llevando a los productores a enfrentar en desventaja la competencia internacional no sólo en los mercados globales, sino también en los mercados nacionales.

Es fundamental impulsar más el desarrollo de la agroindustria con mayor fortalecimiento a las redes de valor mediante estrategias que favorezcan la integración de las cadenas agroalimentarias, a fin de dejar atrás los esquemas tradicionales de producción y comercialización de productos básicos, con desarticulación entre los eslabones, 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 hacia 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.

Un reto importante lo representa la producción agroalimentaria sostenible, con impactos controlados en el ambiente, mediante tecnologías para la optimización en el uso del agua, conservación de la fertilidad del suelo y la reducción de la contaminación de suelos y agua. 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 deberán desarrollarse nuevas tecnologías y sistemas de producción para controlar el impacto ambiental provocado por el abastecimiento de alimentos de origen agropecuario.

Otro gran reto para México, será el expandir su participación en mercados como el oriental y el europeo, especialmente en casos en donde se han logrado eliminar las barreras de tipo fitosanitario para el acceso a estos mercados, 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.

Además, dado el acuerdo del TLCAN, México se enfrenta a una apertura total del comercio, que para el sector agrícola representa un gran riesgo de competencia en condiciones muy desiguales respecto a los volúmenes de producción y comercialización, inversión en agroindustria y en apoyos gubernamentales vía subsidios al campo. Esto significa no sólo 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.

Uno de los grandes retos que plantea la globalización para los productos agrícolas mexicanos lo representan las barreras fitosanitarias y de inocuidad, dado el crecimiento de la importancia de estos temas entre los consumidores y a las exigencias de calidad e inocuidad de los mercados internacionales. En materia fitosanitaria el reto implica no solamente proteger al sector agrícola de las plagas que se encuentran presentes atacando a los cultivos y disminuyendo sus rendimientos y calidad, sino que además se plantea la necesidad de proteger a la agricultura nacional del ingreso de plagas exóticas, riesgo que se incrementa considerablemente en vista de la intensificación del intercambio de mercancías de origen vegetal. Adicionalmente, se plantea otro gran reto que es el de cumplir con los requerimientos en materia fitosanitaria de los principales socios comerciales de México, con la finalidad de lograr acceso a dichos mercados.

En materia de inocuidad alimentaria, se ha observado que 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 atención de esta temática, 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 que el primero. Esto propicia un desequilibrio en las políticas nacionales de sanidad e inocuidad que tiene como consecuencia que haya grandes diferencias en el nivel de desarrollo de ambos sistemas.

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 y como insumos para la producción pecuaria. 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.

Sin embargo, el efecto futuro de la producción de biocombustibles sobre la producción agropecuaria aún no es claro, ya que 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, 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 que representan un riesgo a los sistemas productivos de los países y que además representan un riesgo a la salud pública. Es por ello que se han establecido estándares internacionales para el control de plagas, además de esquemas de asistencia técnica y de financiamiento con la participación tanto de países desarrollados como de países en desarrollo para establecer mecanismos globales de prevención y control.

Factores como la intensificación de la producción, implican un incremento en los riesgos de sanidad e inocuidad, y han hecho necesario establecer estándares y regulaciones para asegurar la calidad sanitaria y la inocuidad de los alimentos. 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 más 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.

Los organismos internacionales que coordinan los aspectos de sanidad e inocuidad en el comercio agropecuario internacional y los acuerdos regionales que de él se derivan⁴, tienen la función de proporcionar información técnica sanitaria para los acuerdos comerciales entre países, a fin de proporcionar esquemas 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 que requieren de medidas para evitar su propagación por medio del comercio internacional.

⁴ 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.

Un parte aguas en la regulación sanitaria y de inocuidad en el entorno globalizado de las relaciones comerciales 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 restricciones comerciales injustas (Simeon, 2006).

El AMSFS regula los principios básicos relacionados con la transparencia, equivalencia, justificación técnica, 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 fitosanitarios en el comercio global, sin embargo, existen 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 falta de capacidad 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- para el establecimiento de acuerdos de comercio con requisitos de sanidad e inocuidad que les permitan la comercialización de sus productos, manteniendo los costos del cumplimiento de dichos requisitos por debajo de los beneficios de los nuevos mercados.

En México se cuenta con un marco legal que regula la producción agroalimentaria para controlar y erradicar plagas, 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.

La Ley Federal de Sanidad Vegetal es el marco para el desarrollo de las acciones en materia de fitosanidad. Esta ley ha pasado por un proceso de revisión y actualización para incorporar la regulación de las actividades dirigidas a asegurar la inocuidad alimentaria de los productos vegetales. Además, se cuenta con un conjunto de normas oficiales mexicanas que en lo específico establecen la forma en que las campañas fitosanitarias deberán ser conducidas, además de la regulación de otras actividades como la importación de productos vegetales, la producción y uso de plaguicidas y el diagnóstico fitosanitario, entre otras.

Es importante mencionar que la regulación nacional está armonizada con los estándares internacionales y que debido la gran dinámica del entorno fitosanitario, 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 para 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 son de observancia obligatoria para 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 fitosanitario y de inocuidad.

El desarrollo e instrumentación de esquemas de buenas prácticas agrícolas 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 para 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 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, como un conjunto de programas diseñados bajo principios de operación descentralizada, cofinanciamiento de las inversiones y 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 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 zoonosanitarias 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 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 su provisión es asegurada 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 requeridos para satisfacer las demandas y necesidades de los usuarios de dicho bien.

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 generan 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 generan 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 sirve para explicar y determinar 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 fitosanitaria 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 fitosanidad 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 fitosanitarias. 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 el que el otro la haga o la deje de hacer.

Tal es el caso de la sanidad, donde las actividades fitosanitarias 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. 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 se vean afectados por aquellos que se niegan a realizarlas.

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

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, la provisión de los servicios fitosanitarios puede ser compartida entre el sector público y privado (Cuadro 1)

Cuadro 1. Canales de provisión de servicios fitosanitarios de acuerdo a sus características económicas⁵

Servicio Fitosanitario	Canal de entrega adecuado		Características económicas
	Público	Privado	
Vigilancia y erradicación de plagas:			
• Plagas cuarentenarias	✓		Bien público
• Brotes de plagas reguladas no cuarentenarias	✓		Bien público
• Brotes de plagas no cuarentenarias		✓	Bien privado con externalidades
Cuarentena y control de la movilización	✓		Medidas para corregir externalidades
Contingencias	✓		Bien público
Inspección fitosanitaria	✓		Medidas para corregir el "riesgo moral"
Vigilancia Activa de plagas cuarentenarias y plagas reguladas no cuarentenarias	✓		Bien público
Investigación de plagas cuarentenarias y reguladas no cuarentenarias	✓		Bien público
Investigación de plagas no cuarentenarias y capacitación	✓	✓	Bien público y privado
Diagnóstico de plagas cuarentenarias y reguladas no cuarentenarias	✓		Bien público
Diagnóstico de plagas no cuarentenarias		✓	Bien privado
Control de Insumos	✓		Requiere medidas para corregir el riesgo moral"
Producción y distribución de insumos		✓	Bien privado
Tareas de seguridad alimentaria ⁶	✓		Bien público
Evaluación de la conformidad	✓		Bien público

Fuente: Adaptado 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 necesariamente a los consumidores nacionales.

⁵ Los servicios mencionados en este cuadro son una generalización de algunos conceptos involucrados con la fitosanidad y no necesariamente son todos responsabilidad de SENASICA, algunos de ellos son responsabilidad de otras dependencias, como por ejemplo COFEPRIS en el control de insumos.

⁶ No es que la seguridad alimentaria sea únicamente responsabilidad de las agencias fitosanitarias, pero sin duda la sanidad de los cultivos contribuye a la provisión de alimentos en los países.

Aquellos bienes públicos de naturaleza 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 una externalidad negativa.

El Programa de Alianza para el Campo permite atender las prioridades gubernamentales en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, 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. Ello 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.

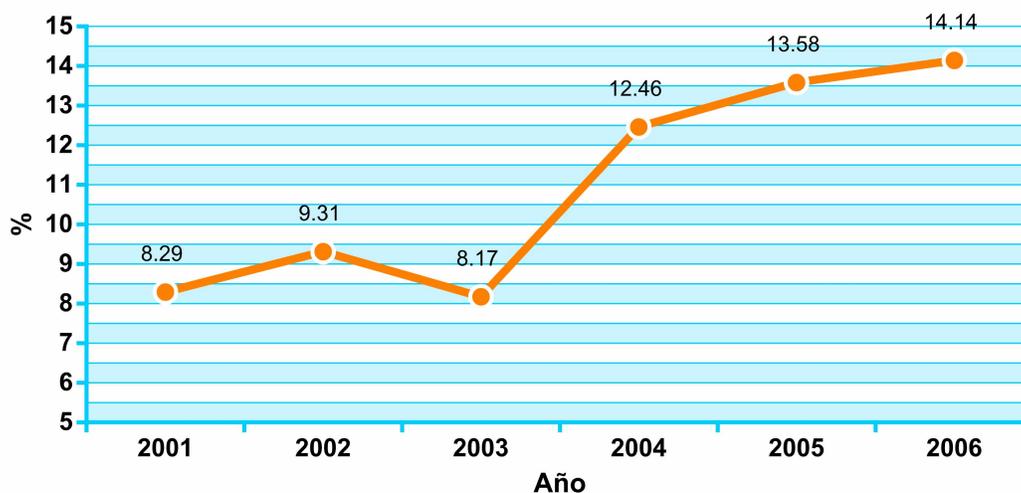
Capítulo 2

Principales tendencias del Subprograma en el periodo 2001-2006

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

El Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria 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 4, 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.

Figura 4. Participación del PSIA en el presupuesto total de la Alianza para el Campo, 2001 – 2006



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

En periodo 2001-2005, el programa presentó una tasa de crecimiento anual del 18.38%⁷, 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,

⁷ La tasa compuesta de crecimiento anual (CAGR) se calculó mediante la siguiente fórmula:

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

Donde:

Pf= Presupuesto Final
Pi= Presupuesto Inicial

con tasas de -4.44⁸, 5.49 y -0.89% respectivamente. Estas tendencias 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, a través de las cuales se han logrado destinar recursos federales de los otros programas en apoyo a las acciones fitosanitarias.

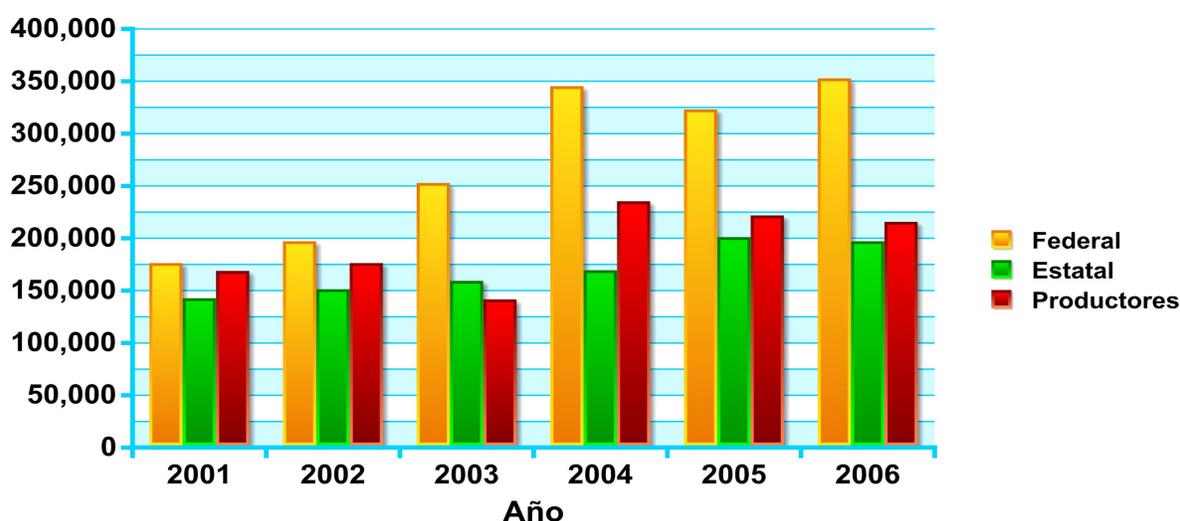
El presupuesto del Subprograma de Sanidad Vegetal por su parte ha tenido un incremento considerable en el periodo 2001-2006, pasando de 481.5 MDP hasta 759.4 MDP (Cuadro 2, Figura 5), con una tasa media de crecimiento anual del 11.33% para el periodo 2001-2005.

Cuadro 2. Presupuestos del Subprograma de Sanidad Vegetal por aportante
(Miles de pesos a valores del 2006)

PERIODO	Federal		Estatal		Productores		Total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
2001	\$174,272.95	36.19%	\$140,588.51	29.19%	\$166,691.33	34.62%	\$481,552.79
2002	\$195,134.05	37.62%	\$149,253.73	28.78%	\$174,242.86	33.60%	\$518,630.63
2003	\$250,758.29	45.80%	\$157,218.77	28.71%	\$139,574.08	25.49%	\$547,551.14
2004	\$343,277.45	46.14%	\$167,375.34	22.50%	\$233,268.07	31.36%	\$743,920.85
2005	\$321,110.70	43.40%	\$198,997.25	26.90%	\$219,698.65	29.70%	\$739,806.60
2006	\$350,774.66	46.19%	\$195,133.45	25.69%	\$213,581.77	28.12%	\$759,489.88

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

Figura 5. Presupuestos del Subprograma de Sanidad Vegetal por aportante
(Miles de pesos a valores del 2006)



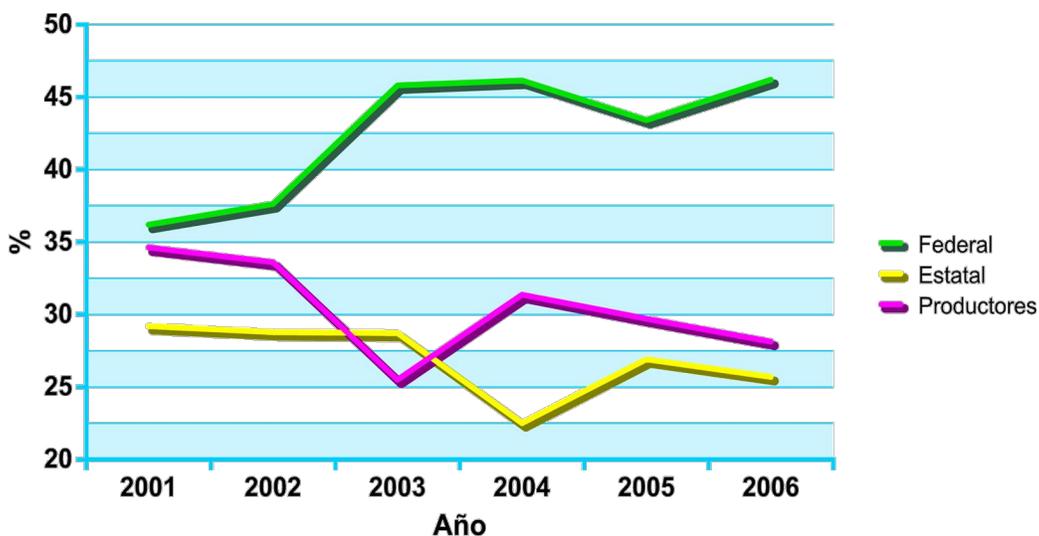
Fuente: Elaboración propia con datos de SENASICA/DGSV correspondientes a 2001 - 2006.

⁸ En Fomento Agrícola se consideran solamente los componentes de Inversiones y Fortalecimiento de los Sistemas Producto, no se incluye Investigación y Transferencia de Tecnología.

Sin embargo, es importante hacer notar que en este periodo, el incremento más significativo se ha dado en las aportaciones federales, que han crecido en un promedio anual del 16.51%, mientras que las aportaciones de gobiernos estatales y de productores crecieron en promedio 9.07 y 7.15% respectivamente.

Esta diferencia en las tasas de crecimiento ha llevado a que las aportaciones federales, que en el 2001 representaban el 36.19% del presupuesto del Subprograma, representen en el 2006 el 46.19% del presupuesto total; mientras que las aportaciones de gobiernos estatales pasaron del 29.19% en el 2001 al 25.69% en el año 2006, al mismo tiempo que las aportaciones de los productores descendieron del 34.62% al 28.12% en el mismo periodo (Figura 6). Es decir que, con respecto a la participación de los gobiernos estatales y de productores, si bien existe un aumento en cuanto al monto de las aportaciones, existe una disminución en su porcentaje de participación con respecto al presupuesto total, de modo que el aumento neto en el presupuesto ha quedado prácticamente a cargo de las aportaciones del gobierno federal. Del presupuesto acumulado en el periodo 2001-2006, las aportaciones del gobierno federal representan el 43.14%, las de gobiernos estatales el 26.6 y las de productores alcanzan el 30.26%.

Figura 6. Participación porcentual en el presupuesto del SPSV por aportante



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

De lo antes mencionado se hace patente la dependencia cada vez mayor de las actividades fitosanitarias de los recursos federales, sobre todo considerando que la mayor parte de las aportaciones de los productores se realiza en especie, a través de las actividades que estos realizan en sus predios como parte del manejo integrado de plagas.

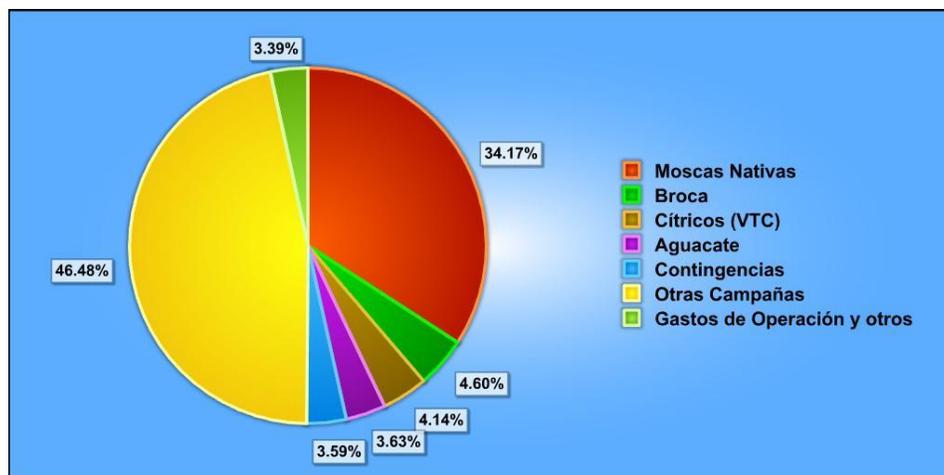
Al analizar las aportaciones de los gobiernos estatales es necesario tomar en cuenta dos aspectos importantes: primeramente, los gobiernos estatales han mencionado que no tienen incentivos que promuevan una mayor participación de parte de ellos en el financiamiento de las campañas fitosanitarias que 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 le confiere a los gobiernos estatales una participación en la operación directa de las campañas. El otro aspecto a considerar es el

hecho de que si bien los estados no destinan recursos propios a incrementar el presupuesto del Subprograma, lo que podría interpretarse como cierto desinterés de su parte, es a través de los procesos de concertación en las entidades que se logra destinar mayores recursos a las acciones del Subprograma, 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 fitosanitarios en el contexto del desarrollo del sector. De esta manera, los gobiernos estatales muestran su interés por los temas fitosanitarios, ya que, al carecer de recursos propios para invertir en el Subprograma, han permitido la asignación de recursos de otros programas de la Alianza para incrementar los presupuestos del Subprograma de Sanidad Vegetal.

Referente a las aportaciones de los productores, es importante señalar que lo que más puede tener un efecto negativo en el financiamiento de las campañas no es la disminución de su participación relativa en el presupuesto del Subprograma, sino el hecho de que la mayor parte de sus aportaciones se realicen en especie, es decir contabilizando las acciones que ellos llevan a cabo en su predios como parte de las acciones de campañas.

En cuanto a los recursos invertidos en las campañas fitosanitarias, a la Campaña Nacional contra Moscas de la Fruta se le asignó en el 2006 el 34.17% del presupuesto total, situación derivada de su operación en 340 mil ha de frutales y por el tipo de tecnología usada en la detección y sobre todo de control de la plaga en áreas extensas mediante la producción y liberación de moscas estériles y parasitoides. Para lo cual el Gobierno Federal cuenta con una Planta de Producción de Moscas Estériles y Parasitoides en Metapa de Domínguez, Chis., de donde se envía el material biológico a los estados en proceso de erradicación de la plaga. Esto contrasta con el resto de las campañas, ya que por ejemplo, la campaña que sigue a Moscas de la Fruta en cuanto a montos de inversión es la Campaña contra Broca del Café, que recibió el 4.6% de los recursos totales. Estas dos campañas, junto con las campañas de Manejo Fitosanitario de los Cítricos, Manejo Fitosanitario del Aguacatero y el componente de contingencias, abarcan más del 50% del presupuesto del Subprograma. El recurso restante se distribuye entre alrededor de 60 campañas y programas fitosanitarios que, junto con el componente de cordones, suman 46.48% y los componentes de operación, evaluación, desarrollo institucional y calidad con el 3.39% restante (Figura 7).

Figura 7. Distribución porcentual del presupuesto del SPSV por campañas



Con respecto a los productores que han sido beneficiados con estas inversiones en el Subprograma de sanidad vegetal, en el Cuadro 3 se puede apreciar como es que el número de productores beneficiados es el mismo desde el año 2002, 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. En esa estimación no se hace ninguna discriminación en cuanto a la participación real de los productores en la operación de las campañas y en los resultados e impactos de las acciones fitosanitarias.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que una estimación real de los productores beneficiados por las acciones fitosanitarias resulta complicada dada la naturaleza, muchas veces intangible, de los beneficios y las mejoras fitosanitarias, sobre todo en el caso de campañas de carácter preventivo.

Cuadro 3. Productores beneficiados por el SPSV

Año	Productores Beneficiados
2001	598,431
2002	524,000
2003	N/D
2004	524,000
2005	524,000
2006	524,000

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.

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

Las metas físicas y financieras del Subprograma son parámetros establecidos para dar un seguimiento a la operación de campañas 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 el impacto del desempeño real de las campañas y del ejercicio de los recursos en los estados, en el nivel de evaluación de las Reglas de Operación. Es prudente comentar que cada campaña tiene sus indicadores de impacto, que están relacionados con la mejora y conservación de los estatus fitosanitarios.

Una vez que se han determinado los presupuestos para el Subprograma de Sanidad Vegetal en cada estado, las metas se definen y se ajustan a 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 OASV 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.

En cuanto a las metas físicas, se elabora una propuesta inicial, la cual es ajustada durante el proceso de concertación en los estados, en el cual se define cuáles serán las campañas que se operen en el estado, en función de los recursos disponibles y de las prioridades tanto nacionales como estatales. De esta manera, las metas físicas que se establecen indican únicamente el número de campañas a operar (Cuadro 4).

Las metas financieras reflejan solamente la manera en que los recursos son ejercidos de acuerdo con lo programado. Estas metas surgen igualmente de una propuesta inicial que es incluida en la propuesta de PEF que se somete a autorización de la SHCP, quien normalmente reduce las metas de manera considerable bajo criterios de austeridad que no siguen ninguna lógica de priorización de acuerdo a los niveles de riesgo y las necesidades reales del Subprograma. Con estas metas “autorizadas” por la SHCP como base, se lleva a cabo el proceso de concertación en cada uno de los estados, y es a través de este proceso de concertación como se ha logrado incrementar los recursos asignados al Subprograma, a través de la transferencia de recursos de otros programas de la Alianza para la atención de la problemática fitosanitaria. Estos montos concertados son los que constituyen entonces las metas financieras para el ejercicio correspondiente.

Cuadro 4. Metas físicas del SPSV

Año	Metas Físicas (Campañas)		
	Original	Modificado	Realizado
2001	160	160	160
2002	232	232	232
2003	189	243	243
2004	189	237	237
2005	243	247	247
2006	180	196	196

Fuente: Elaboración propia con datos de reportes de avances SENASICA/DGSV correspondientes a los meses de diciembre de los ejercicios 2003, 2004, 2005 y 2006.

Bajo esta óptica, tanto el establecimiento, así como el seguimiento de metas físicas y financieras corresponde más a un trámite de tipo administrativo requerido por la SHCP, que a un proceso de planeación que refleje no solamente la eficiencia en el uso de los recursos, sino la eficacia en su ejecución y en la operación del Subprograma con miras a la obtención de resultados e impactos que representen avances fitosanitarios en las áreas atendidas a través de las campañas fitosanitarias.

Por lo anterior, no debe de considerarse el seguimiento de metas físico-financieras de Alianza como el único seguimiento a realizar en los estados, ya que el desempeño real de las Campañas se evalúa por medio de índices técnicos y operativos, cuyos parámetros específicos permiten a la DGSV determinar los avances en el control y erradicación de la plaga y, en consecuencia, en aprobar los cambios de estatus fitosanitarios, cuando así proceda de acuerdo con la normatividad vigente.

Sin embargo, bajo el marco de operación definido actualmente, este tipo de parámetros técnicos y operativos llegan a ser considerados en un menor grado, debido a la necesidad de cumplir con los requisitos administrativos implícitos en el manejo de recursos públicos, sin considerar que la sanidad vegetal requiere de un seguimiento técnico del impacto de las actividades fitosanitarias, lo que hace necesario el diseño de mecanismos para obligar un cuidadoso establecimiento de metas de avance fitosanitario y de un seguimiento riguroso de su cumplimiento.

Por otra parte, en las Reglas de Operación que norman actualmente los apoyos vía Alianza a las campañas fitosanitarias no se establece una correlación entre las metas físico-financieras y las metas técnicas en términos de los avances de control y/o erradicación de plagas, lo que ocasiona 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 físico-financieras. Sin embargo, en apego a las Reglas de operación, existen los lineamientos técnicos y administrativos donde se reflejan los objetivos, metas e indicadores de cada campaña para cada estado.

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 fitosanitarios alcanzados en términos de reducción de prevalencias, incidencias, control de focos y/o brotes, o aún en cuanto a cambios de estatus fitosanitario, aunque este tipo de análisis sí se está llevando en las campañas fitosanitarias, en apego a los lineamientos técnico administrativos vigentes.

Los reportes de avances de metas físico-financieras también tienen un enfoque de control administrativo para SENASICA, y no se utilizan para un análisis que permita retroalimentar un proceso de planeación estratégica, ausente en este momento, pero muy necesario para el seguimiento de las campañas fitosanitarias en el nivel nacional.

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 indicador, se plantea como un indicador de evaluación de impacto y se expresa en términos de áreas o estados que cambian de estatus fitosanitario 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, sin embargo es suficiente con ejercer los recursos para poder tener un adecuado nivel de cumplimiento con respecto a este indicador.

Con respecto al segundo indicador, éste mide solamente los avances en cuanto a cambios de estatus fitosanitarios, sin embargo la mayoría de las campañas que se operan actualmente no tienen como meta un cambio de estatus fitosanitario, de modo que los avances que se pudieran lograr en las mismas nunca se reflejarían en dicho indicador.

Por otra parte, este indicador tampoco refleja los esfuerzos que se realizan para la conservación de los estatus en los estados o áreas en donde se han logrado avances en años anteriores, además de que no permite medir los impactos reales que significa para el sector productivo de un estado o región el cambio de estatus fitosanitario.

Por tanto, para efectos de control administrativo los actuales indicadores pueden ser adecuados, pero para medir el impacto técnico y económico de las inversiones del Subprograma, es necesario establecer indicadores en cada una de las campañas fitosanitarias que permitan evaluar y seguir de forma adecuada el progreso logrado a través de las inversiones 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 la integran, se generen 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 sólo para los productores, sino para otros integrantes de las cadenas agroindustriales, bajo un enfoque y visión de integración para eliminar en lo posible el asilamiento productivo y comercial de los productores.

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 agrícolas, ya que es donde se requiere la mayoría de las intervenciones para el control y erradicación de plagas. La participación de los productores en la operación de las campañas y componentes del Subprograma, por vía de los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal (OSV), es una muestra del enfoque que la Alianza tiene desde sus inicios hacia el eslabón primario de las cadenas agrícolas.

Sin embargo, la participación de los productores en el control de plagas en sus cultivos tiene repercusiones positivas en el resto de los integrantes de las cadenas, ya que permite la movilización y comercialización de productos vegetales regulados cuando estos proceden de zonas o regiones con mejores estatus fitosanitarios. Por tanto, el esfuerzo de los productores no sólo les beneficia a ellos, sino que transportistas, industriales de transformación y comerciantes se ven beneficiados con las mejoras alcanzadas por la participación de los productores en las campañas fitosanitarias.

Para todos los integrantes de las cadenas agrícolas, son de interés los temas fitosanitarios, ya que constituyen un factor que puede restringir el comercio de sus productos, por lo que la mejora fitosanitaria favorece la integración de las cadenas al propiciar condiciones para la inversión de los sectores de transformación y comercialización en zonas o regiones con estatus libres para plagas que son barreras al comercio.

Aun cuando todos los integrantes de las cadenas se benefician de las mejoras fitosanitarias, no siempre participan activamente en las acciones que llevan a alcanzar esas condiciones e incluso las acciones de algunos eslabones de la cadena pueden representar un riesgo para la condición fitosanitaria de una región. Esto obliga a una estrecha participación de los OASV en los Comités Sistema Producto, donde concurren los representantes de todos los eslabones de las cadenas, a fin de motivar la participación

de los segmentos de 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. La participación de los sistemas producto puede ayudar a una mejor definición de las necesidades y prioridades en materia fitosanitaria, pero también puede significar una alternativa más para obtener y colocar recursos adicionales en apoyo a las campañas fitosanitarias.

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

De esta forma, los recursos públicos apoyan la generación de bienes públicos y en la reducción de las externalidades negativas que pudieran propiciar aquellos productores que por no tener la capacidad económica para solventar sus obligaciones fitosanitarias, mantuvieran el riesgo de la presencia de plagas de importancia económica y comercial, afectando con ello al resto de los eslabones de las cadenas agrícolas. No obstante, la participación económica de otros segmentos beneficiados con la mejora sanitaria puede reforzar y acelerar el control y erradicación de plagas 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 del resto de los integrantes de las cadenas agroalimentarias, si bien con limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos y de infraestructura.

Capítulo 3

Evaluación de la gestión del Subprograma

En este apartado del informe se presenta la evaluación de la gestión del Subprograma de Sanidad Vegetal, 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 de Sanidad Vegetal (OASV) y de los principales procesos de las campañas fitosanitarias.

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.

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

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

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 del Subprograma orientada a reducir las externalidades negativas que las plagas pueden generar entre regiones o estados.

Además, el hecho de que la Alianza sólo 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 fitosanitaria del segundo.

A pesar de estos obstáculos del diseño de la Alianza, el SPSV ha 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- han generado importantes compromisos por parte de gobiernos estatales y sobre todo de los productores, los que han sido responsables de la operación de los recursos para las campañas fitosanitarias a través de los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal (OASV), lo que ha permitido incrementar significativamente los montos del financiamiento y el compromiso de los actores estatales participantes de Alianza.

En cualquier programa, se pueden distinguir tres elementos básicos que componen el 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 para el caso del 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 fitosanitarias para plagas 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 SPSV apoya campañas fitosanitarias donde las plagas representan un importante obstáculo a la comercialización, especialmente aquellas que afectan la exportación de productos agrícolas mexicanos, también apoya campañas y actividades fitosanitarias para la prevención, control y erradicación de plagas que afectan la producción y productividad del sector agrícola como el caso de 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 acciones que tienen un enfoque de atención a la salud pública a través de las prácticas de inocuidad agroalimentaria dirigidas a mercados nacionales.

El apoyo a la producción y productividad agrícola mediante el control y erradicación de plagas, estaba contemplado en los objetivos mencionados en las Reglas de Operación de 2001 y anteriores, para el Programa de Sanidad Vegetal (PSV), pero para el año 2002 se realizaron importantes modificaciones a las Reglas de Operación de la Alianza, entre las

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 fitosanitarios.

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.

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. En este rubro es importante considerar que el enfoque general de la Alianza se centra en canalizar los recursos 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 sólo para mejorar la calidad de sus productos, sino para reducir las externalidades negativas que generaría la presencia de plagas en sus unidades de producción debido a falta de recursos económicos para eliminarlas.

Sin embargo, este enfoque de la Alianza, no necesariamente es el que representa las mejores ventajas para la atención de los problemas fitosanitarios, ya que éstos, por su propia naturaleza, afectan a todos los estratos de productores en las zonas donde se localicen los problemas. Además es necesario tomar en cuenta que en algunos casos las actividades fitosanitarias 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 fitosanitarias.

Debido a lo anterior, los recursos gubernamentales en apoyo a estas actividades deben colocarse mediante un esquema de priorización que contemple, por una parte, los aspectos agroecológicos y epifitilógicos de los problemas fitosanitarios, pero que considere también, por otra parte, la atención a los estratos productivos que más necesitan los subsidios para cumplir con la obligatoriedad de las medidas fitosanitarias y que las acciones den un beneficio fitosanitario. Actualmente las Reglas de Operación no establecen ese direccionamiento, lo que permite que se apliquen subsidios en la misma proporción a estratos bajos y altos de productores, cuando estos últimos sí cuentan con los recursos necesarios para sufragar las inversiones en fitosanidad en sus predios.

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 de la operación de campañas oficiales para el control y erradicación de plagas de importancia económica y comercial y de prácticas de inocuidad que están enfocadas principalmente a cumplir los requisitos que los mercados imponen a los productos.

Bajo este enfoque, las campañas fitosanitarias más importantes sanitarias que apoya la Alianza son a la vez prioridades gubernamentales en materia de fitosanidad e inocuidad, por lo cual el esquema de coparticipación de Alianza es favorable al gobierno para delegar responsabilidades operativas en el ámbito estatal y establecer una supervisión que le permita verificar que los bienes públicos que generan las actividades de sanidad 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 fitosanitarias 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 deben ser incorporadas en el esquema de la Alianza, ya que se corre el riesgo de no generar el bien público de forma adecuada por los conflictos de interés que pueden presentarse cuando los privados los están generando.

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 para su operación en los estados, lo que permite por un lado flexibilidad a los estados para determinar sus prioridades fitosanitarias y de inocuidad, pero al mismo tiempo esta condición abre la posibilidad de permitir la generación de externalidades negativas entre estados e inclusive entre regiones del país, cuando no coinciden las prioridades de estados vecinos respecto a las campañas fitosanitarias.

La priorización de la inversión de los recursos gubernamentales de Alianza en sanidad vegetal permite 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 SPSV la ausencia de un sistema de 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 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 financiera y operativa ha aportado a las actividades fitosanitarias de México bajo el

esquema de la Alianza. Esta experiencia debe ser retomada por los nuevos instrumentos que rijan el desempeño de las campañas fitosanitarias, considerando que la priorización de objetivos fitosanitarios en un contexto nacional 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 fitosanitarias que apoya el SPSV, 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 fitosanitarias.

Este arreglo institucional centralizado fue por muchos años el utilizado para operar las campañas fitosanitarias y durante este período obtuvo importantes avances en el control de plagas. Sin embargo, este esquema se enfrentaba a problemas como la percepción de los productores de la “imposición” de medidas fitosanitarias 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 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.

En este contexto, el establecimiento de Convenios de Concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y OASV 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.

No obstante, 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.

Este proceso de reducción de personal y recursos, si bien ha tenido un impacto negativo a todos niveles de la SAGARPA, ha afectado particularmente y de manera importante el desempeño de las Delegaciones estatales de la SAGARPA, en donde se llegan a encontrar unidades administrativas con limitada capacidad operativa. Este mismo proceso ha sido el principal obstáculo para la creación de estructuras estatales del SENASICA y plantea un serio reto a futuro, dado que la estructura gubernamental con que se cuenta actualmente no podrá responder adecuadamente a los retos y oportunidades que se presentan como consecuencia de la creciente globalización.

En esta etapa, la participación de los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal, quienes retoman algunas de las actividades operativas, que antes de la Alianza las realizaban el personal oficial, por un lado fortaleció los programas fitosanitarios al incrementar la capacidad y cobertura operativa, y por el otro permitió desarrollar un esquema de

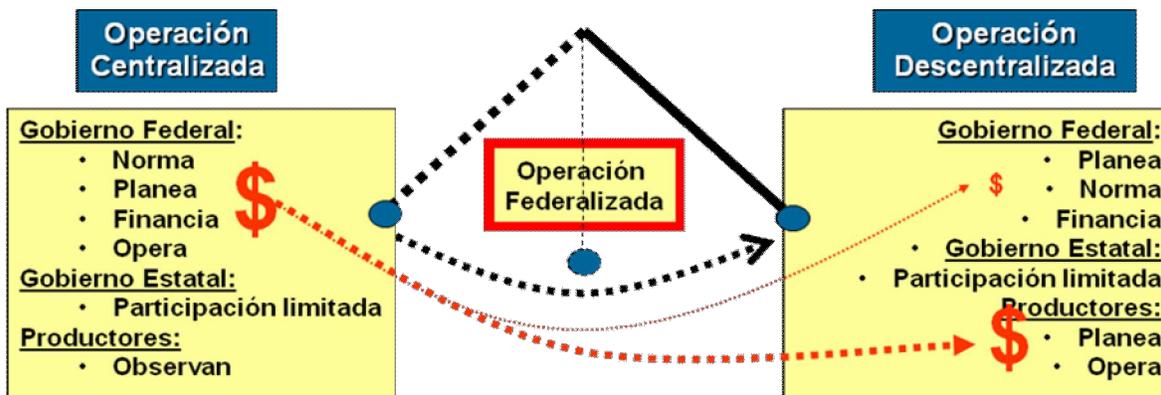
responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, lo que reforzó la nueva institucionalidad en desarrollo para las actividades fitosanitarias.

Este proceso de transferencia en materia fitosanitaria se culminó con la aparición de la Alianza para el Campo, donde el esquema federalizado transfirió otras responsabilidades del gobierno federal en materia fitosanitaria a los estados, incluyendo la decisión sobre el destino de los recursos para aplicación en campañas fitosanitarias. 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 OASV.

Sin embargo, la transición de esquema gubernamental centralizado a un modelo descentralizado, generó el “efecto péndulo”, donde se provocó una gran debilidad institucional en el gobierno federal que impacta progresivamente en sus capacidades de liderazgo y de su imagen como autoridad.

El proceso de transición de pasar de una operación centralizada del gobierno federal a una operación descentralizada propició el efecto péndulo (Figura 8) pasando de un extremo al opuesto, derivado principalmente del debilitamiento de las estructuras federales, ha provocado que no se cuente con los medios necesarios para realizar una adecuada vigilancia normativa y ejercer los actos de autoridad necesarios para sancionar a infractores.

Figura 8. Efecto péndulo en la transición de la operación centralizada de las actividades fitosanitarias a una operación descentralizada



En este contexto institucional, el fortalecimiento de los OASV, al transferirles de forma directa la operación de los recursos de las campañas fitosanitarias y de forma implícita -y no intencionada- la posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones sobre la colocación de los recursos del Subprograma, plantea el riesgo de que se tenga un escenario institucional desbalanceado, donde las estructuras privadas ganen fortaleza en parte a costa de la debilidad estructural y financiera del gobierno federal, lo cual tiene costos que se traducen en una afectación de la eficiencia y eficacia de las acciones sanitarias dentro de la Alianza.

Para este proceso de federalización 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 deben mantenerse 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 vigilancia fitosanitaria de plagas cuarentenarias y exóticas, supervisión normativa, el control de la movilización de productos regulados y la planeación estratégica, no son realizadas adecuadamente 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 precursora, la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria (CONASAG), fue creada bajo la estrategia de desconcentración de las responsabilidades sanitarias para darles mayor agilidad administrativa.

No obstante, sólo se desconcentró la estructura central 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.

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 Sanidad Vegetal (JPSV) de las Delegaciones SAGARPA, quienes tampoco cuentan con recursos suficientes para desempeñar dichas responsabilidades, dado que los recursos que se les asignan como parte de los gastos de operación estipulados en las reglas de operación son ejercidos directamente por la Delegación.

Esta condición ha propiciado que en muchos estados los OASV apoyen con personal, equipo y recursos materiales al personal oficial de las Delegaciones de 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, existe el riesgo de que se llegue a presentar un conflicto de interés en situaciones donde se requiera la aplicación de actos de autoridad que puedan afectar a productores y técnicos representados en los OASV 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 de las políticas y programas de sanidad vegetal al mismo tiempo a SENASICA y a las Delegaciones de SAGARPA en los estados, lo que propicia un esquema donde existen conflictos de mando de orden técnico y administrativo que impactan en la eficiencia y eficacia del servicio oficial y merma el liderazgo del gobierno federal en los estados, al no existir una clara identidad de la instancia gubernamental responsable de la sanidad e inocuidad agroalimentaria, situación agravada por la ausencia de representaciones de SENASICA en los estados.

Por otro lado, la participación de los gobiernos estatales en las actividades de sanidad ha estado históricamente muy acotada por la intervención del gobierno federal, aun cuando los gobiernos estatales son los responsables de operar las políticas de desarrollo en el ámbito estatal.

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 el caso de otros programas, como Fomento Agrícola, las Reglas de Operación establecen que los gobiernos estatales son los responsables de su operación en su territorio; sin embargo, en el caso del PSIA la responsabilidad operativa recae en los OASV. Esto implica que el gobierno estatal sólo contribuye de forma limitada en el SPSV, 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 SPSV, los gobiernos estatales argumentan tener pocos incentivos para incrementar su participación económica y operativa, ya que los OASV 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 OASV y los gobiernos estatales son variables en los estados visitados, pero en general existe una adecuada coordinación, e inclusive en algunos estados se ha apoyado las acciones de los OASV con acuerdos estatales para subsanar las deficiencias de la normatividad federal y proteger los avances fitosanitarios alcanzados. Sin embargo, esta condición puede conducir a situaciones anárquicas con intenciones de bloqueo comercial y no de regulación fitosanitaria, aunque 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 del Subprograma de sanidad vegetal en sus ámbitos territoriales de acuerdo con las prioridades estatales. Esto debe llevar a una reflexión sobre cuál debe ser el nuevo papel de los gobiernos estatales en el marco institucional de la sanidad e inocuidad del país, ya que si bien se aprecia una creciente necesidad de delegar a los gobiernos estatales mayores responsabilidades en la materia, la experiencia a la fecha ha demostrado que los estados no siempre han logrado concretar los esfuerzos de transferencia en casos como los CADER y DDR o en algunos Convenios para la delegación de funciones en materia de Control de la Movilización.

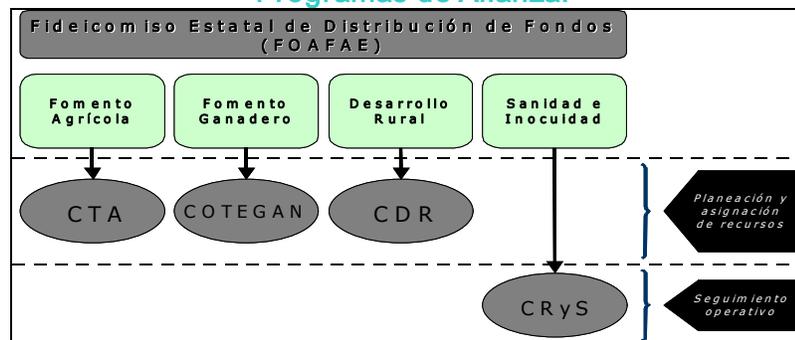
Esto implica dejar atrás –especialmente por parte de los actores estatales- el paradigma de que la sanidad e inocuidad es sólo de competencia federal y con esto entrar en un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno que permitan incrementar la calidad de la intervención gubernamental mediante un modelo más efectivo de operación descentralizada, fortaleciendo la institucionalidad estatal en materia fitosanitaria y de inocuidad agroalimentaria para beneficio de los diferentes eslabones de las cadenas productivas. Aunque en este proceso se debe definir cuidadosamente cuáles son las acciones que llevan a generar bienes públicos de mayor pureza y que deben permanecer bajo la rectoría del Estado, como responsable de proporcionar dichos bienes, de tal manera que se realice una adecuada distribución de las responsabilidades de cada actor en la generación de bienes públicos y privados.

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 en el marco de la Alianza para el Campo, 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 fitosanitarios, técnicos, económicos, comerciales y sociales.

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 9). Sin embargo, las CRyS tienen una función de seguimiento operativo de las metas físicas y financieras de los Subprogramas y están integradas sólo por representantes de la Delegación SAGARPA y del gobierno estatal, y donde el OASV presenta en reuniones mensuales los avances para dar seguimiento a los planes de trabajo y a los resultados programáticos que se van alcanzando.

Figura 9. Arreglo institucional del FOFAE para los Programas de Alianza.



Ante la falta de una instancia similar a los órganos técnicos auxiliares, las CRyS en los estados han asumido la responsabilidad de la asignación de los recursos de los Subprogramas que componen el PSIA. Esto propicia que las decisiones sobre dónde y cómo 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 OASV tengan una participación determinante sobre la asignación de los recursos y con una fuerte influencia en las decisiones de la CRyS, más allá de las facultades que les corresponden, y con esto se propicia una condición donde el SENASICA se ve limitado para ejercer una conducción estratégica de las acciones fitosanitarias, sobre todo si los intereses y prioridades del OASV no están alineados con las prioridades nacionales, además de dar lugar a 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 de los OASV pueden participar en el CTA 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 solicitudes en lo individual de los programas de FA y DR.

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 impacto relevante 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 fitosanitarios, productivos, económicos y comerciales que los productores esperan obtener mediante las inversiones aplicadas por la Alianza.

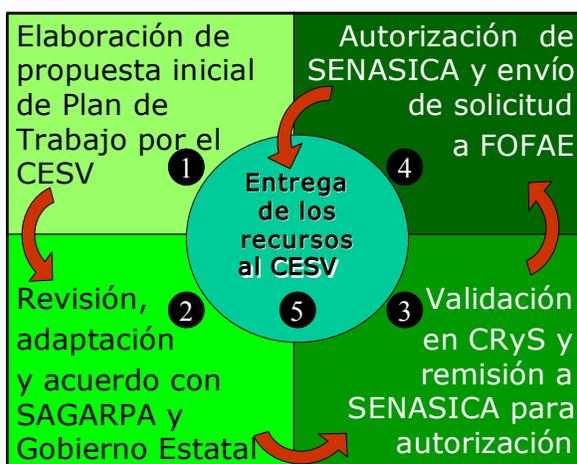
3.1.3 Planeación y asignación de recursos

La planeación es un elemento que proporciona una visión de un objetivo 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.

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

Figura 10. Circuito de planeación y asignación de los recursos del Subprograma de Sanidad Vegetal.



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 10 para el Subprograma de Sanidad Vegetal. De manera resumida, las propuestas iniciales de los Planes de Trabajo son integradas en los OASV por los responsables de cada una de las campañas fitosanitarias. Posteriormente, estas propuestas son sometidas a la consideración de la Delegación de la 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

remiten para la autorización por SENASICA⁹, en donde 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 con horizonte de mayor visión¹⁰, 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 por el acumulado de las actividades en períodos en la mayoría de los casos superiores al año.

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 fitosanitarias, 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 derivadas de la acotada aplicación de planes estratégicos formales y específicos para las campañas son importantes, ya que las metas de cambios de estatus para las campañas fitosanitarias y sobre todo los tiempos necesarios para erradicación no están establecidas, aún cuando dichos plazos consideren 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.

Es claro que la mejora fitosanitaria favorece la integración de las cadenas agroalimentarias al generar condiciones competitivas sin barreras fitosanitarias para la producción, procesamiento y comercialización de productos agrícolas, por lo que los planes estratégicos en fitosanidad e inocuidad deben contemplar la participación de todos los eslabones de las cadenas. Si bien el fortalecimiento de las cadenas no es una responsabilidad en sí del mismo Programa, es importante que el Subprograma logre establecer vínculos con otros eslabones de las cadenas que puedan coadyuvar en

⁹ Los planes de trabajo de cada estado son revisados y validados por las diferentes áreas responsables de SENASICA, que en el caso del SPSV es la Dirección de Protección Fitosanitaria y la Dirección de Moscas de la Fruta de la DGSV. La gran cantidad de planes de trabajo estatales y el insuficiente personal de que dispone SENASICA para su revisión y evaluación, limitan la posibilidad de realizar ajustes de manera oportuna para una adecuada conducción estratégica de los recursos bajo la visión nacional de los responsables normativos.

¹⁰ 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.

alcanzar y mantener una mejor condición fitosanitaria, lo cual puede lograrse a través de la participación activa de representantes de los OASV en los Comités Sistema Producto estatales, en apego al mandato de la legislación específica, evitando con ello traslapes y duplicación de acciones.

En síntesis, la planeación estratégica debe realizarse bajo los principios de obtener visiones comunes de todos los interesados en el proceso fitosanitario, 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 fitosanitarias.

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 una fuerte intervención del gobierno estatal.

Los procesos de negociación de los presupuestos gubernamentales no se sustentan en planes nacionales y por tanto siguen un curso de elaboración basado en los montos de ejercicios anteriores y a las demandas que los 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 se cuenta con una base sólida de planeación 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 Figura 3, los procesos para la asignación de los recursos del PSIA en los estados son llevados a cabo por los responsables operativos estatales y los representantes gubernamentales, que también están inmersos en la vigilancia operativa de las campañas, y no siempre se toman en cuenta opiniones de otros sectores o participantes de las cadenas productivas, lo cual enriquecería el proceso de toma de decisiones e incluso podría dar lugar a acuerdos con otros eslabones de las cadenas beneficiados de los avances fitosanitarios para que éstos pudieran hacer aportaciones de recursos adicionales para las campañas fitosanitarias.

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 fitosanidad e inocuidad agroalimentaria, ya que la descentralización impulsada por la Alianza ha propiciado que las decisiones sobre la asignación de 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 fitosanitarios y por la presencia de plagas.
- Atender de forma regionalizada las problemáticas fitosanitarias, 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 cuáles 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, en los que se establezcan criterios de orientación a los que se les asignen valores ponderados. De esta forma, se califican los proyectos en un programa informático diseñado ex profeso, eliminando la discrecionalidad en la asignación de los recursos.

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. Chihuahua aplicó, en el ejercicio 2006, el esquema de asignación sistematizada, 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. Aún cuando se pueden 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 rectoría 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 OASV, que en el caso del Subprograma es por vía de los OASV, 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 al Subprograma, 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 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.

Aun cuando en algunos estados se ha logrado el financiamiento temporal de las acciones de campañas, a través de fuentes alternas como transferencias temporales de otros programas, uso de productos financieros y créditos, 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 fitosanitarias y en sus resultados e impactos.

Como se ha planteado en evaluaciones anteriores, en estados donde el único recurso disponible para la operación del Subprograma 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 OASV, 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 OASV.

Considerando que los recursos gubernamentales están sujetos en su aplicación a procedimientos normados bajo un marco legal de la administración pública federal, es poco realista considerar que estos 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 fitosanitarias 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 fitosanitarias en sus predios, y que aún así reciben los subsidios del PSIA de Alianza.

En estados donde los OASV han ampliado los servicios que prestan a los productores, e incluso a otros participantes de las cadenas agroalimentarias –como el caso de los OASV de Nuevo León, Guanajuato, Sonora, entre otros- esto ha sido una fuente de 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 OASV, 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 OASV. Los subsidios gubernamentales vía Alianza, deben ser sólo un apoyo a las inversiones privadas que son necesarias para alcanzar los estatus fitosanitarios necesarios para acceder a los mercados.

Es necesario que en los estados donde las acciones fitosanitarias tienen 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 fitosanitaria. Cuando los integrantes de las cadenas están informados de los beneficios de la mejora fitosanitaria, las inversiones privadas pueden ser incrementadas para alcanzar y mantener los estatus libres de plagas y el costo del cumplimiento se distribuye mejor entre todos los beneficiarios de la fitosanidad.

El seguimiento de la operación del Subprograma se lleva principalmente por vía de las reuniones de la Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS) y de las Subcomisiones (SubCRyS). La CRyS, 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 OASV 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 fitosanitarias para lograr resultados e impactos es necesario dar 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 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 OASV adquieran un mayor control sobre los destinos de los recursos, ya que tienen fuerte influencia sobre las decisiones en las reuniones CRyS.

3.1.5 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 una evaluación con visión estratégica que busca aportar elementos para la construcción de políticas en el sector rural mexicano no tendrá mucho eco en el contexto de una planeación más operativa y de corto plazo. Al no haber una planeación de mayores horizontes, las recomendaciones caen en un esquema casuístico y no en un esquema sistematizado de mejora 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, la 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 Sanidad, dicha matriz fue entregada a la DGSV, en donde se realizaron respuestas “administrativas”¹¹ a

¹¹ 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 muchas de las

cada recomendación sin haber existido un procedimiento interno de discusión sobre alternativas de instrumentación entre los diversos responsables nacionales de las campañas fitosanitarias y de la propia DGSV 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 Sanidad Vegetal (hasta el año 2001 denominado como Programa de Sanidad Vegetal) de Alianza, se emitieron en el período de 2001 a 2005 un total de 122 recomendaciones, de las cuales el 20% fueron dirigidas a los impactos de las campañas fitosanitarias, 19% se enfocaron sobre los procesos de las campañas, 16% al arreglo institucional, 11% a la operación, mientras que el diseño, planeación, seguimiento y evaluación, así como los OASV recibieron el 7% de las recomendaciones cada uno, quedando un 4% a la asignación de recursos (Cuadro 5).

Cuadro 5. Resumen de recomendaciones emitidas para el Subprograma de Sanidad Vegetal de Alianza para el Campo en las evaluaciones nacionales de 2001 a 2005

Tema / Año	2001	2002	2003	2004	2005	Total	%
Diseño	0	2	3	0	3	8	7%
Planeación	3	5	0	0	1	9	7%
Asignación de Recursos	0	0	0	3	2	5	4%
Arreglo Institucional	0	4	2	3	11	20	16%
Operación	6	6	2	0	0	14	11%
Seguimiento y Evaluación	0	4	3	0	2	9	7%
Procesos Campañas	3	3	8	4	5	23	19%
OASV	0	2	4	3	0	9	7%
Resultados e impactos	5	15	5	0	0	25	20%
Total	17	41	27	13	24	122	
Porcentaje	14%	34%	22%	11%	20%		

Fuente: Informes de Evaluación Nacional de Sanidad Vegetal de Alianza 2001 – 2005. Elaboración propia

En lo que respecta a los años, fue en el 2002 donde se emitieron más recomendaciones con 41 (26%), seguido de 27 (24%) en el año 2003, 17 en el 2001, 24 en el 2005 finalmente el año con menor número fue el 2004 con 13 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 una mejor planeación del SPSV y de las campañas fitosanitarias, con una visión de mayor plazo que la planeación operativa que anualmente se realiza en los estados y planteada en los planes de trabajo.

recomendaciones fueron consideradas como solventadas mediante oficios emitidos por la DGDV -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.

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.

En resumen, 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 fitosanitarias y de incrementar la eficacia de las inversiones de Alianza con mejores resultados e impactos.

3.2 Gestión Operativa del Subprograma y Campañas Fitosanitarias

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

La operación del Subprograma y las Campañas Fitosanitarias que lo componen, tal y como se conocen en este momento, no sería posible sin la participación de una figura que ha sido determinante en el desarrollo de las actividades fitosanitarias y de inocuidad, no solamente en el marco de la Alianza para el Campo.

Esta figura corresponde a los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal (OASV), que constituyen el brazo operativo del Subprograma a través del ejercicio directo de los recursos y de la ejecución de las acciones fitosanitarias para la prevención, control y erradicación de plagas de los cultivos a través de las Campañas Fitosanitarias y que, en años recientes, han incorporado la operación también de programas de inocuidad alimentaria.

Cabe aclarar que la figura de los OASV no es una figura que haya nacido con la Alianza, ya que desde antes de la entrada en vigor de ésta, se operaban campañas fitosanitarias a través de convenios de concertación en los que se involucraba a los gobiernos estatales y a los productores organizados en Organismos Auxiliares.

La operación de las campañas fitosanitarias a través de los OASV es una medida que permite mantener la cobertura operativa de las acciones fitosanitarias oficiales que se había visto afectada por las constantes reducciones de personal y las limitaciones de recursos para la atención directa de la problemática fitosanitaria. De esta manera, acciones que inicialmente eran realizadas por personal oficial fueron transferidas a particulares organizados bajo la figura de OASV.

A continuación se presentan aspectos relevantes sobre la estructura, operación y participación de los OASV 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 OASV 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 Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal.

I. Capacidad y calidad operativa y administrativa

Uno de los grandes avances en la evolución de los OASV es sin duda el desarrollo de capacidades que se ha venido dando a diferentes niveles en los ámbitos operativo y administrativo.

En el ámbito operativo existen avances en algunos OASV que incluso cuentan con esquemas de certificación de procesos bajo el esquema ISO-9000. En estos organismos se cuenta con manuales de procedimientos y esquemas de mejora continua, aunque es de notar que en muchos casos la certificación de calidad no abarca todas las actividades realizadas por los OASV sino solamente algunos procesos o campañas en particular. Otro punto importante a señalar es que en algunos casos la certificación se tiene para procesos que no están relacionados directamente con las campañas fitosanitarias atendidas a través de la Alianza, sino que la certificación se obtiene para otras actividades que realizan los OASV como fuentes de ingresos propios, aun cuando el financiamiento para dicha certificación proviene de los recursos de la Alianza.

En el área administrativa, se cuenta con lineamientos que han permitido una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos que forman parte de la bolsa de Alianza, tanto públicos como de productores. El control que se tiene de 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 se puede dar un seguimiento al uso de los recursos hasta su ejecución final por parte del usuario. La DGSV ha emitido lineamientos claros para diversos aspectos administrativos como contrataciones, adquisiciones, pago de servicios, tabuladores de sueldos, etc., lo que ha permitido un uso más eficiente de los recursos, aunque en algunos casos los OASV pueden argumentar que existe un excesivo control de los recursos, sin embargo, este control ha prevenido su uso discrecional en detrimento de las actividades fitosanitarias.

No obstante, a los avances en el desarrollo institucional que han tenido los OASV, es necesario hacer mención de la gran heterogeneidad que se tiene dentro del universo de OASV a nivel nacional, destacando CESV como el de Sonora, Tamaulipas y Guanajuato, entre otros por su alto nivel de desarrollo Institucional, en contraste con comités como los de Veracruz y Oaxaca. Esta heterogeneidad se puede apreciar incluso a nivel estatal, con marcadas diferencias entre organismos auxiliares que atienden a diferentes sectores, estratos de productores o campañas. Por ejemplo, son notables las diferencias en el desarrollo organizacional en la Junta Local de Sanidad Vegetal de Productores de Frutas del Soconusco en comparación con el resto de las JLSV del estado de Chiapas, que atienden a productores de un estrato social más bajo; o las diferencias entre las JLSV que atienden al sistema producto aguacate en Michoacán comparadas con otras JLSV del estado, que atienden a otras campañas involucradas con cultivos de menor valor que el aguacate.

II. Calidad Técnica de las actividades desarrolladas por los OASV

A lo largo de la historia de los OASV, 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 fitosanitarias de las campañas, y por el otro a través de los esfuerzos de la DGSV para la profesionalización de los OASV.

Actualmente existen lineamientos que norman la contratación del personal técnico que laborará en los OASV, 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 fitosanitarias, situación que era común en años anteriores a la instrumentación de dichos lineamientos.

La capacitación es un componente esencial de la profesionalización de los OASV's, 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 recursos para dicho propósito, ya que la asistencia a cursos, congresos y eventos de capacitación y actualización en general no es un concepto contemplado en la distribución presupuestaria de las campañas, que ya de por sí es apenas suficiente para cubrir las necesidades operativas de las mismas. 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 fitosanitarias, pero no para el personal técnico de los Organismos Auxiliares. En OASV en donde se captan recursos propios se tiene una mayor participación del personal en eventos de capacitación, la cual es financiada precisamente con los recursos propios del OASV.

Por otra parte, el mayor reto en cuanto a la profesionalización de los organismos auxiliares lo representan las mesas directivas de los mismos, ya que al ser establecidas mediante un proceso democrático de elecciones, 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, 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 organismos auxiliares, 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 logra un reelección para un segundo periodo.

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 fitosanitaria 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 OASV.

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, es que se ha logrado avanzar en el desarrollo de un marco legal y de referencia para el desempeño de los organismos auxiliares.

Desde antes de la Alianza para el campo, los organismos auxiliares operaban en el marco de los Convenios de Coordinación y de Concertación que se signaban anualmente entre

los gobiernos federal y estatal, juntamente con los productores organizados en organismos auxiliares. Esta forma de coordinación ya estaba contemplada en el Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria, publicado en 1980.

Posteriormente, con la publicación en 1994 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se ratifica la figura de los OASV como "*auxiliares de la Secretaría en el desarrollo de las medidas fitosanitarias que ésta implante en todo o parte del territorio nacional*". Soporte legal 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 OASV 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.

En cumplimiento a lo previsto en el artículo 4º, Fracción IV, inciso B, de las Reglas de Operación de la Alianza, SENASICA ha emitido los Lineamientos para la Operación de las Comisiones y Subcomisiones de Regulación y Seguimiento y los Lineamientos Técnicos y Administrativos para la Operación del Subprograma de Sanidad Vegetal de la Alianza para el Campo a través de los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal.

Los primeros establecen los criterios generales para la constitución e integración de las CRyS y las SubCRyS, así como sus atribuciones y responsabilidades. También establece directrices para la realización de las reuniones de cada instancia y pautas generales para la presentación de los avances físicos y financieros y para la elaboración de las actas de reunión.

El segundo documento es más extenso y establece los lineamientos generales para la operación del Subprograma de sanidad vegetal por parte de los organismos auxiliares, tanto en el área administrativa como en la parte operativa.

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 fitosanitarias por parte de los organismos auxiliares; así mismo, se establecen las responsabilidades de cada uno de los participantes en el Subprograma.

Por otra parte, en el Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos que se deberán utilizar para realizar trámites ante el SNICS publicado en el DOF en septiembre de 2000, se establecen los procedimientos para la elección de los integrantes de las mesas directivas de los organismos auxiliares y para la obtención de la cédula de registro de los mismos.

A través de la instrumentación de estos instrumentos legales, se logra establecer un marco de referencia para los procesos más críticos de la operación de las campañas fitosanitarias a través de los organismos auxiliares, que pueden agruparse en:

- Selección de los representantes de los productores (mesa directiva)
- Uso y administración de los recursos financieros, materiales y humanos

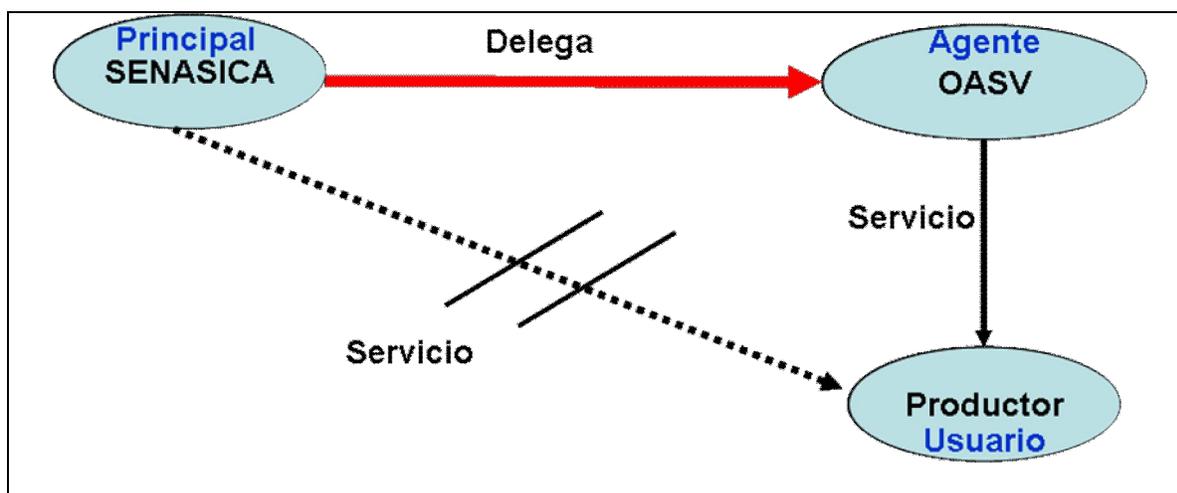
- Aspectos operativos para la ejecución de las campañas fitosanitarias a través de los planes de trabajo

IV. Pertinencia de la operación de las acciones fitosanitarias

Analizar la pertinencia del ejercicio de las acciones fitosanitarias apoyadas por el Subprograma de sanidad vegetal, 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 ha delegado a entidades particulares el ejercicio de recursos públicos para la atención de una problemática de carácter público y que lleva a la generación de bienes con un diferente grado de pureza en cuanto a su carácter público.

Como ya se ha comentado anteriormente, el Estado Mexicano ha tenido que delegar en los organismos auxiliares la prestación de ciertos servicios en materia fitosanitaria a través de la operación de las campañas fitosanitarias, servicios que el Estado, 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-principal¹², en la cual el principal (el Estado) delega la prestación de un servicio (campañas fitosanitarias) a un agente (los organismos auxiliares) (Figura 11).

Figura 11. Esquema de la relación Agente-Principal en la operación del Subprograma de sanidad vegetal por parte de los OASV



Ahora, si bien es cierto que a través de la transferencia de las acciones de las campañas fitosanitarias a los organismos auxiliares se ha tenido la oportunidad de mantener la atención a la problemática de los productores y se han logrado avances importantes, no

¹² 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.

se puede negar que a lo largo de la historia del Subprograma se han tenido algunos problemas derivados de la delegación de atribuciones y responsabilidades hacia los organismos auxiliares.

Estos problemas tienen su origen en lo que la teoría del agente-principal denomina como problemas de agencia, que surgen precisamente 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.

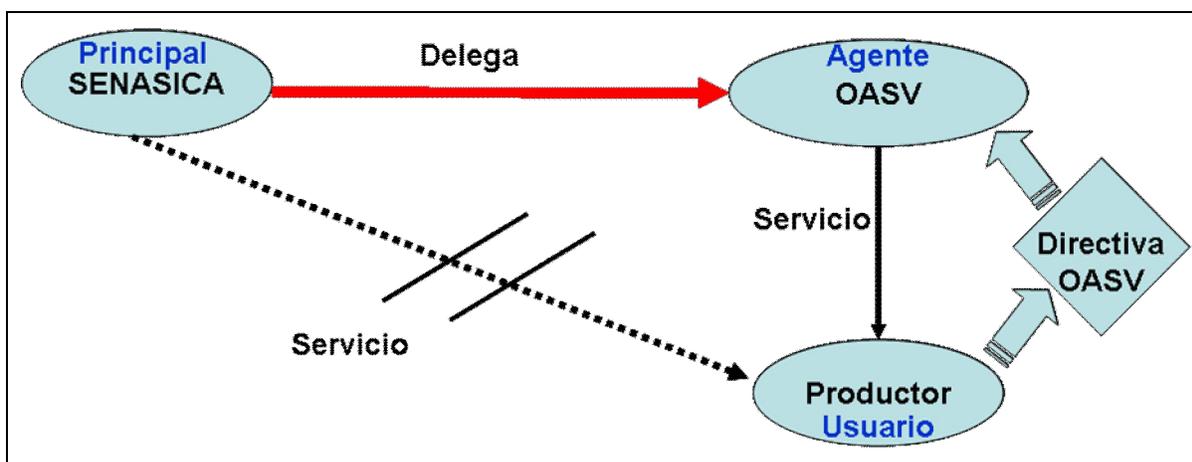
Entre los problemas de agencia más importantes se encuentra el denominado **Riesgo Moral**, que se presenta debido a que las consecuencias directas de las decisiones del agente no recaen directamente sobre él. Este problema se ha observado en casos en donde los organismos auxiliares toman sus decisiones 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 ellos no son directamente perjudicados por la falta de resultados o avances fitosanitarios. 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. En resumen puede decirse que el riesgo moral se presenta cuando el principal y el agente no comparten los mismos incentivos y no existe una corresponsabilidad de las consecuencias de no alcanzar los resultados esperados.

Otro tipo de problema de agencia observado se define como el problema de la **“Acción Oculta”** y está relacionado con las limitaciones del principal de realizar una adecuada supervisión a las tareas que desempeña el agente. 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 con respecto al desempeño del agente 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. En este caso, por ejemplo, SENASICA puede tener información con respecto a las aplicaciones de control químico que se realizan para combatir una plaga, pero no puede supervisar de manera directa la correcta realización de las aplicaciones, por lo que asume que las aplicaciones que reporta el organismo auxiliar fueron realizadas apropiadamente y de la misma manera asume que los resultados reportados por los OASV son congruentes con la efectividad de la aplicación.

Otro factor importante es el hecho de que los resultados de las acciones que realizan los organismos auxiliares 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 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 fitosanitaria. Por un lado, los organismos auxiliares de sanidad vegetal son precisamente auxiliares de la Secretaría en la instrumentación de las medidas fitosanitarias, que en este caso corresponden a las campañas fitosanitarias, 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 12).

Figura 12. Intervención de la mesa directiva de un OASV en las relaciones entre el principal (SENASICA) y su agente (OASV)



Bajo este esquema se presenta un conflicto de intereses ya que por una parte, el área técnica de un organismo auxiliar está encargada de aplicar las medidas fitosanitarias 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, que son los representantes electos por los mismos productores. No es extraño que la mesa directiva de los OASV busque anteponer los intereses de los productores a las necesidades y prioridades fitosanitarias, e incluso a la normatividad fitosanitaria vigente en materias específicas, de modo que en el área técnica de los OASV 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 las JLSV.

Esta situación ha llegado a extremos en donde incluso algunos OASV 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 fitosanitario 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 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, y es que este aspecto no fue debidamente contemplado durante los procesos de transferencia de atribuciones a los organismos privados, en este caso los OASV. 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 organismos auxiliares se presentaron como una alternativa para poder seguir teniendo una adecuada cobertura operativa en la prestación de los servicios fitosanitarios que los productores demandaban y que la misma Secretaría definía como prioridades y ciertamente han desempeñado de manera adecuada ese papel; sin embargo, durante este proceso no se contemplaron las necesidades que se estaban generando de contar con los medios para poder realizar una adecuada supervisión de las actividades que se estaban transfiriendo a los privados organizados a través de los organismos auxiliares.

V. Vigencia de la figura los OASV como responsables operativos de las acciones fitosanitarias

Después de 10 años de vigencia de la Alianza para el Campo como instrumento de apoyo a las actividades fitosanitarias a través del Subprograma de sanidad vegetal y a lo largo de los más de 20 años de existencia de la figura de los organismos auxiliares de sanidad vegetal, se ha demostrado que estos han sido una alternativa viable para poder atender las necesidades del sector agrícola en la operación de las campañas fitosanitarias.

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 fitosanitaria 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 fitosanitaria 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.

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. Estructuras que han crecido de manera considerable y que actualmente implican, en muchos de los casos, que de los recursos del Subprograma se tengan que cubrir costos derivados de los compromisos laborales adquiridos por los OASV, reduciendo los presupuestos operativos de las campañas.

La prestación de servicios fitosanitarios por parte de los organismos auxiliares ha sido un mecanismo de captación de 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. Sin embargo, el riesgo latente es que los recursos propios de los OASV no

siempre son usados para fortalecer la operación de las campañas fitosanitarias 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 que es necesaria para asegurar el adecuado desempeño de los OASV.

3.2.2 Análisis de los procesos operativos de las campañas fitosanitarias

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

I. Planeación estratégica y operativa.

Desde 2001 y hasta el 2006, los procesos de planeación de las campañas fitosanitarias 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 CESV 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 fitosanitario 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 fitosanitario.

II. Difusión.

La difusión que se hace de las campañas fitosanitarias 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, cuyo impacto en la transmisión de información a los productores es difícil de evaluar, debido principalmente a los siguientes factores:

- 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 fitosanitarias.
- Son pocos los mecanismos que retroalimenten sobre el grado de penetración que los materiales de difusión tienen en la población objetivo.

- 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 CESV visitados, se reconoce la importancia de la difusión como proceso educativo que genera una cultura fitosanitaria en los productores, sin embargo, los recursos destinados para esta actividad son mínimos en los presupuestos anuales de las campañas fitosanitarias 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 fitosanitaria 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 proceso operativo muy importante en las campañas fitosanitarias, ya que es fundamental confirmar por medios diagnósticos la presencia de plagas como primer paso para iniciar su control y erradicación. Las necesidades diagnósticas varían entre las diferentes campañas, siendo necesario en algunas, como el VTC, remitir muestras a laboratorios aprobados, mientras en otros casos la identificación de plagas puede ser realizada a nivel de campo y en algunos casos se corrobora en los laboratorios de los mismos OASV.

En cualquier caso, las necesidades diagnósticas de las campañas pueden considerarse cubiertas ya sea a través de los laboratorios que operan los mismo OASV, o a través de la red de laboratorios aprobados por la Secretaría para realizar esta tarea. Los costos de dichos diagnósticos forman parte de los presupuestos anuales elaborados en cada campaña.

En este rubro es importante el trabajo del Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria, adscrito a la DGSV, como ente rector en materia de diagnóstico fitosanitario -tanto las técnicas de diagnóstico como en el reconocimiento de laboratorios aprobados- y como apoyo en la confirmación de diagnósticos de plagas de importancia cuarentenaria.

IV. Aplicación de tratamientos fitosanitarios

Como tratamientos fitosanitarios se entiende en este informe las acciones de aplicación de cualquier método de control, ya sea químico, biológico, mecánico, trampeo masivo, autocida, entre otros para prevenir o controlar plagas. En general, la aplicación de los tratamientos fitosanitarios se realiza de acuerdo a los apéndices técnicos de las campañas y de acuerdo a criterios técnicos que justifiquen su realización. Sin embargo, la principal limitante para la aplicación de dichos tratamientos suele estar asociada con la disponibilidad de recursos para que estos puedan ser realizados en el momento técnicamente recomendable. En muchos casos, los OASV tienen que acudir a diferentes formas de financiamiento para la realización oportuna de los tratamientos fitosanitarios, ya sea a través de préstamos o créditos con las empresas proveedoras y aplicadoras de los insumos.

V. Control de movilización

Este proceso operativo, en algunas campañas, recibe una cantidad importante de recursos 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.

En una alta proporción de los PVI's interestatales no se cuenta con personal oficial que represente a la autoridad en los actos inspección y es personal de los CESV o de las JLSV el que realiza las actividades de verificación e inspección. Esto representa un fuerte

problema legal, ya que el personal de los OASV no tiene las atribuciones legales para realizar estos actos de autoridad.

No es adecuado que por vigilar el cumplimiento de disposiciones legales en materia fitosanitaria, 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 en los PVI's y una alternativa podría ser la delegación a los gobiernos estatales de las facultades necesarias para poder realizar actos de autoridad con base en regulaciones federales. De esta forma, se corrige el problema legal en el que actualmente están una alta proporción de los PVI's en los estados y se soluciona la incapacidad actual de sancionar a infractores en esos PVI's con lo que se incrementa la eficacia del proceso operativo.

VI. 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 está obligado a realizar la autoridad federal al delegar parte de sus responsabilidades a los OASV.

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 fitosanitarios, 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 enfrenten limitaciones para asegurar la calidad.

A la fecha sólo existe por parte de SENASICA la supervisión de las actividades de campo de la Campaña contra Moscas de la Fruta con personal propio en los estados. La supervisión del resto de las campañas fitosanitarias queda bajo la responsabilidad de las Delegaciones estatales de SAGARPA por vía de las Jefaturas de Programa de Sanidad Vegetal. 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. En este punto es importante mencionar que los gastos de operación que se programan en el presupuesto de la Alianza para el Subprograma son ejercidos directamente por la Delegación Estatal de la SAGARPA, y no se transfieren a la jefatura de programa que pueda realizar actividades de supervisión a las campañas.

Con las limitaciones que se tienen para poder realizar una adecuada 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.

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 fitosanitarios del Subprograma en el período 2001 - 2006

En este apartado se busca reflejar los principales resultados y avances fitosanitarios alcanzados por la ejecución de las campañas apoyadas por el Subprograma en el período de 2001 a 2006.

El análisis detallado de dichos avances y resultados resulta complicado, dada la gran cantidad de información que se genera en la operación cotidiana de las campañas fitosanitarias, pero sobre todo considerando la diversidad de dicha información que no en todos los casos refleja los resultados en términos de parámetros fitosanitarios (incidencias, niveles poblacionales, porcentajes de daño, etc.). Campañas como las de Caracterización Fitosanitaria generalmente no arrojan resultados cuantificables, sino que reflejan índices de cobertura y en algunos casos identifican la problemática fitosanitaria, sin que esto en sí pueda considerarse un avance fitosanitario.

Otro aspecto que complica este tipo de análisis es la gran cantidad de campañas que se llevan a cabo a nivel nacional y la carencia de sistemas de información que sistematicen todos los datos generados en las entidades y que permitan concentrar, depurar y generar informes detallados de los resultados y avances de todas las campañas.

De acuerdo con el indicador de resultados de las reglas de operación, el avance de las campañas debería medirse en términos de cambios de estatus fitosanitario; sin embargo, la mayoría de las campañas que se operan actualmente no tienen como resultado un cambio de estatus fitosanitario, sino que tienen objetivos como la caracterización fitosanitaria, el monitoreo de plagas, el manejo integrado de plagas, la prevención de daños por plagas y la atención de contingencias fitosanitarias.

De esta manera, los resultados y avances de las campañas fitosanitarias se enfocan desde dos perspectivas, la primera considerando los avances y resultados relevantes de la operación de campañas que no implican un cambio de estatus fitosanitario y la segunda que hace recuento de los cambios de estatus fitosanitario del periodo 2001-2006.

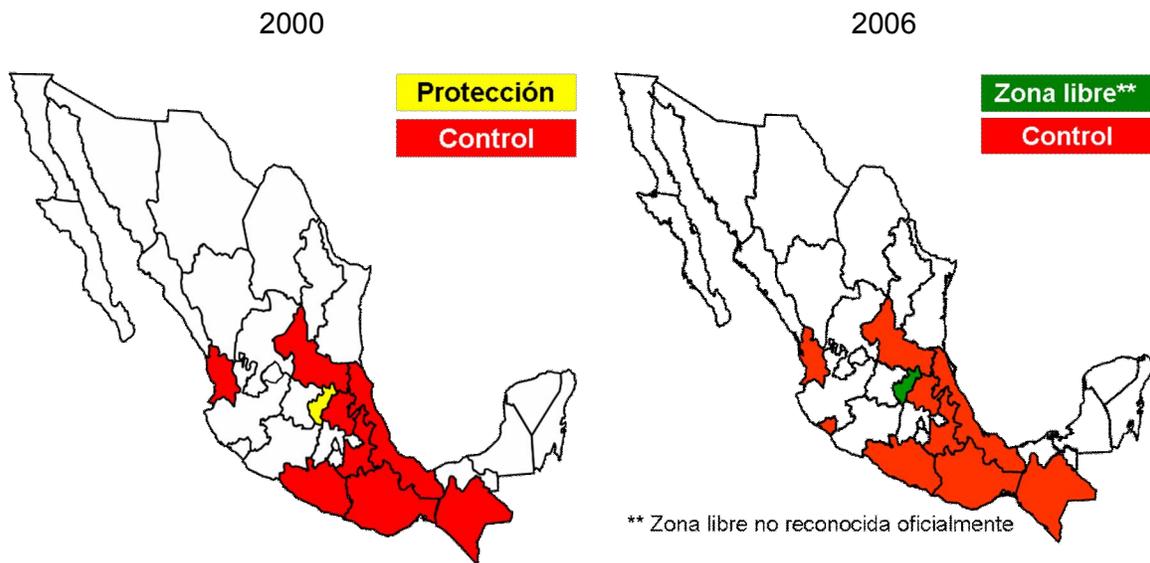
4.1 Análisis de los cambios en parámetros en las campañas fitosanitarias en el período 2001 a 2006

Como ya se ha mencionado, existe una gran diversidad de campañas fitosanitarias operando en las entidades, muchas de ellas con una importancia más del ámbito local, por lo que en este apartado se consideran solamente las campañas más importantes desde la perspectiva nacional, incluyendo la atención a problemas fitosanitarios emergentes que representan un alto riesgo fitosanitario para el país.

Campaña contra la Broca del café

Esta campaña no ha tenido variaciones en su cobertura territorial, manteniendo su atención en los estados de Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Nayarit, Colima, San Luis Potosí y Tabasco, en donde se logró disminuir la incidencia de la plaga a niveles del 12% de infestación en promedio. El único estado en donde no se tiene reportada la presencia de la plaga es Querétaro, aunque no cuenta con ningún reconocimiento oficial como estado libre de la plaga.

Figura 13. Situación de la campaña contra Broca del Café 2000-2006



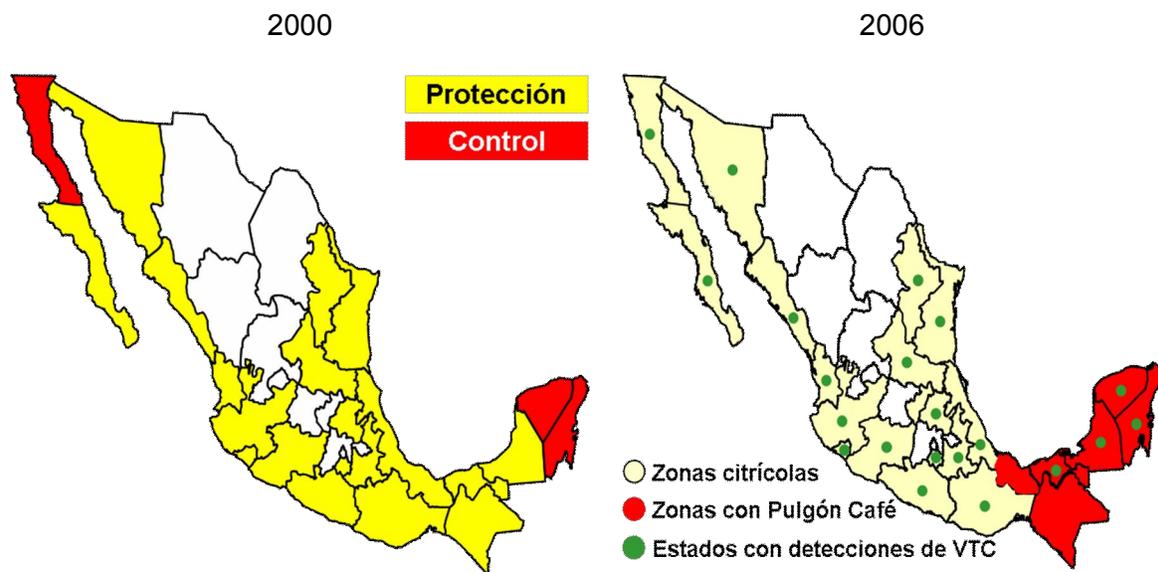
Campaña contra el VTC:

La campaña contra el VTC, que actualmente se engloba en la campaña de Manejo Fitosanitario de Cítricos, tiene como finalidad el monitoreo y destrucción de árboles positivos al VTC; así como el monitoreo control del Pulgón Café de los Cítricos. Ejes importantes en el desarrollo de esta campaña son el Programa Nacional de Reconversión Citrícola y el Programa Nacional de Certificación de Material Propagativo de Cítricos. A través de estos programas se ha logrado la reconversión de alrededor de 60,000 hectáreas a cítricos con patrones tolerantes al VTC y se han certificado 83 unidades de producción de material propagativo libre de VTC.

En el caso del Pulgón Café de los Cítricos, pese a los esfuerzos para su control, tanto por medios químicos como biológicos, y al establecimiento de requisitos fitosanitarios para la movilización de cítricos, no se ha logrado detener su avance y ya ha logrado avanzar desde la península de Yucatán, en donde se detecta por primera vez en el año 2001, hasta el sur del estado de Veracruz.

Actualmente, bajo el enfoque de la Campaña de Manejo Fitosanitario de Cítricos, las acciones no se limitan a la atención del VTC, sino que involucran la atención a otros problemas endémicos de los cítricos y el monitoreo de enfermedades exóticas como leprosis, cáncer de los cítricos y greening.

Figura 14. Situación de la campaña contra Virus Tristeza de los Cítricos 2000-2006



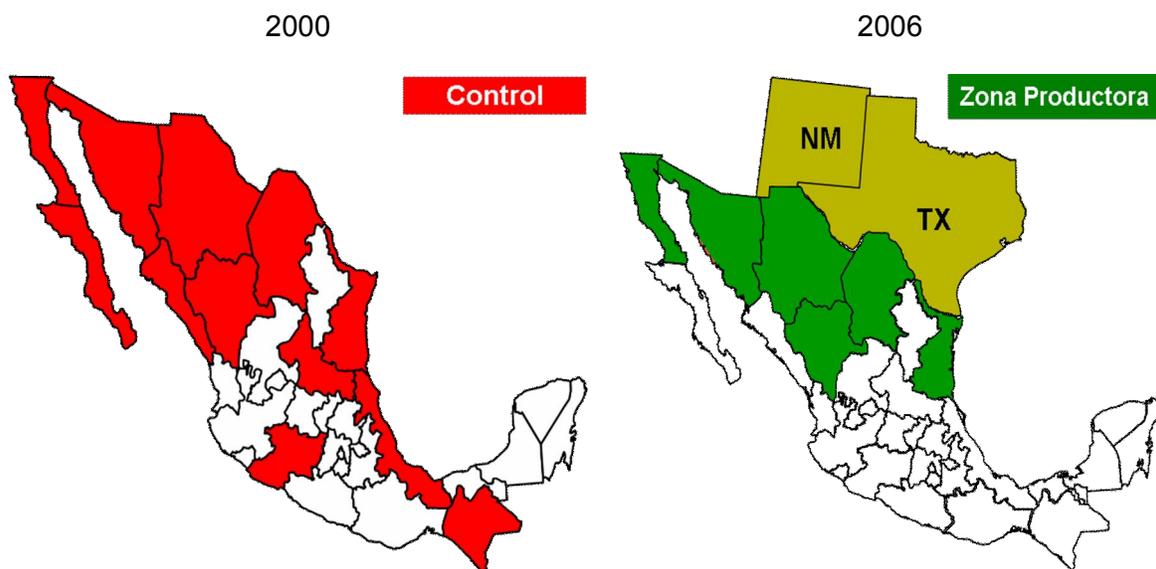
Campaña contra Plagas del Algodonero:

Sin duda los mayores avances en esta campaña se registran a partir del año 2002, en el que inicia la operación el Plan Binacional México-Estados Unidos para la Erradicación del Gusano Rosado y el Picudo del Algodonero.

En este programa binacional participa el estado de Chihuahua; sin embargo, esta estrategia de “programa de erradicación” ha sido instrumentada en otros estados, incorporándose los estados de Sonora, Sinaloa y Tamaulipas en el año 2005 y Coahuila y Durango en el 2006.

Con la operación de este programa binacional se han logrado importantes avances en la campaña contra plagas del algodnonero, que han representado beneficios directos a los productores en términos de aumento en los rendimientos por reducción de pérdidas (de 940 a 1,140 kg/ha) y reducción de costos de control. Estos beneficios directos al productor se estimaron en el orden de los \$3,310.00 por hectárea y han representado un incentivo para el incremento de la superficie sembrada.

Figura 15. Situación de la campaña contra Plagas del Algodonero 2000-2006



Campaña contra la Langosta:

La campaña contra la langosta, si bien no representa en términos de parámetros fitosanitarios cambios que pudieran considerar avances propiamente, si reviste una gran importancia por la magnitud de las superficies protegidas en cultivos estratégicos como maíz y frijol. Esta campaña tiene sus principales acciones en áreas no cultivadas en las que se monitorea constantemente para detectar de manera oportuna y poder controlar los primeros brotes de esta plaga, antes de que tengan la capacidad de agregarse y migrar hacia las zonas cultivadas. Dada la predominancia de las acciones en áreas no cultivadas, el impacto de esta campaña muchas veces pasa desapercibido para los productores que han sido protegidos de los daños que las mangas de langosta pueden ocasionar.

Trampeo Preventivo contra Moscas Exóticas de la Fruta:

El riesgo de introducción y establecimiento de moscas exóticas de la fruta a México es cada vez mayor, debido a los siguientes factores: 1) incremento y diversificación del intercambio comercial de productos hortofrutícolas, 2) facilidades que proporcionan los nuevos medios de transporte, 3) el incremento en el turismo, y 4) incremento en el número de personas emigrantes que llegan al país a trabajar o están en tránsito rumbo a E.U.A. y Canadá.

En este sentido, como parte de la Campaña Nacional Moscas de la Fruta, el Gobierno Federal opera el Trampeo Preventivo contra Moscas Exóticas de la Fruta en todo el territorio nacional, para detectar oportunamente a la mosca del Mediterráneo (*Ceratitis capitata*), mosca oriental (*Bactrocera dorsalis*) y mosca del melón (*Bactrocera cucurbitae*), principalmente.

Ante la necesidad de proteger la hortofruticultura en el país con 1.7 millones de hectáreas de cultivos, cuya producción asciende a 10 millones de toneladas de frutas y hortalizas, con un valor anual estimado de 4,400 millones de dólares, desde 1996 a la fecha ha sido determinante la ejecución del Trampeo Preventivo contra Moscas Exóticas de la Fruta para mitigar riesgos de introducción, colonización, establecimiento y dispersión de éstas plagas.

El trampeo preventivo nacional consta de 37,300 trampas que se revisan cada 14 días, incluyendo el sistema de detección del Programa Regional Moscamed en Chiapas, donde en algunos casos también se revisan cada 7 días.

Durante 2006, se realizaron 465,00 revisiones de trampas, con promedio nacional del 96% de trampas revisadas. Con base en los resultados del trampeo preventivo en los últimos 10 años se puede afirmar que México está libre de moscas exóticas de la fruta, situación que permite disponer de información técnica para sustentar la ausencia de esas plagas ante los países importadores.

Figura 16. Distribución de Trampeo Preventivo contra Moscas Exóticas de la Fruta, 2006

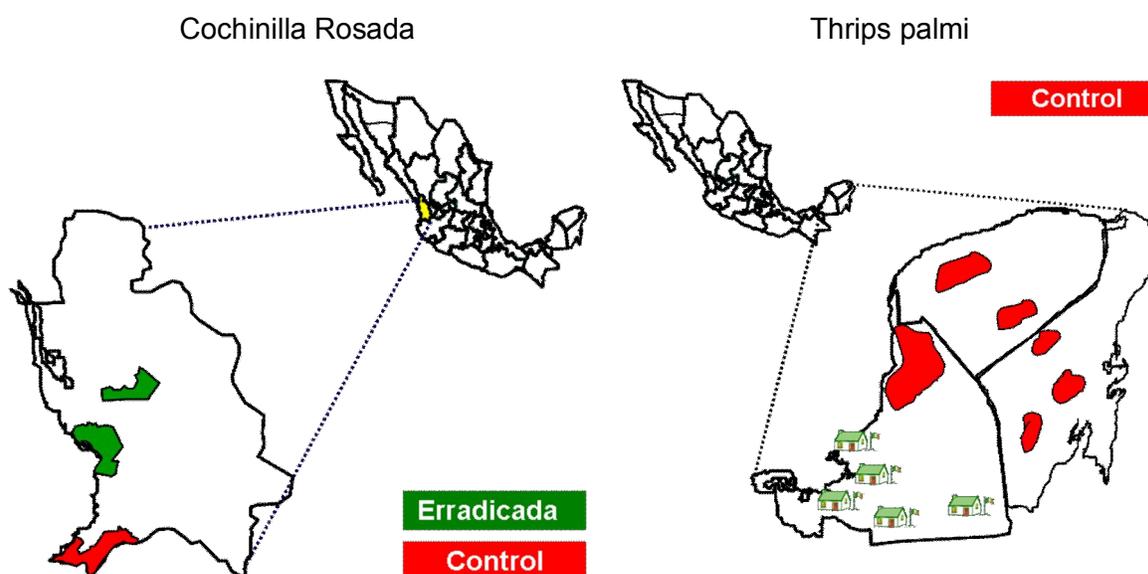


Contingencias Fitosanitarias:

En el año 2004 se presentan dos de las mayores contingencias fitosanitarias en el país al detectarse por un lado la presencia de la Cochinilla Rosada en algunos municipios de Nayarit y Jalisco y por otro el Trips Oriental se detecta en la Península de Yucatán.

Derivado de estas detecciones se inician los dispositivos de emergencia correspondientes, que permitieron erradicar la cochinilla rosada de los municipios de San Blas y Ruiz en Nayarit, confinándola a la región comprendida por los municipios de Bahía de Banderas y las Varas, Nay.; y Puerto Vallarta, Jal. Las acciones de emergencia han logrado mantener confinado al trips oriental, evitando su diseminación más allá de la zona afectada; además se han tenido avances en el control de la plaga en la zona afectada, reduciendo los costos de control de esta plaga.

Figura 17. Principales contingencias fitosanitarias 2000-2006



4.2 Dinámica de los estatus fitosanitarios durante el período 2001 a 2006

En el periodo 2001-2006 solamente tres campañas han llevado a cambios en el estatus fitosanitario en diferentes regiones del país, y éstas son Campaña contra Moscas Nativas de la Fruta, Campaña contra Plagas del Aguacatero y Campaña contra el Carbón Parcial del Trigo.

Campaña contra Moscas Nativas de la Fruta

Sin duda alguna es la campaña más importante a nivel nacional. Es, por mucho, la campaña que ha logrado mayores avances en términos de cambios de estatus fitosanitario en diferentes regiones del país.

De abarcar solamente cuatro estados en el año 2000, se ha pasado a cubrir prácticamente todo el norte de la República en el 2006, a excepción de los estados de Tamaulipas y Nuevo León que mantienen el estatus de área de baja prevalencia pero que actualmente realizan acciones intensivas, basadas en la Técnica del Insecto Estéril, para lograr avanzar a la categoría de libre.

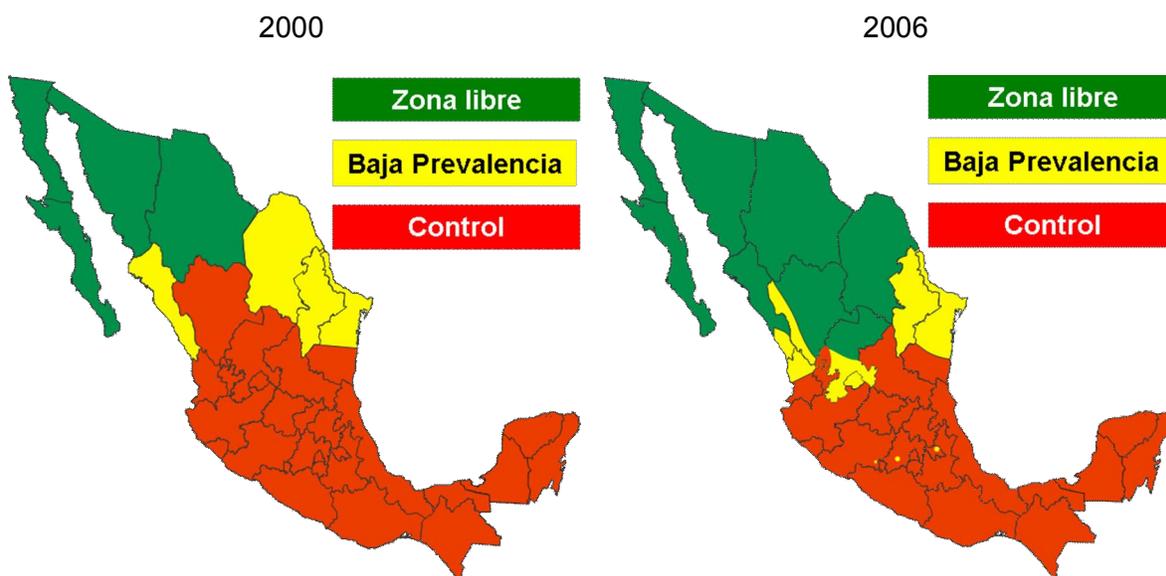
La declaratoria de áreas libres y de baja prevalencia de esta plaga, y el reconocimiento oficial de las zonas libres por parte de los EE.UU. y otros socios comerciales como Australia, Nueva Zelanda, la Unión Europea y, recientemente, por Japón, han representado la oportunidad de exportar fruta procedente de dichas áreas a estos países trayendo importantes beneficios económicos a los productores.

Por ejemplo, durante 2006, el valor de las exportaciones a los Estados Unidos de cítricos (9 mil ton) y mango (28 mil ton) de las zonas libres de moscas de la fruta fueron del orden de los 7.6 y 21.7 millones de dólares, respectivamente; y de las zonas bajo control y de baja prevalencia, el valor de las exportaciones para cítricos (4 mil ton) fue de 1.8 millones de dólares y para mango (183 mil ton) de 142.1 millones de dólares, respectivamente.

Además de la posibilidad de ganar acceso a nuevos mercados, el establecimiento de áreas libres de moscas de la fruta tiene impactos directos en las zonas productoras. Derivado de una comparación durante 2002 y 2003 entre una zona de baja prevalencia y una zona libre en el norte de Sinaloa, se determinó lo siguiente:

- El volumen de exportación de mango se incrementó 17%, derivado de la exportación de mango con peso mayor a 900 gramos, que bajo condiciones de baja prevalencia no se acepta para tratamiento hidrotérmico y en consecuencia tampoco se exporta.
- Ahorro del 100% (67.7 millones de pesos) por la eliminación del tratamiento cuarentenario de poscosecha.
- Ahorro del 100% (1.5 millones de pesos) debido que al reconocerse el área libre de moscas de la fruta por E.U.A. ya no se requieren los servicios de certificación del USDA en el tratamiento hidrotérmico; de los servicios de un Organismo de Tercería, y por la reducción del trampeo.

Figura 18. Situación de la campaña contra Moscas Nativas de la Fruta 2000-2006



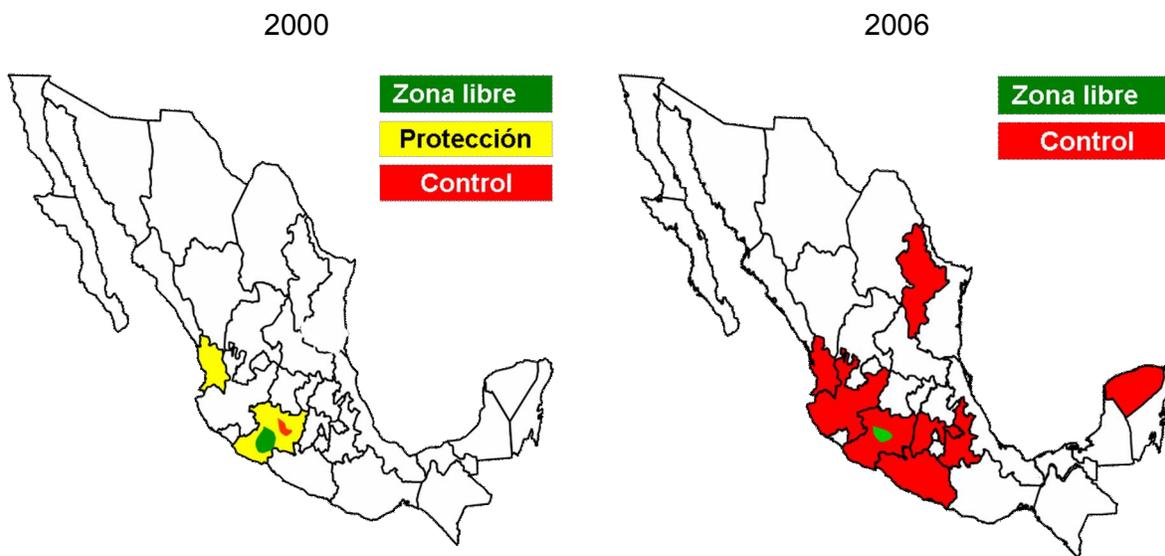
Cuadro 6. Avances en la Campaña contra Moscas Nativas de la Fruta 2001-2006

Año	Estatus	Áreas
2001	Libre	Coahuila y el Norte de Sinaloa (municipios de Ahome, Choix, El Fuerte, Guasave y Sinaloa de Leyva).
	Baja prevalencia	Aguascalientes
2002	Baja prevalencia	Zacatecas
2003	Libre	Durango
2005	Baja prevalencia	Región norte del Estado de Nayarit (municipios de Acaponeta, Huajicori, Rosa Morada, Ruiz, Santiago Ixcuintla, Tecuala y Tuxpan); y el Municipio de Alzayanca, Tlax.
	Libre	Centro de Sinaloa (municipios de Angostura, Badiraguato, Culiacán, Elota, Mocorito, Navolato y Salvador Alvarado)
2006	Libre	29 municipios de Zacatecas (Calera, Cañitas de Felipe Pescador, Concepción del Oro, Chalchihuites, Fresnillo, General Enrique Estrada, General Francisco R. Murguía, General Pánfilo Natera, Guadalupe, Jiménez del Teúl, Juan Aldana, Mazapil, Melchor Ocampo, Miguel Auza, Morelos, Noria de Ángeles, Ojo Caliente, Pánuco, Pinos, Río Grande, Saín Alto, El Salvador, Sombrerete, Ventagrande, Villa de Cos, Villa González Ortega, Villa Hidalgo, Trancoso y Zacatecas).
	Baja prevalencia	El municipio de Tuzantla, Mich y la región centro-occidente del municipio de Coatepec Harinas, Edomex.

Campaña contra Plagas del Aguacatero:

Esta es sin duda la campaña en donde puede apreciarse una mayor participación, tanto técnica como financiera, por parte de los productores, lo que ha permitido pasar de cinco municipios reconocidos como libres en el 2000 a 12 en el 2006, en los que se tienen más de 30,000 hectáreas certificadas para exportación. Estos reconocimientos han permitido el establecimiento de planes de trabajo para la exportación de aguacate fresco a los EE.UU. bajo condiciones cada vez más favorables para los productores mexicanos, llegando a tener la posibilidad de exportar a 47 estados de la Unión Americana durante todo el año, lo que representa exportación del orden de las 120 mil toneladas, con un valor aproximado de 262 millones de dólares.

Figura 19. Situación de la campaña contra Plagas del Aguacatero 2000-2006



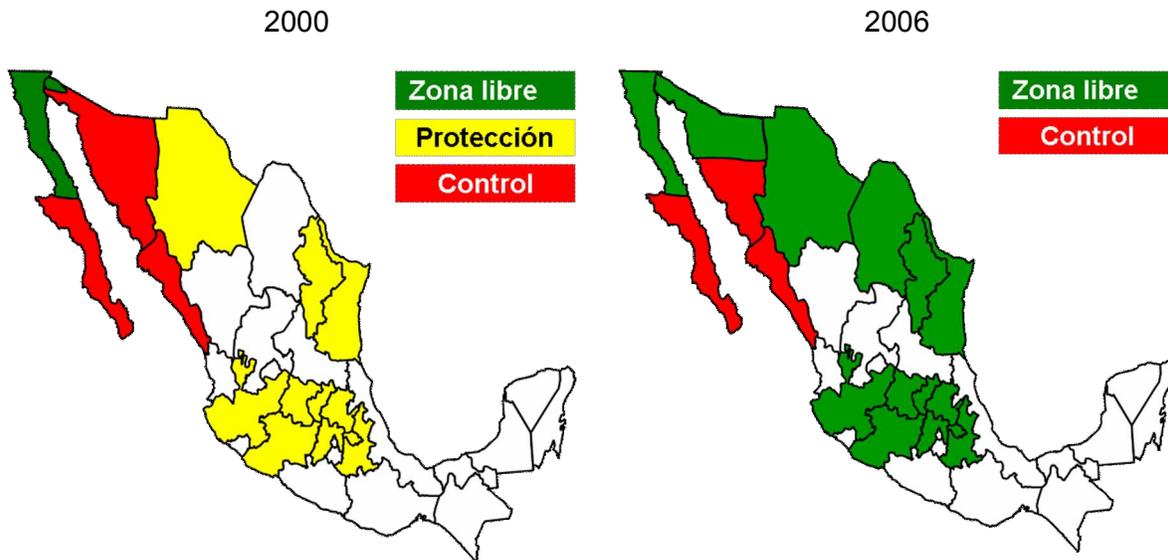
Cuadro 7. Avances en la campaña contra el Plagas del Aguacatero 2001-2006

Año	Avance a Zona Libre
2001	Los Municipios de Ario de Rosales y Taretan, Mich
2003	Los Municipios de Tacámbaro el Alto (34 localidades), Tingüindín (6 localidades), Los Reyes y Apatzingán en el estado de Michoacán.
2004	El municipio de Tacámbaro
2005	Los Municipios de Tingüindín y Acuitzio, Mich

Campaña Contra el Carbón Parcial del Trigo:

Las acciones de esta campaña han permitido avanzar de dos áreas reconocidas como libres para el año 2000 a 14 zonas reconocidas como libres del patógeno en el año 2006. Esta situación ha favorecido la exportación de trigo a diversos países como EE.UU., Libia, Italia, Marruecos y Argelia. Estas exportaciones representan aproximadamente 430 mil toneladas con un valor estimado en 590 millones de pesos.

Figura 20. Situación de la campaña contra el Carbón Parcial del Trigo 2000-2006



Cuadro 8. Avances en la campaña contra el Carbón Parcial del Trigo 2001-2006

Año	Avance a Zona Libre
2001	Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Querétaro
2002	Chihuahua, Puebla, Nuevo León, Tlaxcala y Sonora (regiones de Caborca y Sonoyta).
2003	Hidalgo, Tamaulipas y Coahuila

Capítulo 5

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 Sanidad Vegetal 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 fitosanitario dentro del marco de la Alianza. Este análisis provee de elementos críticos a considerar para mejorar el actual Subprograma de Sanidad Vegetal, o cualquier otro instrumento gubernamental, ya que contiene elementos dirigidos a fortalecer el diseño, marco institucional y operación en los cuales se desarrollan las políticas fitosanitarias nacionales.

Las recomendaciones son propuestas específicas enfocadas algunas a mejorar el Subprograma de Sanidad Vegetal 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 fitosanitarias 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 plagas que afectan a la producción agrícola, 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 de productores, además de fomentar la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, propiciando un ambiente de trabajo en equipo. También ha impulsado un **ambiente de corresponsabilidad** que ha permitido incrementar la cobertura operativa y el financiamiento de las campañas fitosanitarias.

Estas fortalezas han generado **importantes impactos fitosanitarios**, los que se han traducido en mejoras en la producción y productividad agropecuaria, en acceso a mejores mercados internos y externos, así como en contribuir a la salud pública a través de la promoción de acciones de inocuidad dirigidas 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 fitosanitarios 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 fitosanitarias.

Dadas las características de externalidad y extraterritorialidad de los problemas fitosanitarios, **el diseño federalizado de Alianza muestra limitaciones** para el desarrollo de las actividades fitosanitarias y de inocuidad de alcance nacional o regional. Las decisiones sobre los recursos del SPSV 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 fitosanitarias que tienen **mayor impacto en los ámbitos productivo, económico y social** que en el comercial. Estas problemáticas se asocian a las **necesidades**¹³ fitosanitarias del sector agropecuario y de los consumidores, pero no están contempladas en los objetivos del PSIA.

Con respecto a la **población objetivo**, en las Reglas de Operación no se establecen elementos que permitan definir **criterios para priorizar y focalizar el destino de los recursos por estratos de productores**. Es importante considerar que los estratos de productores de bajos ingresos son los que requieren en mayor proporción de los apoyos del PSIA para cumplir con sus obligaciones fitosanitarias, y es a donde prioritariamente se deben dirigir los recursos gubernamentales, ya que al no tener capacidad para cumplir con sus actividades fitosanitarias pueden generar efectos negativos sobre otros estratos de productores o en otras regiones.

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 a todos en el mismo nivel de prioridad 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 fitosanitaria y de inocuidad. Por tanto, en la definición de los instrumentos del Subprograma (campañas y componentes) también se requieren 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 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 regulación de productos químicos y biológicos utilizados en las actividades de las campañas fitosanitarias para reducir los problemas de riesgo moral¹⁵ que se pueden generar cuando son particulares los que los producen.

¹³ 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.

¹⁴ 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. 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.

¹⁵ 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.

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, 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.

5.1.2 Arreglo institucional

En el arreglo institucional del PSIA, se detecta un importante **desequilibrio institucional** entre gobierno federal, gobiernos estatales y OASV, con respecto a su estructura, capacidad, responsabilidad y el papel que juegan en el circuito operativo fitosanitario 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 representaciones estatales, sufre un **progresivo “debilitamiento” de sus estructuras**, con fuertes impactos en su liderazgo y capacidad como “autoridad” en los estados. Este debilitamiento es resultado de una **inadecuada estrategia de reducción de personal** en dependencias federales y, en algunos casos, a la **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 fitosanidad e inocuidad.

El esquema institucional fitosanitario transitó de un extremo de operación centralizada en el que el gobierno federal controlaba totalmente presupuestos y acciones en materia fitosanitaria, al otro extremo de operación descentralizada por parte de los OASV, donde el gobierno federal perdió una proporción considerable del control sobre los presupuestos. 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, por tanto, **se apoya en las Delegaciones SAGARPA**. Esto representa un problema estructural del gobierno federal que impacta en la eficacia de sus acciones, ya que **las Delegaciones de la SAGARPA no cuentan con el personal especializado necesario** para asumir las responsabilidades en sanidad vegetal, y por otro lado, no hay una línea formal de mando con SENASICA.

Ante este debilitamiento del gobierno federal, hay **OASV que apoyan a las Delegaciones de la 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 **puede representar un riesgo de conflicto de intereses**, cuando es necesario aplicar actos de autoridad contra personas fuertemente vinculadas con los OASV o a las organizaciones de productores que los integran.

Esta situación hace necesario plantear la necesidad de contar con una estructura federal fitosanitaria 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 la 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 **está 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 es responsabilidad de los CESV.

Debido a los cambios en el entorno comercial y fitosanitario, es imperativo **cambiar el paradigma de que la fitosanidad 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 fitosanidad 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 sanitarias**, reflejada en sus estructuras e inclusive en el desarrollo de marcos legales estatales, lo que plantea la necesidad urgente de **modificar el esquema institucional** para dar progresivamente **mayores facultades y responsabilidades a los gobiernos estatales**, 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**, de hecho no existe al 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 fitosanitarias y de inocuidad, sino en general para el sector agropecuario. Esta **visión de corto plazo** en la que ha estado inmersa la Alianza, ha **direccionado la planeación hacia programas de trabajo**, lo que reduce la posibilidad de mejorar impactos.

Existen al nivel nacional procesos preliminares de planeación que han sido desarrollados por las áreas de la DGSV responsables del Subprograma; sin embargo, estos planes requieren ser formalizados en documentos que sirvan como instrumento rector para la operación de las campañas, no sólo desde el punto de vista de la operatividad técnica de las mismas, sino considerando una planeación de metas a alcanzar, impactos a lograr y recursos necesarios para ese fin.

Sin planes de mediano y largo plazo es difícil generar **visiones comunes y compromisos sólidos** (metas a mediano y largo plazo) entre SENASICA y los participantes en los estados para controlar y erradicar plagas, o bien, incorporar acciones de inocuidad agroalimentaria.

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 fitosanitaria y presenta algunas desventajas:

- Acota las posibilidades de **atender externalidades negativas** que se generan entre estados por presencia de plagas, ya que el destino de los recursos se decide en los estados bajo una óptica local.
- **No favorece la atención regionalizada** de los problemas fitosanitarios, 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 fitosanitario.

El proceso de asignación de recursos asumido por las CRyS en apoyo al FOFAE en los estados, ha propiciado un esquema **que proporciona a los OASV la posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones con respecto al destino de los recursos**, lo que les permite conducir el rumbo de las acciones fitosanitarias, aún cuando sus funciones son estrictamente de carácter operativo. Esta condición ha contribuido a que el gobierno federal tenga problemas para 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; sin embargo, se concentran más en las metas de desempeño físico-financiero y, aún cuando contienen metas de impacto cuantificables, éstas se elaboran tomando en cuenta el presupuesto disponible, de modo que responden más a la disponibilidad de recursos que a criterios técnicos.

Un **modelo de proyectos para la asignación de recursos**, que por un lado considere la **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 fitosanitarias, 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 fitosanitarias. Esto es más notorio en estados **donde los OASV 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.

En estados donde **los OASV captan recursos por servicios fitosanitarios y de inocuidad**, generalmente las aportaciones en efectivo por parte de los productores se incrementan. Estos recursos representan una **fuentes de financiamiento adicional para la operación sanitaria** lo que posibilita el flujo operativo de las campañas, aunque sigan dependiendo de los recursos gubernamentales. No obstante, dado que no existe un marco que regule la captación y ejercicio de recursos adicionales por parte de los OASV, en algunos casos, los organismos no reportan dichos ingresos y no existe un seguimiento al ejercicio de los mismos.

Esto lleva a concluir que el problema de fondo radica en la **fuerte 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 OASV** 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 fitosanitarias.

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, **las CRyS han asumido responsabilidades adicionales como el apoyo al FOFAE en los procesos de asignación de los recursos del PSIA**, de manera que la intervención de los OASV 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 de Sanidad Vegetal

Los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal son quienes directamente ejercen los recursos y operan las campañas fitosanitarias 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 OASV han presentado desde su creación una serie de problemáticas entre las que destacan:

- 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 CESV y las JLSV.

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 fitosanidad e inocuidad, encarga a los OASV el prestar el servicio. Esta relación denominada “Agente-Principal”, donde el agente es el OASV y el principal es la autoridad federal, conduce a “**problemas de agencia**” asociados con la naturaleza de esta relación.

Los problemas de agencia surgen cuando hay una **inadecuada alineación de incentivos gubernamentales y privados**, que propicia **conflictos de intereses** (de grupo, económicos 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 la normatividad establecida por el principal y obligatorias para el agente.

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

Haciendo un balance de las ventajas, problemáticas y alternativas de solución, se concluye que **es pertinente que los OASV continúen como operadores de las campañas fitosanitarias**, 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 para generar bienes públicos**.
- El ingreso de recursos por prestación de servicios fitosanitarios **requiere ser regulado por parte de 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 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 OASV, 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 fitosanitarios 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 en la evolución que los OASV han tenido y sobre cuál debe ser su participación futura y su relación con el gobierno federal y los gobiernos estatales en la operación de los programas fitosanitarios y de inocuidad agrícola.

5.1.6 Inocuidad agroalimentaria

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

- La **ausencia de un marco legal adecuado**, 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 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 existe una **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 de sanidad e inocuidad agroalimentaria

- El diseño de programas 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 fitosanitaria y en la contribución a la salud pública. Es fundamental definir en las Reglas de Operación los elementos que determinen **las prioridades nacionales en la asignación de los recursos gubernamentales** a campañas y

componentes de importancia nacional, considerando **criterios técnicos** (determinados a través de Análisis de Riesgo de Plagas) y **Criterios socioeconómicos** que abarcan estudios de costo-beneficio de las campañas considerando también los efectos sociales, comerciales, etc. de la problemática fitosanitaria y de las acciones instrumentadas para resolverla.

- 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 mas 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 el Poder Legislativo.

- **Fortalecer la participación de los gobiernos estatales**¹⁶ para cubrir vacíos de autoridad en los estados generados por la reducción de personal y de presupuestos en el gobierno federal y sus representaciones estatales. Esta delegación de responsabilidades incluye, entre otras, la vigilancia 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.
- En cuanto a los OASV, es fundamental que SENASICA tome una definición sobre **la visión actual y futura de la figura participativa más adecuada para éstos organismos auxiliares**. Para ello, es necesario realizar un **estudio profundo sobre la evolución de los OASV** 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 de Sanidad Vegetal y eliminar los problemas de agencia detectados en esta evaluación.

¹⁶ 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.

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.

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