



# Evaluación Alianza para el Campo 2004



Gobierno de Jalisco

## Informe de Evaluación Estatal Subprograma Salud Animal

### Jalisco

# MÉXICO

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal  
**Subprograma Salud Animal**

**Jalisco**

# Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
JALISCO

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

Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña  
**Gobernador Constitucional del Estado**

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda  
**Secretario**

**Secretaría de Desarrollo Rural**

Dr. Javier Trujillo Arriaga  
**Director en Jefe del SENASICA**

M.V.Z. Luis Manuel Raya Álvarez  
**Director General de Fomento  
Agropecuario y Hortofrutícola**

Ing. Joel Ávila Aguilar  
**Coordinador General de Enlace y  
Operación**

Dr. José Ángel Del Valle Molina  
**Director General de Salud Animal**

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

Ing. Francisco Javier Flores Chávez  
**Delegado de la SAGARPA en el Estado  
de Jalisco**

## COMITÉ TECNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Francisco Javier Flores Chávez. **Presidente**  
Ing. José Antonio Herrera Lomelí **Secretario Suplente**

**Representante del Gobierno del Estado**

C. María del Rocío García Gaytán. **Instituto Jalisciense de las Mujeres**

### **Representante de los Productores**

MVZ. Salvador Álvarez Morán. **Unión Ganadera Regional de Jalisco**  
Sra. Armantina González González. **Unión de Asociaciones Avícolas de Jalisco**  
MVZ. Vicente García Vázquez. **Unión Regional de Porcicultores de Jalisco**  
Sr. Ramón Sotíl Achutegui. **Consejo Estatal de la Flor**  
Lic. Francisco Conejo Cejudo. **Consejo Agropecuario de Jalisco**

### **Representante de Profesionista**

Dr. Víctor Manuel Castillo Girón. **CUVALLES-Universidad de Guadalajara**  
Ing. Manuel Álvarez Gallegos. **Instituto Tecnológico Agropecuario de Jalisco**  
Ing. Jaime Emilio Hernández Ortiz. **Universidad Autónoma de Guadalajara**

Dra. Martha Patricia Kishi Sutto. **Coordinadora**

---

**Asociación de Consultores de Empresas de Aguascalientes, A.C.**  
M.V.Z. Gerardo Camacho Sandoval. **Responsable de la Evaluación**

## Tabla de contenido

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
La Alianza en el contexto de la actividad zoonosanitaria .....	7
<i>Origen y evolución de la APC y de las campañas zoonosanitarias oficiales.....</i>	7
<i>Objetivos de la APC y del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria .....</i>	8
<i>Objetivos y estructura del Subprograma de Salud Animal contenido dentro del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria .....</i>	8
La evaluación de la Alianza para el Campo.....	9
Objetivo de la evaluación.....	9
Metodología de la evaluación .....	10
Contenido del informe.....	10
<b>Capítulo 1 Importancia productiva y económica de los sistemas productivos involucrados en las campañas zoonosanitarias.....</b>	<b>11</b>
1.1 Estructura de los sistemas productivos .....	11
1.2 Participación en el producto interno bruto estatal y nacional.....	13
1.3 Evolución de los parámetros de producción de los sistemas.....	15
1.4 Desarrollo de mercados y precios.....	16
<b>Capítulo 2 Características del financiamiento del Subprograma y las campañas zoonosanitarias .....</b>	<b>18</b>
2.1 Origen y mecanismos de distribución de los recursos en el Estado .....	18
2.1.1 <i>Fuentes de financiamiento de las actividades zoonosanitarias evaluadas.....</i>	18
2.1.2 <i>Mecanismos de distribución de los recursos entre las campañas zoonosanitarias.....</i>	19
2.2 Proporcionalidad entre los recursos disponibles y los objetivos de mejora sanitaria.....	19
2.3 Oportunidad y pertinencia de los recursos de la Alianza .....	21
2.3.1 <i>Oportunidad de los recursos de Alianza y su efecto en la programación .....</i>	21
2.3.2 <i>Pertinencia de los recursos en las actividades zoonosanitarias .....</i>	21

<b>Capítulo 3 Estructura, organización y coordinación de instancias participantes en el Subprograma y las campañas zoonosanitarias .....</b>	<b>23</b>
3.1 Estructura y organización de las instancias responsables y participantes.....	23
3.2 Relaciones de coordinación interinstitucional .....	26
<b>Capítulo 4 Evaluación de impactos epidemiológicos de las campañas zoonosanitarias .....</b>	<b>29</b>
4.1 Disponibilidad, calidad y utilidad de la información epidemiológica .....	29
4.1.1 <i>Procedimientos de obtención, registro y análisis de la información.....</i>	29
4.1.2 <i>Nivel de disgregación de la información.....</i>	31
4.1.3 <i>Calidad y utilidad de la información de las campañas .....</i>	32
4.1.4 <i>Uso efectivo de la información .....</i>	32
4.2 Parámetros de evaluación epidemiológica.....	33
4.3 Modificaciones en los estatus sanitarios.....	38
<b>Capítulo 5 Factores de éxito y factores restrictivos detectados en el Subprograma y las campañas zoonosanitarias .....</b>	<b>40</b>
5.1 Factores de éxito.....	40
5.2 Factores restrictivos .....	44
<b>Capítulo 6 Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>46</b>
6.1 Conclusiones.....	46
6.1.1 <i>La importancia económica y productiva de los sistemas productivos involucrados.....</i>	46
6.1.2 <i>El financiamiento del Subprograma y las campañas zoonosanitarias evaluadas.....</i>	47
6.1.3 <i>La estructura, organización y coordinación de las instancias participantes.....</i>	48
6.1.4 <i>Los resultados e impactos epidemiológicos de las campañas evaluadas .....</i>	49
6.2 Recomendaciones .....	49
Bibliografía .....	
Anexos	

## Índice de cuadros

Cuadro 1.	Población ocupada en 2003, por sector de actividad y sexo .....	12
Cuadro 2.	Contribución del sector al PIB estatal (PIB porcentual según precios corrientes en valores básicos) .....	13
Cuadro 3.	Contribución del Estado al PIB nacional .....	14
Cuadro 4.	Producción de los sistemas producto en Jalisco 1998 – 2002 (toneladas) .....	15
Cuadro 5.	Producción pecuaria en México 2000 - 2004 .....	15
Cuadro 6.	Fuentes de financiamiento del Subprograma en el 2004 .....	18
Cuadro 7.	Proporcionalidad de recursos por campaña .....	20
Cuadro 8.	Prevalencia de la Tuberculosis .....	34
Cuadro 9.	Resultado de las actividades de barrido realizadas en campaña contra la Tb y Br (Sep 1995 a Dic 2004) .....	35
Cuadro 10.	Situación epidemiológica de la Enfermedad de Aujeszky .....	37
Cuadro 11.	Áreas geográficas y población animal que requiere atención sanitaria .....	37

## Índice de anexos

Anexos	Mapificación de las campañas
--------	------------------------------

## Siglas

APC	Alianza para el Campo
Br	Brucelosis
CEFPP	Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria del Estado de Jalisco, S.C.
COEETB	Comisión Estatal para la Erradicación de la Tuberculosis Bovina
COPLADE	Comité de Planeación y Desarrollo
CRySSAJ	Comisión de Regulación y Seguimiento de Salud Animal del Estado de Jalisco
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EUA	Estados Unidos de Norteamérica
FACEJ	Fideicomiso para Alianza para el Campo en el Estado de Jalisco
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, por sus siglas en inglés
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FPC	Fiebre Porcina Clásica
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo
NOM's	Normas Oficiales Mexicanas
PIB	Producto Interno Bruto
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDER	Secretaría de Desarrollo Rural del estado de Jalisco
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
Tb	Tuberculosis Bovina
TIF	Tipo Inspección Federal
UAAJ	Unión de Asociaciones Avícolas de Jalisco
UGRJ	Unión Ganadera Regional de Jalisco
UPR	Unidad de Producción Rural
URPJ	Unión Regional de Porcicultores de Jalisco
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, por sus siglas en inglés

## Presentación

La Alianza para el Campo, incluye diversas acciones y apoyos orientados a subsanar los rezagos productivos de las explotaciones de los productores rurales, entre estos se encuentran las acciones del Subprograma de Salud Animal dependiente del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria que tiene por objetivo principal, 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 represente una limitante para la comercialización de los productos agropecuarios mexicanos, en los mercados tanto de México y como del mundo.

A través de la evaluación de los resultados del Subprograma se busca mejorar el diseño y la operación del mismo, con la finalidad de fortalecer las políticas y estrategias actuales, en este sentido, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), coordina a nivel nacional los trabajos, con la aplicación de la metodología de evaluación desarrollada por la Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

A nivel estatal el proceso de evaluación fue conducido por el Comité Técnico Estatal de Evaluación de Jalisco, el cual fue el responsable de contratar y supervisar la labor de la Asociación de Consultores de Empresas de Aguascalientes A. C., quien a su vez asume la responsabilidad de la calidad y contenido del presente informe. En su ámbito de competencia también el Comité, fue quien revisó, calificó y emitió el dictamen de la evaluación del Subprograma de Salud Animal 2004.

El contenido del informe se inicia con un resumen ejecutivo que contiene los principales indicadores sobre el cumplimiento de objetivos, metas e impactos generados por la operación del Subprograma en el Estado de Jalisco, seguido de la introducción que plasma el enfoque y la metodología utilizada.

El cuerpo del documento lo integran seis capítulos en donde el primero de ellos, analiza la importancia productiva y económica de los sistemas producto involucrados en las campañas zoonosanitarias, el capítulo dos estudia las características del financiamiento del Subprograma y las campañas zoonosanitarias, mientras que en capítulo tres se hace un análisis de la estructura, organización y coordinación de instancias participantes en el Subprograma y las campañas zoonosanitarias. Por su parte el capítulo cuatro evalúa los impactos epidemiológicos de las campañas zoonosanitarias, en el cinco se expresan los factores de éxito y factores restrictivos detectados en el Subprograma y las campañas zoonosanitarias para finalmente en el seis concentrar las conclusiones del estudio y formular las recomendaciones de la evaluación.

## Resumen ejecutivo

El informe presenta los resultados de la evaluación estatal del Subprograma de Salud Animal (SPSA) en su ejercicio 2004. La evaluación responde al interés de contribuir a la identificación de los factores de éxito así como determinar los factores restrictivos, que proporcionen los elementos para definir estrategias e instrumentar acciones en el diseño y operación del Subprograma, para incrementar su eficiencia operativa y sus impactos.

### ***Importancia productiva y económica de los sistemas producto involucrados en las campañas zoonositarias***

La conformación de los sistemas producto en el sector pecuario, es un factor fundamental para el buen desempeño de las campañas debido a que solo son ocho y corresponden a las especies animales de mayor explotación. La instrumentación de las campañas corresponden y están dirigidas estrictamente a los sistemas producto existentes.

Los sistemas producto prioritarios identificados en el Estado son bovinos leche, bovinos carne, porcinos, aves huevo y aves carne, además de los ovinos y los caprinos.

Estos productos pecuarios permiten al estado de Jalisco estar en los primeros lugares en cuanto a participación en el PIB agropecuario nacional con una aportación del 9.32% y estatal con el 6.29%. El Estado tiene el primer lugar en la producción de aves y huevo, de carne en canal de porcinos, y en la producción de leche de bovinos, solo en la producción de carne de bovinos ocupa el segundo lugar porque es superado por Veracruz.

Sin embargo, la aportación al PIB no solo está dada por las exportaciones de ganado en pie, también se determina por el valor de la producción de carne de bovinos y de porcinos que se distribuye a un buen precio a nivel regional y nacional; de la producción de leche, huevo para plato, pollo, y en menor medida, de carne de ovinos, caprinos y miel.

El aspecto productivo de los distintos sistemas producto se encuentra respaldado por la producción agrícola, gracias a que esta actividad aporta una gran cantidad de forraje, tanto en verde como en praderas, además de los esquilmos de la cosecha del maíz, lo que permite dar abasto a las necesidades de alimentación animal.

La evolución a través del tiempo que han tenido los sistemas producto en cuanto a su producción, se manifiesta en la mayor actividad avícola, tanto en la producción de carne como de huevo para plato. En donde la evolución ha sido un poco a la baja, es en la producción de carne de bovino la cual ha disminuido pero la diversificación de mercados, sobre todo de exportación de ganado en pie, ha contrarestando esta situación.

En este sentido de los mercados, es donde los productores visualizan una mayor oportunidad de mejora, debido a que en su mayoría tienen restricciones por la situación sanitaria que guarda el Estado en cada una de las especies y campañas. El hecho de querer acceder a nuevos mercados y mejores precios, provoca una concientización sanitaria que redundará en una participación más activa de los productores en las campañas.

### ***Características del financiamiento del Subprograma y campañas zoonosanitarias***

El primer año del programa de APC, la iniciativa e interés de la federación por impulsar el desarrollo sanitario en el país, quedó de manifiesto al subsidiar mayoritariamente las campañas; el Estado aportó otra parte y los productores no tuvieron participación económica aunque si en especie, la cual no se cuantificó de manera precisa.

En la medida que la Alianza fue avanzando, la participación tripartita se fue equilibrando, sin embargo, en los últimos años, gracias a la concientización de los productores y el interés que han mostrado, su participación económica en las campañas ha sido cada vez mayor.

La distribución de recursos del Subprograma en el Estado se hace conforme a la programación de actividades de las campañas. Esta distribución trata de ser equitativa y otorgar los apoyos sin dar preferencias, basando su juicio solo en los estatus sanitarios y en las campañas. Es por ello que quienes reciben un poco más de recursos son los productores de bovinos para la campaña de tuberculosis y los que menos reciben son los productores de aves para las campañas de salmonelosis y newcastle por lo que los productores aportan más recursos en estas dos campañas, gracias también al tipo de explotaciones, al grado de tecnificación que tienen y al interés que tienen por mantener sus granjas en las mejores condiciones sanitarias posible.

A pesar de las diferencias en la distribución de recursos, la operación del Subprograma se apega a los criterios que definen la asignación de los mismos pues se basa en un análisis de las demandas y necesidades de los productores. Dicho análisis considera también la necesidad de conjunto y no particulares debido a que las campañas están dirigidas a mejorar las condiciones zoonosanitarias estatales y regionales.

En lo que se refiere a la oportunidad de los recursos, año con año se presenta la misma dificultad ya que éstos son radicados en ocasiones hasta Septiembre, debiendo demostrar su aplicación conforme a los tiempos fiscales. Las campañas, al ser permanentes y realizan actividades todo el año, evidentemente deben contar con recursos para su aplicabilidad y reforzar las acciones en la medida que van llegando éstos. Situación que se ha podido resolver gracias a transferencias internas de recursos que hacen el Fideicomiso.

### ***Estructura, organización y coordinación de instancias participantes en el Subprograma y las campañas zoonosanitarias***

La adecuada estructura, organización y coordinación de las instancias que intervienen en el desarrollo del Subprograma influye de manera directa en el resultado del mismo, de tal manera que si los actores cumplen sus funciones y logran los objetivos planteados, contribuyen a que su estructura y organización sea más eficiente.

La organización que guardan los funcionarios de las distintas dependencias involucrados en el Subprograma en Jalisco ha propiciado la confianza de los productores y por consiguiente su participación, de tal manera que ahora estos productores, a través de sus representantes, tienen más responsabilidades en cuanto a la operación y administración del Subprograma.

El SPSA tiene una estructura básica la cual comienza a nivel central con la SAGARPA que a través del SENASICA se encarga de los aspectos rectores y de normalización. En el Estado, la Delegación de la SAGARPA, la SEDER y el CFPPE desarrollan el trabajo de supervisión y seguimiento al cumplimiento de las normas, así como también realizan actividades de administración e implementación de la operación.

El nivel de organización que existe entre la Delegación y el Estado permite una mayor integración del personal zoonosanitario que participa en las funciones de normatividad y supervisión de la operación de las campañas zoonosanitarias. Esta misma organización facilita las acciones de rastreo epidemiológico, monitoreo y recolección de muestras que se realizan conforme a la normatividad oficial en apoyo a las campañas zoonosanitarias y colaboran con el personal del SENASICA en la supervisión de las actividades de operación.

La participación de los productores se da a través del Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria del Estado de Jalisco, S.C. (CEFPP) permitiendo un mayor ámbito de acción al estar integrado por representantes de los principales sistemas producto del sector pecuario. Este Comité es quien tiene la función de coordinar el desarrollo de las campañas, sin embargo su principal compromiso y ámbito de acción es en el control de los Puntos de Verificación.

Un apoyo fundamental para la estructura oficial está dado por las organizaciones de productores, quienes a través de sus propios médicos, coordinan y supervisan la actuación de los médicos independientes en cuanto a cumplimiento de normas, llenado de reportes y sobre todo, implementación de acciones.

Toda la estructura de las campañas, desde los órganos de gobierno hasta los médicos independientes, facilitan en el Estado de Jalisco la operación del Subprograma, han permitido conocer las necesidades de los distintos sistemas producto y de esa manera encaminar las acciones de las campañas a través de decisiones ágiles y concretas.

En lo que se refiere a las relaciones de coordinación interinstitucional, se puede considerar que son buenas ya que existe una delimitación de funciones y responsabilidades y coincidencia de objetivos.

El SENASICA como instancia normativa y su relación con la Delegación de la SAGARPA en el Estado, confluyen en acciones concretas y comunes de beneficio estatal y regional a través del consenso que se da entre los responsables de ambas instancias.

La coordinación entre la Delegación y SEDER se establece de manera formal a través de las funciones y atribuciones que se confieren jurídicamente por ser órganos supremos de gobierno federal y estatal correspondientes. El flujo de comunicación entre las dos dependencias es muy bueno y se da entre los distintos niveles de autoridad de ambas partes propiciando una articulación continua de trabajo.

Es muy importante la relación tanto entre instancias rectoras o normativas como con las instancias operativas, en Jalisco, esta relación trata de llevarse en los mejores términos posibles a través del CEFPP y la CRySSAJ. El Comité mantiene su relación directa con la presentación de sus informes físicos y financieros para su evaluación y validación por

parte de la Delegación estatal de la SAGARPA y la SEDER en las reuniones del CRySSAJ para que se envíen a la SAGARPA de oficinas centrales y al SENASICA para su evaluación y retroalimentación.

El CEFPP por su parte mantiene mecanismos de coordinación con los Comités de otros estados circunvecinos mediante reuniones regionales en donde se toman acuerdos sobre las políticas y estrategias de cómo operar las campañas zoonosanitarias y lineamientos para el control de la movilización interestatal de animales, productos y subproductos; esta relación permite la coordinación sin perder su independencia estatal.

***Factores de éxito y factores restrictivos detectados en el Subprograma y las campañas zoonosanitarias***

El buen o mal desempeño de la implementación y desarrollo de las campañas depende de varios factores, los cuales se analizan para tomar en cuenta y aprovechar las áreas de oportunidad que permitan ir mejorando los resultados.

Los factores de éxito que han impulsado el buen desarrollo de las campañas son los incentivos que brinda la Alianza para impulsar y fomentar acciones complementarias de parte de los productores; otro factor es la coordinación de todos los involucrados y la disponibilidad e interés de los productores por participar, dando como resultado el avance en los estatus sanitario de las campañas evaluadas.

De manera particular, los factores de éxito se dan en diferentes ámbitos, tal es el caso de la estructura de los sistemas producto en donde se puede analizar los indicadores que evalúan el comportamiento de cada uno de los componentes que conforman el sector pecuario.

En cuanto a la búsqueda de nuevos mercados y precios, los productores han participado más en las campañas con el fin de mejorar su estatus sanitario. En el sector avícola y de bovinos de carne por ejemplo, ha sido muy notorio el interés por alcanzar mejores estatus por el hecho de que su mercado ya no se limita a nivel regional sino también a la distribución nacional e incluso a la exportación.

Los productores de leche por el hecho de recibir incentivos por parte de la industria lechera, que son sus principales compradores, realizan acciones de muestreo, vacunación, registro y seguimiento para que sus hatos estén sanos, recibiendo un incentivo en el precio de su producto por dichas actividades.

En el origen de los recursos, los factores de éxito se concretan en que los productores aportan más recursos a las campañas, conscientes de la necesidad de alcanzar mejores estatus sanitarios que les permita incrementar la productividad o disminuir pérdidas y acceder a nuevos mercados.

En contraparte, los factores restrictivos del avance sanitario se dan básicamente por el incumplimiento de acciones y la disolución de responsabilidades, los cuales se toman en cuenta para un mejor análisis.

En la conformación de los sistemas producto, concebidos como cadenas productivas, un factor limitante es la poca participación de los otros eslabones de la cadena, como son los industriales, comercializadores y transportistas. Estos últimos en ocasiones ponen en riesgo los estatus debido a la falta de conciencia y a la sobreposición de intereses personales más que los gremiales o de interés de los productores y del abasto.

En cuanto a la insuficiencia de recursos y retraso en la disponibilidad, es un factor que año con año se presenta y que limita de cierta manera el buen desempeño de las campañas, lo importante radica en lo que se ha logrado a través de los préstamos internos de recursos para no interrumpir las acciones de las campañas, pero que sin embargo, se debe regularizar esta disposición de recursos de una manera formal a través de aportaciones de la Iniciativa Privada por ejemplo.

Los mecanismos y estrategias para la adopción de factores de éxito y para neutralizar los factores restrictivos, estriba en la voluntad de los participantes (funcionarios, productores, médicos independientes), por cumplir con la normatividad y asumir sus responsabilidades para el logro de objetivos particulares y de conjunto.

### ***Evaluación de impactos epidemiológicos***

Los principales impactos que se han logrado en el Estado a través del tiempo que ha operado el Subprograma, son consecuencia del ímpetu que le ha puesto cada uno de los sistemas producto para la consecución de resultados más rápidos.

En el caso de las campañas de rumiantes, la USDA ha reconocido, una zona del estado de Jalisco como una región de baja prevalencia en tuberculosis lo que le permite exportar bovinos en pie a EUA; el 27 de agosto del 2004, USDA reconoció esta región en la clasificación de "*Acreditado Preparatorio sin Exención*" por lo que ha podido comercializar nuevamente a los EUA, junto con la otra zona que ya era reconocida desde el 2002, solamente realizando la prueba del hato y animales a exportar.

En tuberculosis, a partir del año 2004, una vez que se logró la acreditación de la zona A1, también se solicitó la consideración de la zona A2 para que en corto tiempo pueda ser Acreditado Preparatorio sin Exención ya que los resultados obtenidos hasta la fecha indican que la prevalencia está por debajo del 0.5% que es el valor máximo que se permite para poder certificar un Estado o una zona.

En porcinos, el cambio más significativo es el haber logrado la fase de erradicación en FPC en mayo del 2004, y se espera que a partir de la recopilación de información que se está haciendo desde diciembre del mismo año, se declare al Estado en el 2006, libre de FPC y la enfermedad de Aujeszky pase a la fase de baja prevalencia o erradicación.

En el caso de las enfermedades de aves, se logró pasar en enero del 2005 a la fase libre tanto en Newcastle como en Salmonelosis aviar principalmente por las acciones que han realizado los productores y el nivel de seguridad que existe en las granjas, además del apoyo que se ha tenido de estos productores en el control en la producción de traspatio, la cual representa uno de los principales riesgos de contaminación para esta actividad.

### **Recomendaciones**

Las recomendaciones se han enfocado básicamente en reforzar o adoptar los factores de éxito detectados en las campañas evaluadas y minimizar o nulificar el efecto negativo causado por los factores restrictivos detectados en las mismas campañas.

Para lograr una mayor integralidad de los sistemas producto, es necesario involucrar a los industriales, empresas transportistas, comercializadores, investigadores y demás actores que intervienen en la cadena para que participen en el mantenimiento y la consecución de mejores estatus sanitarios.

Ante la problemática de la tardía radicación de los recursos, el FACEJ debe gestionar financiamientos alternos para la operación de las campañas, este financiamiento se puede solicitar a la Iniciativa Privada como son las propias Uniones de Productores, los Comerciantes y los Industriales, quienes están directamente involucrados en los aspectos sanitarios de los productos y a los que mayoritariamente les afecta.

Es importante seguir propiciando el apoyo de los industriales hacia el otorgamiento de incentivos para los productores por realizar acciones de muestreo de sus animales y por tener hatos libres de enfermedades ya que motiva al productor a participar más en las campañas. De igual manera se debe continuar promoviendo el apoyo para la reposición de animales y el establecimiento de cuarentenas, que son acciones que merman mucho la productividad de las explotaciones y por consiguiente la economía de los productores.

Se debe seguir impulsando las reuniones de coordinación entre los Comités de los estados circunvecinos para fortalecer las alianzas en materia de la consecución de objetivos de las campañas, sobre todo aquellas que se refieren al control de la movilización.

Es importante que el CEFPP y las organizaciones de productores promuevan las acciones de las campañas a través de la difusión de información de mercados y precios con el fin de apoyar a los productores en la comercialización y hacerles ver la importancia que tiene la sanidad e inocuidad de los productos en la diferenciación de precios.

Finalmente, en lo que se refiere a la capacitación y concientización de los productores, se debe ir encaminando a los productores informales o de traspatio hacia una cultura empresarial y de trabajo en equipo para el logro de objetivos comunes. Es importante crear conciencia sobre las medidas de bioseguridad, sobre todo con pseudo productores avícolas y porcícolas, a través de la intensificación de la capacitación y divulgación.

En cuanto a la evaluación, ésta se debe hacer llegar a los actores involucrados, funcionarios y productores, para promover su utilidad en la retroalimentación del SPSA e instrumentar el mecanismo de adopción de las recomendaciones. También es recomendable que en el marco de la flexibilidad que en los últimos años tiene la metodología de la evaluación, el Estado establezca indicadores que permitan evaluar impactos de la operación del programa de una manera permanente y continua y sobre todo de utilidad para los administradores y operadores de las campañas.

## Introducción

El propósito del presente capítulo es hacer una descripción de la base teórico-metodológica que sustenta el presente trabajo de evaluación, haciendo énfasis en los fundamentos, los objetivos, el enfoque y la metodología utilizada, así como en la importancia de la evaluación como herramienta útil en el diseño y planeación de los programas de la Alianza para el Campo.

De esta manera, el sustento fundamental del presente ejercicio de evaluación lo constituye el interés de los gobiernos Federal y Estatal por contar con elementos de información reciente y confiable que contribuyan a mejorar la aplicación de los instrumentos de política de apoyo al sector, así como los mecanismos institucionales para la rendición de cuentas y fomentar la transparencia en el uso de los recursos.

### **La Alianza Contigo en el contexto de la actividad zoonosanitaria**

#### ***Origen y evolución de la APC y de las campañas zoonosanitarias oficiales***

En el transcurso de ocho años de operación, la Alianza para el Campo, hoy Alianza Contigo, se ha convertido en el instrumento más importante de la política sectorial, operado bajo el esquema de federalización que implica la responsabilidad conjunta de los gobiernos federal y estatal y a los propios beneficiarios y en fechas más recientes la municipalización, para su ejecución.

El PSIA como parte de la Alianza para el Campo, desde 1996 ha sido sujeto a modificaciones que obedecen fundamentalmente al surgimiento de necesidades dentro del contexto de la sanidad e inocuidad agroalimentaria nacional y mundial, y que buscan colocar al país y sus productos agropecuarios en niveles de competitividad internacional.

Dentro de las principales modificaciones realizadas al PSIA, está la incorporación de los subprogramas de sanidad acuícola y de inocuidad de alimentos en el año 2002, para impulsar la sanidad en las unidades de producción acuícola, así como de la inocuidad de los alimentos de origen agropecuario mediante programas de certificación de buenas prácticas de producción y de manufactura con una visión integral de la tecnología sanitaria en la cadena de producción, transformación y comercialización.

Para garantizar recursos de la Alianza en las actividades zoonosanitarias en los estados, se estableció en las Reglas de Operación del 2001 la obligatoriedad de invertir al menos el 5% del total de los recursos asignados de la Alianza en los programas de Salud Animal y Sanidad Vegetal; no obstante, este porcentaje es pequeño respecto a lo que realmente invierten los estados en actividades sanitarias. El SPSA, que anteriormente era denominado Programa de Salud Animal, ha tenido modificaciones y adaptaciones en su diseño original. A diferencia de los demás programas y subprogramas que surgen al inicio de la Alianza en 1996, el Subprograma de Salud Animal canaliza sus recursos para continuar el desarrollo de las campañas zoonosanitarias que tienen su origen muchos años antes del inicio de la Alianza.

A partir de 1998, con la publicación por primera vez de las reglas de operación, se establecen dentro del Programa de Salud Animal apoyos para el desarrollo de las actividades de vigilancia epizootiológica, diagnóstico de laboratorio, inspección sanitaria en rastros, control de la movilización animal en cordones zoosanitarios, así como para contingencias en apoyo a las campañas zoosanitarias oficiales, lo que permitió diferenciar las inversiones en rubros comunes de las específicas para cada campaña y facilitar la distribución presupuestaria en los estados.

Posteriormente en el año 2001 se incorpora el concepto de indemnizaciones, con el objeto de apoyar el sacrificio de animales afectados por enfermedades, principalmente motivado por las necesidades de campaña contra la TB de incrementar la eficacia en la reducción de las prevalencias en las zonas ganaderas exportadoras.

Para el año 2002 se incorpora dentro del Programa de Salud Animal el concepto de campañas voluntarias locales y de esta manera permitir inversiones de Alianza en el control de plagas y enfermedades con un ámbito local.

La campaña contra la Varroasis de las abejas se incorporó en 2001, motivado por la necesidad urgente de establecer medidas a nivel nacional para controlar la diseminación de esta plaga en las colmenas del país. En el estado de Jalisco se implementará a partir del 2005.

### ***Objetivos de la APC y del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria***

La Alianza Contigo 2004 tiene como objetivo general fomentar la organización económica campesina y la inversión rural de los productores, para establecer esquemas sustentables basados en el aprovechamiento potencial del medio rural, que deriven en un mejoramiento del nivel y calidad de vida, fortalezcan la competitividad de las cadenas productivas y amplíen las oportunidades de empleo y frenen la migración campesina.

En lo particular, en materia de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y de acuerdo con las Reglas de Operación, sus objetivos específicos son: fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero, a nivel regional y estatal, sin distinción de estratos sociales para mejorar la calidad de los productos y favorecer su acceso a los mercados interno y externo. De esta manera, el Subprograma de Salud Animal (SPSA) 2004 en el Estado de Jalisco, se instrumenta como eje transversal en los programas de fomento y desarrollo rural de la Alianza, teniendo como marco la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los compromisos tripartitas.

### ***Objetivos y estructura del Subprograma de Salud Animal contenido dentro Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria***

El Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria se estructura con cuatro subprogramas de ejecución federalizada, Salud Animal, Sanidad Vegetal, Sanidad Acuícola e Inocuidad de Alimentos, que persiguen favorecer la opción de participación en los mercados una vez que la condición sanitaria o de inocuidad no represente una limitante para la comercialización de los productos agropecuarios y pesqueros, en el ámbito nacional y en el exterior.

En este sentido el Subprograma de Salud Animal, plantea como objetivos particulares: impulsar el control y erradicación de plagas y/o enfermedades pecuarias que son motivo de restricciones en los mercados interno y externo, promover e instrumentar programas de inocuidad, que reduzcan los riesgos de contaminación en la producción de alimentos para el consumo humano y estimular a los gobiernos estatales y los productores a manifestar su compromiso a preservar y proteger los estatus sanitarios alcanzados y a lograr la superación de estos niveles.

### **La evaluación de la Alianza para el Campo**

Dado que la nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia en relación con la utilización de los recursos, son dos vertientes fundamentales en la gestión pública que exigen informar a la ciudadanía el desempeño de las instituciones, la evaluación de la Alianza y sus programas responde a ese interés de los gobiernos federal y estatales por ofrecer mejores resultados y recomendaciones útiles, que conduzcan a una adecuada toma de decisiones en la asignación y distribución de recursos, mejorar la eficiencia operativa de sus procesos e incrementar los impactos esperados.

La evaluación de los programas de la Alianza, da respuesta a la obligatoriedad establecida en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004 (Artículo 60) y en el artículo 6º del Reglamento Interior de la SAGARPA, sustentándose a su vez en las Reglas de Operación, publicadas el 25 de julio del 2003 y modificadas el 22 de marzo y 5 de agosto del 2004.

### **Objetivo de la evaluación**

El objetivo general de la evaluación de la Alianza Contigo 2004 se enfoca a: “Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución de la Alianza para el Campo a nivel nacional y estatal, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos”.

Para la evaluación del Subprograma de Salud Animal los objetivos específicos son:

- a) Identificar los factores de éxito que permiten a algunas entidades federativas obtener resultados satisfactorios y lograr cambios de fase en las campañas zoonosanitarias mediante el ejercicio de los recursos federales asignados por la Alianza para el Campo 2004.
- b) Determinar los factores restrictivos que obstaculizan la obtención de mejores resultados en las campañas zoonosanitarias apoyadas por la Alianza para el Campo 2004, en entidades federativas con bajos niveles de avance sanitario.
- c) Definir estrategias y mecanismos para instrumentar, en entidades federativas con bajos niveles de efectividad en resultados e impactos, aquellos factores de éxito detectados para propiciar un incremento en los impactos derivados de la mejor aplicación de los recursos de la Alianza en el Subprograma de Salud Animal.
- d) Evaluar los impactos epidemiológicos generados por las campañas zoonosanitarias financiadas por la Alianza en el Subprograma de Salud Animal en el estado.

## **Metodología de la evaluación**

Las actividades sustantivas que se toman en cuenta de acuerdo al enfoque metodológico planteado por la FAO como organismo encargado de establecer dicha metodología en base a los requerimientos de las diferentes áreas de la SAGARPA, son: evaluar principalmente el contexto del Subprograma de Salud Animal, los procesos y los resultados tanto del Subprograma en su conjunto como de las campañas sanitarias instrumentadas. La evaluación del SPSA, basa su investigación en aspectos sustantivos mostrados a través de la aplicación de entrevistas y análisis documental, orientado a ejes temáticos de orden general y particular, sobre el desempeño del SPSA en su conjunto y de las campañas zoonosológicas relevantes.

Una de las actividades sustantivas de la evaluación es la recopilación y análisis de información, por lo cual se puso especial interés en consultar diversas fuentes, entre las que pueden mencionarse las siguientes: la documental relacionada con el Subprograma, las estadísticas nacionales y estatales del subsector, bibliografía especializada referida a los temas que aborda el Subprograma y las entrevistas a funcionarios, operadores, técnicos, líderes de productores y expertos relacionados con el Subprograma.

## **Contenido del Informe**

El informe se estructura en un resumen ejecutivo, una introducción y seis capítulos, bibliografía y anexos. La introducción describe los antecedentes del proceso de evaluación y el contexto normativo, el primer capítulo analiza la situación actual del Estado en torno a la problemática sanitaria en la cual se inserta el Subprograma; el segundo y tercero explican las características de financiamiento del Subprograma, sus campañas, los procesos que lo constituyen y los resultados del ejercicio respecto a su diseño, planeación, operación, seguimiento y evaluación. En el capítulo cuatro se presenta la evaluación de impactos epidemiológicos de las campañas; en el quinto, los factores de éxito y restrictivos detectados en el Subprograma y sus campañas, para finalmente terminar en el capítulo seis con las conclusiones y recomendaciones.

## Capítulo 1

### **Importancia productiva y económica de los sistemas producto involucrados en las campañas zoonosanitarias**

En este capítulo se presenta un análisis del contexto de los sistemas producto en los cuales se llevan a cabo las campañas zoonosanitarias evaluadas que son apoyadas por el Subprograma de Salud Animal, tomando en cuenta los elementos que más convienen a las necesidades y requerimientos estatales como es el nivel de participación de los sistemas producto en el PIB estatal y nacional, los parámetros de producción, el desarrollo de mercados y precios, el nivel de organización de los productores y las aportaciones públicas y privadas para detectar los factores que inciden en la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades y que modifican de manera directa las prevalencias y los estatus de las campañas.

El análisis comprende información estatal y nacional ya que la sanidad e inocuidad debe observarse en ese sentido y hacer comparativos de aspectos que inciden de manera local o bien a nivel de una región o del país.

#### **1.1 Estructura de los sistemas producto**

En el estado de Jalisco se ha hecho un estudio de las cadenas agroproductivas que a través del nuevo modelo de gestión implementado por la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado, ha permitido generar, analizar y aplicar indicadores económicos de producción principalmente, que permiten medir y evaluar el comportamiento de cada uno de los componentes que forman el sector primario del Estado.

Partiendo de este análisis, se han tomado en cuenta para esta evaluación las principales cadenas agroproductivas, entendidas éstas como equivalentes a los sistemas producto, con mayor importancia en el estado, éstas son: bovinos leche, bovinos carne, aves carne, aves huevo para plato y aunque no se describen en el análisis del documento mencionado, se tomará en cuenta para esta evaluación, a los porcinos.

El estado de Jalisco se ubica como la tercera economía del país de acuerdo a su aportación al PIB, después del Valle de México y Nuevo León y ocupa el primer lugar nacional en la producción pecuaria. Tiene el primer lugar en la producción de carne en canal de porcinos, en la producción de aves y huevo, y en la producción de leche de bovinos; solo en la producción de carne de bovinos es superado por Veracruz. Ocupa el cuarto lugar nacional respecto al valor total de la producción agropecuaria.

La actividad pecuaria aprovecha principalmente superficies de agostadero y pastos naturales en los que se lleva a cabo una explotación extensiva de ganado mayor. Además, se encuentra ampliamente respaldada por la producción agrícola, ya que esta aporta más de 8 millones de toneladas de forraje en sus diferentes tipos, además de los esquilmos de la cosecha del maíz, lo que permite abastecer, si no e su totalidad, una gran parte de las necesidades de alimentación animal y convertir éste en proteína animal.

El estado de Jalisco está conformado por 124 municipios muy heterogéneos, en donde existen presiones demográficas crecientes. Se nota un visible deterioro de los recursos naturales, contrastantes grados de desarrollo, diferencias significativas en actividades económicas y diferencias dentro de la misma actividad que se refleja por el capital de los productores, por el nivel de preparación educativa, el nivel tecnológico y de producción.

Al estado de Jalisco, el COPLADE y SEDESOL lo clasifican en doce regiones (ver mapa anexo 1), la SAGARPA lo divide en ocho distritos de desarrollo rural, la mayoría de ellos coinciden con las regiones anteriores pero que en otras se empalman las regiones y los distritos, ocasionando dificultades tanto a la población que tiene que realizar gestiones administrativas o de solicitud de apoyos en las distintas dependencias de gobierno como a los mismos funcionarios que elaboran distintos informes dependiendo de la dependencia que lo solicite.

Según cifras del INEGI, la población jalisciense representó el 6.96% de la población nacional en el año 2000, ubicándose en el cuarto lugar. En ese mismo año el Estado contaba con una población de 6'322,002 habitantes, de los cuales el 51.4% eran mujeres y 48.6% hombres.

El porcentaje de población ocupada en el Estado se aprecia en el cuadro siguiente.

**Cuadro 1. Población ocupada en 2003, por sector de actividad y sexo**

Sector	Total	Hombres	Mujeres
		<b>2'826,853</b>	<b>1'743,227</b>
Sector primario	281,356	14.4%	2.7%
Sector secundario	759,057	30.8%	20.5%
Sector terciario	1'786,439	54.8%	76.7%
		100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2003

Como se puede observar, la población ocupada se concentra mayoritariamente en el sector terciario que se desarrolla básicamente en las zonas urbanas ya que corresponde a comercio, servicios, comunicaciones y transporte y gobierno. El que menor población ocupada tiene es el sector primario en donde se encuentra ganadería, agricultura, silvicultura, casa y pesca.

Adicional a que el sector primario tiene la menor población ocupada, debe tomarse en cuenta que en estas regiones se tienen grandes contrastes entre la población y los recursos naturales disponibles; se puede hablar por ejemplo de la región Centro que consta de abundantes recursos naturales y poca población; la franja costera, que cuenta con una tercera parte de los bosques, suelos agrícolas y potenciales hidráulicos, y representa aproximadamente 6% del asentamiento humano estatal.

También es importante tomar en cuenta el importante desequilibrio socioeconómico entre las distintas regiones en donde por ejemplo la zona central tiene niveles medios y altos de desarrollo, por otro lado, la región montañosa del sur y la zona huichola del norte del Estado se consideran de alta marginación.

A pesar de todo lo anterior, el estado de Jalisco se encuentra, como se mencionó anteriormente, dentro de los primeros lugares en la producción agrícola y pecuaria ya que de la superficie total del estado (8'013,700 ha), 2 millones 847 mil 238 se destinan a la actividad pecuaria, cuya producción tiene un valor aproximado de 29 mil millones de pesos, según datos de SAGARPA en el 2002.

## 1.2 Participación en el producto interno bruto estatal y nacional

El sector agropecuario tiene un papel muy importante en la economía estatal de Jalisco, sin embargo debido a la gran concentración urbana, los sectores de comercio, restaurantes y hoteles, así como la industria manufacturera son los que aportan mayoritariamente al Producto Interno Bruto Estatal. Aún cuando se han hecho esfuerzos por impactar en el ámbito de la producción primaria en el estado en materia de empleo, tanto por políticas públicas estatales como federales, desde 1999 a la fecha se observa una tendencia a la baja.

Dentro del sector, la producción pecuaria es la más importante, por encima de la producción agrícola y pesquera, aún cuando se tienen grandes extensiones de tierra; sin embargo ésta es precisamente para abastecer al sector pecuario o bien obtener productos para el consumo regional y nacional. La aportación pecuaria es importante por el nivel de producción y de las exportaciones, mientras que la actividad agrícola aún cuando ocupa los primeros lugares en producción de granos, su valor está por debajo de la pecuaria.

La aportación de la producción pecuaria al PIB no solo incluye las exportaciones de ganado en pie, también se determina por el valor de la producción de carne de bovino y porcino, la producción de leche, huevo para plato, pollo y en menor medida, carne de ovinos y caprinos y miel.

**Cuadro 2. Contribución del Sector al PIB Estatal  
(PIB porcentual según precios corrientes en valores básicos)**

	1999	2000	2001	2002
Agropecuaria, silvicultura y pesca	6.05	6.04	6.56	6.29
Minería	0.24	0.28	0.22	0.26
Industria manufacturera	23.28	21.79	21.27	20.52
Construcción	4.97	5.50	4.57	4.17
Electricidad, gas y agua	0.50	0.42	0.45	0.55
Comercio, restaurantes y hoteles	24.49	25.64	25.14	24.73
Transp. almacenaje y comunicaciones	11.47	11.51	11.63	11.54
Serv. Financieros, seguros, act. Inmobiliarias y alquiler	12.28	11.16	10.87	11.56
Serv. Comunales, sociales y personales	17.81	18.51	20.12	20.98
Servicios bancarios imputados	-1.10	-0.84	-0.84	-0.61
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del Estado de Jalisco, INEGI 2004.

Por otro lado, la economía del estado de Jalisco es una de las más importantes de México, ocupa el cuarto lugar entre las entidades federativas por su aporte al PIB nacional. El sector agropecuario de Jalisco ocupa el primer lugar en su aportación al producto agropecuario nacional con el 9.32% (cuadro 1.2.2). Es importante señalar que aún cuando la aportación del sector agropecuario ha disminuido a nivel nacional, en Jalisco dicha tendencia, aún con altas y bajas, mantiene su importancia relativa.

**Cuadro 3. Contribución del Estado al PIB Nacional**

Año	PIB porcentual según miles de pesos a precios de 1993 en valores básicos	
	Contribución de todos los sectores	Agropecuario, silvicultura y pesca
1997	6.31	8.16
1998	6.47	9.16
1999	6.51	8.74
2000	6.44	8.41
2001	6.47	8.88
2002	6.45	9.32

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del Estado de Jalisco, INEGI 2004.

Particularmente, la ganadería en el estado de Jalisco es la actividad económica más importante dentro del sector agropecuario de acuerdo a la aportación del producto interno bruto. Los resultados de producción reflejan que la entidad es autosuficiente en alimentos de origen animal, pero además es uno de los principales aportadores de estos productos al resto del país.

De acuerdo a información del INEGI, el sector primario ha mantenido su aportación al PIB estatal en alrededor del 8% en términos reales desde 1995, pero es más relevante destacar que el sector agroalimentario representa más del 18% en los últimos años, lo que habla de la importancia de este subsector en la economía de la entidad. Incluso si se toma en cuenta lo que aporta la rama de alimentos, bebidas y tabaco, entonces se puede hablar de cifras de alrededor del 50%.

El PIB agropecuario de Jalisco da cuenta del 6.5% del PIB estatal, por arriba del promedio nacional. Aunado a esto y aunque la tendencia sigue siendo a la baja a nivel nacional, en Jalisco, la generación de empleo por parte del sector primario es de 10.3% del total estatal, lo cual representa una cifra importante.

La aportación del sector agropecuario, y en particular la producción pecuaria al Producto Interno Bruto ha ido incrementando a través del tiempo y se debe entre otros factores, a los cambios sanitarios que ha tenido el Estado, por un lado se puede comercializar de mejor manera y por otro porque se incrementa la producción al tener hatos libres de enfermedades.

### 1.3 Evolución de los parámetros de producción de los sistemas

Una estrategia para que los parámetros de producción se incrementaran fue la coincidencia de estrategias entre la Federación y el Estado para desarrollar cadenas

productivas, es decir, concebir la integralidad de sistemas producto y no considerar la producción primaria de manera aislada, sino vincularla con los demás eslabones de la cadena como son la transformación o industrialización y la comercialización.

Actualmente la APC, tomando en consideración la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, están encaminando los apoyos hacia las cadenas productivas, sin embargo hacen falta estudios que determinen con mayor precisión la problemática en cada una de ellas para darles atención. Aún así, cuando los estudios disponibles son fragmentarios y no han sido elaborados en forma integral se puede afirmar que los parámetros de producción de los sistemas producto identificados en el Estado, se han ido incrementando, entre otros motivos, gracias al desarrollo de las campañas sanitarias, según los propios funcionarios operativos.

El cuadro siguiente muestra la tendencia de producción de las principales cadenas productivas del Estado.

**Cuadro 4. Producción de los Sistemas Producto en Jalisco 1998 – 2002 (toneladas)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Bovinos Carne	202,726	189,963	183,556	178,657	180,438
Bovinos Leche	1,253,730	1,563,606	1,678,175	1,691,143	1,719,155
Aves carne	173,424	170,486	218,113	229,038	236,100
Aves huevo	373,606	471,912	633,254	759,902	750,409
Porcinos	184,833	188,590	193,362	209,443	214,889

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de SAGARPA.

De igual manera, la producción pecuaria tiene una aportación muy importante en el total nacional la cual se ha mantenido constante durante los últimos años, debe destacarse el incremento significativo que ha tenido la producción de carne de pollo y en menor medida la carne de bovino. En el cuadro siguiente se pueden ver las variaciones.

**Cuadro 5. Producción pecuaria en México 2000 - 2004**

	2000	2001	2002	2003	2004*
Leche 2/	9,442.6	9,640.6	9,804.8	9,936,197	9,974.7
Bovino	9,311.4	9,500.7	9,658.3	9,784.4	9,813.7
Carne 1/	4,359.5	4,483.0	4,720.9	4,804.5	4,920.7
Bovino	1,408.6	1,428.4	1,467.6	1,503.8	1,532.0
Porcino	1,030.0	1,057.8	1,070.2	1,035.3	1,062.1
Pollo	1,825.2	1,897.5	2,075.8	2,155.6	2,216.6
Huevo para plato 1/	1,787.9	1,881.6	1,900.6	1,872.5	1,860.6

2004\* Estimado 1/ Miles de toneladas 2/ Millones de litros

Fuente: Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), SAGARPA

Ya se ha mencionado que la actividad pecuaria se refleja en la participación del Producto Interno Bruto, por un lado, porque se han logrado ampliar los mercados y por otro porque se ha incrementado la producción y el valor de la misma. Jalisco es importante porque ocupa el primer lugar en la producción nacional de carne de res, que es la más representativa en términos de valor, también ocupa el primer lugar en la producción de leche con el 17%, el primer lugar en la producción nacional de carne de cerdo, generando el 19% del total y el primero en huevo para plato con más del 40%.

#### **1.4 Desarrollo de mercados y precios**

En cuanto al desarrollo de mercados, es importante señalar que es donde los productores visualizan una mayor oportunidad de mejorar ya que actualmente la mayoría de ellos, venden su producción a nivel local y regional. En la medida que se abran más mercados a nivel nacional, mejorarán los aspectos sanitarios y de calidad, también se podrá incursionar en los mercados internacionales.

En cuanto al mercado donde se vende la leche, muchos de los productores entregan a pequeñas industrias cuyo ámbito comercial es local o regional; otros, entregan a industrias nacionales y transnacionales como Nestlé, Parmalat, Sello Rojo, Lala, Liconsa, sin embargo lo hacen bajo condiciones que favorecen más a la industria que al productor.

En el caso de carne de res, los mercados se han hecho más amplios y por lo tanto su rentabilidad es mayor, esto es un reflejo del lugar que ocupa Jalisco en el mercado de la carne al nivel nacional y que actualmente está abriendo mercados a nivel internacional, principalmente en EUA y Japón.

En el caso del mercado de la carne de porcino, es completamente diferente a la carne de res ya que la rentabilidad de la carne de porcinos es más alta en el mercado local y nacional, pues es mejor pagado si se compara con los precios que se pagan a cerdos de Sonora o Nayarit, que tienen estatus libre de FPC.

La comercialización de pollo y huevo es quizá la que está menos sujeta al intermediarismo y la que mejores precios otorga ya que la mayoría de las empresas son productoras, distribuidoras y comercializadoras, logrando con ello mejores negocios de compraventa.

La apertura de mercados implica, en la mayoría de los casos, la mejora de los precios o por lo menos tener la oportunidad de hacer convenios más equitativos, de esta manera se puede mencionar cada una de las cadenas y su evolución en precios en los últimos años.

En la cadena de bovinos carne, los precios en Jalisco han tenido en general una tendencia a la alza, con un promedio anual de 18% entre 1996 y 2001. En el 2002 y 2003, los precios se mantuvieron, volviendo a incrementarse en el 2004 gracias a las mejoras sanitarias en algunas regiones del estado y reconocida por el Comité Binacional México – Estados Unidos.

Los precios en la cadena o sistema producto bovinos leche, han seguido una dinámica muy volátil; en 1996 tuvieron un incremento de hasta el 70% respecto al precio de 1995. Al año siguiente sufrió una caída del 10%, para después recuperarse y mantenerse hasta

el año 2001 y 2002. A partir del 2003, los precios han mejorado, esperando que el incremento sea mayor en los años siguientes.

En el período 1995-1997, los precios de la cadena porcícola en la entidad tuvieron una tendencia a la alza; 1998 es el año en el que se sufre una caída importante para después recuperarse y presentar nuevamente una tendencia ascendente hasta el año 2001.

Quizá los precios que más se han incrementado, o por lo menos han tenido una tendencia a la alza durante los últimos años en Jalisco es en la cadena de aves carne, siendo el repunte más destacado en el año 2000 que continúa hasta el 2003. La perspectiva de los próximos años es alentadora, esperando que sigan a la alza, manifestada de esta manera por los mismos productores.

Por lo que respecta a aves huevo, los precios de 1995 a 1997 tuvieron incrementos importantes, para después estabilizarse con ligeros cambios de 1997 hasta el 2001. En 1999 se registra la caída en el precio más significativa que fue del 10% con respecto al año anterior y al igual que la producción de carne de pollo, se espera que estos precios repunten en los siguientes años.

Estos dos factores (mercados y precios) son en los que más influyen los aspectos sanitarios; la salud de los animales por un lado abre mercados tanto para carne como para venta de ganado en pie y subproductos como la leche y el huevo, y por el otro mejora los aspectos de rentabilidad al incrementar la producción.

## Capítulo 2

### Características del financiamiento del Subprograma y las campañas zoonosanitarias

En este capítulo se analizan las características del financiamiento de las campañas zoonosanitarias, el apoyo de recursos a través de la Alianza para el Campo, la aportación de los productores y algún otro medio de financiamiento alternativo. Este análisis incluye la comparación entre campañas con respecto al mecanismo de distribución, proporcionalidad con los objetivos, la oportunidad y pertinencia de los recursos asignados, así como la influencia sobre la planeación, ejecución de las actividades zoonosanitarias y los resultados epidemiológicos.

#### 2.1 Origen y mecanismos de distribución de los recursos en el Estado

El financiamiento para la operación de las campañas zoonosanitarias del Subprograma de Salud Animal en el Estado de Jalisco tiene su origen tripartita: la participación del Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y los productores agropecuarios, cuya aportación puede ser en especie, mano de obra y dinero, siendo que éste último no ingresa al fideicomiso.

##### 2.1.1 Fuentes de financiamiento de las actividades zoonosanitarias evaluadas

De acuerdo a la normatividad establecida tanto en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación como en las Reglas de Operación y a los compromisos presupuestales y de las metas programadas en cada uno de los programas de la Alianza para el Campo en el estado de Jalisco, el presupuesto asignado al Subprograma de Salud Animal en el 2004 fue de 71'485,632 pesos para las acciones que se desarrollan en las campañas, en el laboratorio y en los puntos de verificación para la movilización de productos; también incluye para gastos de operación y evaluación.

**Cuadro 6. Fuentes de financiamiento del Subprograma en el 2004**

	Federal	Estatal	Productores	Total
Subprograma de Salud Animal	28.053%	15.754%	56.193%	100%

Fuente: Elaboración propia con información del Anexo Técnico.

La aportación federal es de 20'053,662 pesos, el estado aporta 11'261,870 pesos y los productores 40'170,000 pesos, sin considerar que éstos últimos hacen otro tipo de aportaciones en especie, mano de obra y dinero, como se mencionó anteriormente que incluso puede duplicar su aportación debido a las acciones que tienen que realizar como parte de su participación en las campañas, lo cual difícilmente se puede cuantificar.

Como inversión adicional para las campañas, el Gobierno del Estado realizó un convenio en el 2002 con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) quien aportó recursos económicos para la construcción del laboratorio de El Salto y sigue aportando

para la operación del mismo, además de capacitar en el mismo país oriental, a personal vinculado con el manejo sanitario estatal. Esto ha permitido un gran avance en las actividades sanitarias no solo del Estado sino también de la región ya que muchos de los análisis que requiere Aguascalientes y Colima, se realizan en este laboratorio de Guadalajara.

### **2.1.2 Mecanismos de distribución de los recursos entre las campañas zoonosanitarias**

Una vez radicados los recursos por parte de la federación, la Comisión de Regulación y Seguimiento de Salud Animal del Estado de Jalisco (CRySSAJ) asigna a cada campaña los montos para su operación. Esto lo hace con base en el análisis de los programas de trabajo y las solicitudes recibidas por parte de las Organizaciones de Productores y de los operadores de las campañas.

La Delegación de la SAGARPA en el Estado, la SEDER y el CEFPP, en coordinación con las Uniones de Productores, elaboran el programa de trabajo para cada una de las campañas, analizando las acciones a realizar, los resultados esperados, costo del programa y el fortalecimiento a las cadenas agroalimentarias. Una vez analizados y autorizados los programas de trabajo, el Fideicomiso para Alianza para el Campo de Jalisco (FACEJ) es quien autoriza los presupuestos.

La distribución de los recursos financieros entre las campañas zoonosanitarias que se desarrollan en el Subprograma de Salud Animal en el Estado, se hace, como se dijo anteriormente, con base en el análisis de los programas y las solicitudes, sin embargo, también se toman en cuenta los siguientes criterios:

- Se consideran las campañas zoonosanitarias jerarquizadas por el SENASICA que tienen prioridad a nivel Nacional.
- El grado de interés y compromiso que demuestren los productores y el Gobierno estatal.
- La conservación del estatus zoonosanitario alcanzado en las campañas.
- El mejoramiento del estatus sanitario hacia fases superiores (Erradicación y Libre).
- La posibilidad de abrir nichos de mercado en donde se comercialice a mejores precios como consecuencia de un mejor estatus zoonosanitario.

Es así que tomando en cuenta estos criterios y analizando los programas de trabajo y las metas que se pretenden alcanzar, se asignan los recursos de los cuales se analiza su proporcionalidad en el apartado siguiente.

## **2.2 Proporcionalidad entre los recursos disponibles y los objetivos de mejora sanitaria**

La proporcionalidad de los recursos se establece a través del Anexo Técnico el cual a su vez se apega a las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo y se toman en cuenta para ello, los criterios mencionados en el apartado anterior, sobre todo aquellos que tienen que ver con el interés del Estado de conservar o mejorar los estatus sanitarios.

En el año 2004, la proporcionalidad de los recursos según el Anexo Técnico es la siguiente:

**Cuadro 7. Proporcionalidad de recursos por campaña**

Campaña	Federal		Estatal		Productores		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Tuberculosis	3,201,871	23.5	1,798,129	23.5	2,750,000	6.8	7,750,047	12.6
Brucelosis	679,785	5.0	381,759	5.0	2,200,000	5.5	3,261,554	5.3
Garrapata Bofhilus	1,093,841	8.0	614,287	8.0	4,730,000	11.8	6,438,144	10.5
Rabia paralítica bovina	811,668	6.0	455,822	6.0	1,100,000	2.7	2,367,502	3.9
Fiebre porcina clásica	2,411,736	17.7	1,354,399	17.7	8,030,000	20.0	11,796,170	19.2
Enf. de Aujeszky	1,430,509	10.5	803,355	10.5	1,320,000	3.3	3,553,885	5.8
Influenza aviar	2,610,441	19.2	1,465,989	19.2	840,000	2.1	4,916,468	8.0
Salmonelosis Aviar	476,159	3.5	267,405	3.5	9,600,000	23.9	10,343,571	16.8
Enf. de Newcastle	883,720	6.5	496,286	6.5	9,600,000	23.9	10,980,019	17.9
	13,599,730	100	7,637,431	100	40,170,000	100	61,407,361	100

Fuente: Elaboración propia con información del Anexo Técnico.

Es evidente el interés de los productores por mejorar el aspecto sanitario de sus hatos. Sin embargo, considerando la proporcionalidad de la distribución de recursos por su origen, son mayores los recursos gubernamentales para impulsar las campañas de bovinos y porcinos, descargando un poco la responsabilidad en los productores de aves, las campañas de Salmonelosis y Newcastle por el hecho tener la suficiente capacidad, un sentido más empresarial y contar con mayores recursos.

Lo anterior resulta lógico si se toma en cuenta las características de los productores; mientras que los de carne y sobre todo los de leche, son de un nivel económico modesto y que tienen explotaciones de traspatio y semitecnificadas, por otro lado los productores avícolas cuentan con explotaciones mucho mayores y en su mayoría, altamente tecnificadas.

La suma de las aportaciones de parte de los tres actores finalmente son de acuerdo a la programación de acciones y metas por alcanzar, destinándose más recursos a las campañas que tienen un objetivo de mejorar el aspecto sanitario y pasar de una fase a otra como es la campaña contra la Tuberculosis, la cual tiene implicaciones de salud pública y que además ha logrado un reconocimiento de mejora por parte de la Comisión Binacional; en la Fiebre Porcina Clásica en la que también se pretende mejorar el estatus y en Salmonelosis y Newcastle para mantener la fase libre.

El Subprograma de Salud Animal adicional a las campañas, también destina recursos para la operación de laboratorios de patología animal, para acciones de diagnóstico y apoya los Puntos de Verificación que están a cargo del control de la movilización de animales, productos y subproductos. Aspectos fundamentales para la conservación y logro de los estatus, además de ser un factor determinante para la asignación de recursos de parte de la Federación al Estado.

La operación del Subprograma en su proceso de definición de criterios para la asignación de recursos, puede considerarse satisfactoria ya que a pesar de que normalmente los recursos se asignan según la distribución de años anteriores, también se hacen ajustes y se basan en un análisis de las demandas y necesidades de los productores, asignándose el presupuesto para cada campaña/componente. Dicho análisis considera la necesidad

colectiva o gremial ya que las campañas están dirigidas a mejorar las condiciones zoonosanitarias y se establezcan zonas libres de enfermedades.

### **2.3 Oportunidad y pertinencia de los recursos de la Alianza**

La oportunidad y pertinencia son dos factores importantes para el desarrollo del Subprograma, de ello depende en muchas ocasiones el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas, por lo que los funcionarios u operadores de las campañas han tratado de sortear de mejor manera estas condiciones para lograr mejores resultados.

#### ***2.3.1 Oportunidad de los recursos de Alianza y su efecto en la programación***

Mucho se ha dicho desde el inicio de las evaluaciones sobre la oportunidad de los recursos de Alianza, año con año dichos recursos llegan en el segundo semestre, a partir de julio o agosto y en algunas ocasiones hasta septiembre.

En este sentido, lo importante no es decir si son oportunos o no ya que es bien sabido que los recursos seguirán llegando tarde debido a que de acuerdo a los criterios de importancia para la adjudicación de recursos por parte de la SHCP, el sector agropecuario tiene importancia siete, quedando por detrás del sector salud, educación, seguridad social, etc., que son a los que les llegan recursos en los primeros meses del año. Lo importante, como se decía, es saber que los funcionarios responsables estén realizando gestiones para obtener recursos en otras fuentes como por ejemplo de la Iniciativa Privada como son las Uniones de Productores, comerciantes e industriales a los cuales también les debe interesar los aspectos sanitarios tanto para su transportación como su comercialización y transformación.

Si se considera que las campañas son permanentes y que no existe una fecha programada de inicio las actividades de diagnóstico y movilización son todo el año y se realizan aún cuando no se ha firmado el Anexo Técnico y continúan después de que en teoría se hace el cierre del ejercicio. Sin embargo se puede señalar que de acuerdo a las entrevistas a los funcionarios las actividades se refuerzan y aceleran según van llegando las remesas de recursos económicos sin que esto tenga repercusión en la programación.

Lo que están haciendo los funcionarios, organizaciones y operadores del Subprograma, es que comprometen los recursos de todo el año a una fecha determinada ya que se les exige que los cierres correspondan a los tiempos fiscales. Tanto en el FACEJ como en el CRySSAJ, existe un acuerdo de comprometer los recursos a una fecha y aplicarlos en el último trimestre del año y el primer semestre del siguiente; es decir que generalmente los recursos que se están gastando en el año, son recursos del año anterior.

#### ***2.3.2 Pertinencia de los recursos en las actividades zoonosanitarias***

Respecto a la pertinencia de los recursos, las opiniones de los funcionarios y personal involucrado con el Subprograma, son variadas debido a la diferencia de criterios que se pueden tomar para emitir tal juicio, sin embargo, la mayoría coincide en que la pertinencia se cumple debido a que la distribución de recursos se hace apegado a una programación y en miras de una concreción de objetivos.

A principios de la Alianza en 1996, la relación de los productores pecuarios con el Gobierno federal y estatal, prácticamente no figuraba en las decisiones en materia de Salud Animal. Poco a poco y a través de la suscripción de convenios, se establecen las atribuciones y responsabilidades a cada nivel de gobierno con participación creciente de los productores tanto en aportación económica como en la operación de las campañas. En este sentido, los recursos para las actividades zoonosanitarias resultan más pertinentes al incluir tanto campañas de interés nacional como aquellas que benefician directamente al Estado.

De igual manera se han destinado recursos para actividades complementarias a las campañas como es la supervisión en los Puntos de Verificación, análisis de laboratorio y supervisión en rastros lo que reafirma que la pertinencia del Subprograma si se cumple.

Definitivamente, la distribución equitativa de los recursos entre las campañas es compleja por lo que la comunicación al interior del CRySSAJ y del propio FACEJ ha permitido establecer los criterios para normar la asignación presupuestal haciendo esta actividad aún más acertada o congruente.

Las opiniones vertidas en cuanto a que los recursos no son pertinentes, se refieren exclusivamente al tiempo de retraso y a la insuficiencia de los mismos para atender en su totalidad las acciones necesarias que se requieren para mantener y mejorar los estatus sanitarios.

## Capítulo 3

### **Estructura, organización y coordinación de instancias participantes en el Subprograma y las campañas zoonosanitarias**

El objetivo de este capítulo es hacer un análisis de la estructura, organización y funcionamiento de los organismos gubernamentales y las organizaciones de productores participantes en el Subprograma; cual es su grado de comunicación e interdependencia, así como el grado de influencia de todos y cada uno, en la obtención de los resultados epidemiológicos de las campañas.

#### **3.1 Estructura y organización de las instancias responsables y participantes**

Las instancias responsables que participan en el desarrollo del Subprograma y de las campañas, deben cumplir sus funciones y lograr los objetivos planteados, haciendo que su estructura y organización sea más eficiente. Las instancias que participan y de las cuales se hace un análisis en este apartado, son: el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal, el Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria con sus organizaciones de productores y el personal veterinario.

En el ámbito nacional, el SENASICA a través de la Dirección General de Salud Animal, tiene bajo su responsabilidad establecer prioridades en materia de Salud Animal. En los cinco primeros años de la Alianza, el ahora SPSA era un programa individual para atender fundamentalmente los problemas zoonosanitarios. A partir del 2002, el programa se agrupa como categoría de subprograma junto con los de sanidad vegetal, acuícola e inocuidad de alimentos.

El SENASICA está conformado por una máxima autoridad que es el Director en Jefe, le sigue en nivel de autoridad la Dirección General de Salud Animal la cual cuenta con seis Direcciones, doce Subdirecciones y veintitrés Departamentos organizados por área de Salud Animal.

Esta institución sigue siendo un órgano rector; sin embargo, con la reestructuración del programa en la conformación del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PSIA) y la federalización, las estructuras de las distintas instancias relacionadas con el programa se han modificado. En este sentido, ahora en el Estado se definen las prioridades en la distribución de los recursos presupuestales gubernamentales, convenidos mediante la fórmula de asignación de recursos federales, a través del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, órgano máximo estatal en materia agropecuaria y en el cual están representados tanto las instancias gubernamentales como las organizaciones de productores e instituciones académicas y de investigación.

Aún cuando en el Estado se toman decisiones, el SENASICA participa en la supervisión de la normatividad y regulación zoonosanitaria de las Campañas, validan reportes operativos presentados; el personal funge como supervisores estatales en establecimientos Tipo

Inspección Federal (TIF), como inspectores que tienen la responsabilidad de la normatividad y regulación de la inspección zoonosanitaria ante y post-mortem de los animales al sacrificio, además brindan apoyo por medio de actividades de muestreo e inspección sanitaria a las campañas bovinas. Este personal de SENASICA es gente desincorporada de la delegación, pagada por SENASICA pero que dependen administrativa y operativamente de la Delegación, con ello se permite una mayor vinculación y se garantiza por parte de la federación el cumplimiento de los objetivos, principalmente en las campañas de interés nacional.

La SAGARPA a nivel del Estado está representada por el Delegado Estatal, le siguen las Subdelegaciones y posteriormente los Distritos de Desarrollo Rural y las Jefaturas de Departamento en donde se encuentra el Jefe del Subprograma de Salud Animal.

La Jefatura del Subprograma que es la que brinda apoyo administrativo y con autoridad funcional en los procesos de las campañas zoonosanitarias, se relaciona principalmente con la Comisión Estatal para la Erradicación de la Tuberculosis Bovina y Brucelosis del Estado de Jalisco (COEETB) para normar, regular y supervisar estas campañas que son de prioridad nacional a través del personal encargado de estas dos campañas.

Esta estructura de la Delegación se apoya en las organizaciones interinstitucionales y de productores para dar seguimiento a la normatividad, supervisar acciones y llenado de documentos y ver cumplimiento de metas, las cuales son sus principales funciones.

De igual manera, la estructura de la Secretaría de Desarrollo Rural en el Estado aunque también carece de personal suficiente, trata de cumplir con sus funciones, apoyándose en los distintos organismos auxiliares para operar el Subprograma.

La estructura está conformada por el Secretario, le sigue en orden de autoridad la Dirección General de Fomento Agropecuario y Hortofrutícola, la Dirección de Ganadería y las Coordinaciones, en este caso la de Salud Animal, prácticamente son la contraparte de la Delegación que coadyuva a la normatividad, regulación, control y supervisión de la operación de las campañas zoonosanitarias.

Tanto el personal de la Delegación como el de la Secretaría adscritos a los programas de fomento pecuario y de Salud Animal participan con alto grado de integración en las acciones de rastreo epidemiológico, monitoreo y recolección de muestras que se realizan conforme a la normatividad oficial en apoyo a las campañas zoonosanitarias, colaboran con el personal del SENASICA en la supervisión de las actividades de operación que ejecuta el CEFPP.

La organización que existe entre la Delegación y el Estado permite un alto grado de integración del personal zoonosanitario que participa en las funciones de normatividad y supervisión de la operación de las campañas zoonosanitarias que son jerarquizadas por el SENASICA con prioridad en el ámbito Nacional y para el Estado.

En lo que concierne a la estructura del CEFPP, ésta ha permitido un mayor ámbito de acción al estar integrada por representantes de los principales sistemas producto del sector pecuario.

El Comité está conformado por un Consejo Directivo en cuyo nivel superior están representantes de los tres sistemas producto más importantes en el Estado que son bovinos, aves y porcinos; los puestos de presidente, secretario y tesorero se rotan entre los integrantes de los tres sistemas producto más importantes. De esta forma se establece un equilibrio en las acciones del Subprograma.

El CEFPP es quien tiene la función de coordinar el desarrollo de las campañas, sin embargo su principal compromiso y ámbito de acción es en el control de los Puntos de Verificación para que instalen personal oficial y de apoyo que verifiquen la movilización de animales, productos y subproductos de una zona a otra o bien de otro estado hacia Jalisco. Está encargado el Comité de llevar también el registro de la movilización y de la emisión de informes tanto a la Delegación como a SENASICA.

Los Puntos de Verificación, junto con los laboratorios y los rastros, juegan un papel importante en la consecución de objetivos y de logro de mejores estatus sanitarios por el nivel de información que manejan, además de que dicha información forma parte de los criterios para la asignación del presupuesto de las campañas en el Estado por parte de la Federación. Estos Puntos de Verificación cuentan, casi en su totalidad, con un médico oficial responsable del punto, que se encarga de presentar la información de las actividades que llevan a cabo; cuenta con personal auxiliar operativo, encargado de las maniobras en dichos puntos.

Las organizaciones de productores participan en el CEFPP de una manera directa en el manejo de las campañas zoonosológicas con Médicos Veterinarios que tiene contacto directo con los médicos aprobados independientes y demás personal de campo, ellos son los que tienen una amplia visión de las acciones que deben llevarse a cabo en las diferentes zonas para mantener o mejorar los estatus sanitarios; es por eso que son un pilar importante en la programación e implementación de las campañas.

Los médicos de las Uniones Ganaderas, también realizan funciones de supervisores, en apoyo a la Delegación para vigilar que los médicos aprobados realicen sus actividades apegados a las normas establecidas en cuanto al uso de materiales, entrega de reportes, seguimiento de las acciones, etc.

A través de las Uniones se implementan las campañas, como se dijo anteriormente, son ellos quienes formulan un programa y establecen ciertas necesidades, ellos hacen llegar a sus agremiados (las Asociaciones Locales), los componentes de apoyo de las campañas como vacunas, material para muestreo, certificados, etc.

En el estado de Jalisco existe el COEETB que es un organismo conformado por personal de la SEDER, de la Delegación de SAGARPA y de la Unión Ganadera Regional de Jalisco (UGRJ) quienes conforman el Consejo Directivo, que depende financieramente de la Alianza para el Campo; es una Asociación Civil con poco personal operativo pero que juega un papel muy importante en el apoyo a las campañas de Tuberculosis y Brucelosis para lo cual fue creado.

La COEETB tiene, en su estructura operativa, además del Director General, un responsable del seguimiento a la supervisión en rastros y otro responsable del seguimiento de los animales que resultan positivos lo que permite asegurar que las

acciones que se están llevando a cabo sean las adecuadas para poder cumplir con la normatividad que exige la Comisión Binacional México – Estados Unidos y continuar manteniendo y mejorando los estatus fitosanitarios en estas dos campañas.

Finalmente, como uno de los elementos básicos de la estructura del funcionamiento de las campañas, aunque independientes, pero no menos importantes, se encuentran los Médicos Veterinarios aprobados quienes realizan toda la parte operativa de revisión, vacunación, diagnosticación, en las en las diferentes campañas que se llevan a cabo en el Estado.

Estos médicos ofrecen sus servicios directamente a los productores y son ellos quienes les pagan, sin embargo, trabajan en estrecha vinculación con las Uniones de Productores y con las distintas instituciones gubernamentales, principalmente con la Delegación que es el órgano normativo y al cual le deben presentar reportes de las actividades que realizan.

Toda la estructura de las campañas, desde los órganos de gobierno hasta los médicos independientes, ha facilitado en el Estado de Jalisco la operación del Subprograma, ha permitido conocer las necesidades de los distintos sistemas producto y de esa manera encaminar las acciones de las campañas a través de decisiones ágiles y concretas.

### **3.2 Relaciones de coordinación interinstitucional**

Una vez analizada la estructura de las distintas instancias que intervienen en la normatividad y operatividad de las campañas, es necesario conocer como se lleva a cabo la relación entre ellos; si bien es cierto que ya se mencionó que ha favorecido la estructura, es necesario analizar con mas detalle esa interrelación.

Se puede considerar que se tienen niveles de aceptables y buenos en cuanto a cuestiones como coordinación entre instancias federales y estatales, delimitación de funciones y responsabilidades y coincidencia de objetivos y acciones. De igual manera se puede mencionar un avance significativo en el desarrollo de los planes de desarrollo local y regional en Jalisco.

Hablando estrictamente de la relación de coordinación, ésta se da entre el SENASICA y la Delegación de SAGARPA en el Estado, en apego al Reglamento Interior de la SAGARPA en donde se establecen atribuciones del SENASICA como instancia que norma las políticas a las que hay que ajustarse en materia de Salud Animal. Pero mas allá de las reglas, ésta relación se da con el propósito de cumplir con intereses comunes de beneficio estatal y regional a través del consenso que se da entre los responsables de ambas instancias.

La coordinación entre la Delegación y SEDER se establece de manera formal a través de las funciones y atribuciones que se confieren jurídicamente por ser órganos supremos de gobierno federal y estatal correspondientes. El flujo de comunicación entre las dos dependencias es bueno y se da entre los distintos niveles de autoridad de ambas partes propiciando una articulación continua de trabajo.

Un factor importante para asegurar que la relación de coordinación interinstitucional se da en los mejores términos es que ninguno de ellos trata de ser protagonista; la presencia de instancias federales en el ámbito estatal no son notorias, ni la oficina estatal trata de que prevalezca su autonomía, dejando de manifiesto el nivel institucional que manejan ambas partes.

Un regulador de la relación es quizá el CEFPP quien tiene en su estructura a instancias gubernamentales y organizaciones de productores y que es un organismo auxiliar para formular, operar y ejecutar planes y programas de fomento pecuario zoonosanitarios. Otro regulador es el CRySSAJ quien tiene al interior a los directivos, normativos, de supervisión y operación de la federación, el gobierno del Estado y organizaciones de productores y que es el órgano rector del Subprograma encargado de la supervisión, seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones relativas a los programas de trabajo.

El CEFPP mantiene una coordinación al presentar sus informes físicos y financieros y actividades complementarias para su evaluación y validación por parte de la Delegación estatal SAGARPA y SEDER en las reuniones del CRySSAJ para que se remitan a la SAGARPA de oficinas centrales y al SENASICA para su evaluación y retroalimentación.

Los mecanismos de coordinación entre el CEFPP y los otros Comités de otros estados circunvecinos se establecen mediante reuniones regionales en donde se toman acuerdos sobre las políticas y estrategias de cómo operar las campañas zoonosanitarias y lineamientos para el control de la movilización de ganado interestatal, esta relación permite la coordinación sin perder su independencia estatal aunque sí continúan dependiendo de la normatividad del Gobierno Federal a través de la SAGARPA y el SENASICA.

La CRySSAJ es un organismo auxiliar también de soporte técnico entre SENASICA, SAGARPA y SEDER; porque durante sus reuniones se toman acuerdos en cuanto a los avances programáticos que se tienen en las campañas zoonosanitarias prioritarias identificando las condiciones que resulten favorables y desarrollar estrategias que mejoren y resuelvan las limitantes de los avances zoonosanitarios.

La relación de coordinación de la SAGARPA con los productores, se da principalmente a través de los médicos aprobados, los cuales tramitan y expiden la documentación de cuarentenas, sacrificios de reactores, certificados de hatos libres, además de supervisar las lecturas en campo de la pruebas levantadas.

Para que la relación de coordinación interinstitucional sea más efectiva, es necesaria la información. En el Estado de Jalisco para mantener la comunicación y manejar de manera adecuada dicha información se cuenta con el SISER, el cual se mantiene en constante actualización de información y se ha planteado el reto de lograr una mayor capacitación entre los que lo utilizan para que su funcionalidad sea mayor.

La dificultad más importante que se presenta en cuanto a la coordinación interinstitucional está en la capacidad de respuesta a las responsabilidades en el desempeño de las campañas zoonosanitarias por falta de personal. Para dar cumplimiento a las Reglas de Operación, a los lineamientos técnicos y administrativos y el apego a las Normas Oficiales Mexicanas, es necesario contar con el personal suficiente para que atienda de manera

ordenada las responsabilidades que se le han asignado y evitar en la medida de lo posible, la saturación de funciones en una misma personal que impedirá que rinda adecuadamente y que entregue resultados conforme a los requerimientos que se le han pedido y que son indispensables para tomar en cuenta en el resultado de las campañas y en la definición de los estatus zoonosológicos.

La falta de personal también se da a nivel central, el personal de SENASICA y de la SAGARPA que atiende la Alianza es reducido y la coordinación con todas las delegaciones en los estados es insuficiente por lo que se requieren mayores recursos que permitan a la autoridad en Salud Animal actuar con efectividad en cuanto a la coordinación e información que permita una mejor relación interinstitucional.

Otra dificultad que se presenta en las relaciones de coordinación es la falta de recursos económicos; el no contar con la oportunidad y suficiencia los recursos provenientes de la Alianza, limita mantener una relación constante entre los diferentes actores, sobre todo, de aquellos que se encuentran más distantes de oficinas centrales.

Finalmente, se puede concluir que en el estado de Jalisco, la mayor fortaleza de la relación de coordinación interinstitucional, es la participación directa del Estado y los productores en la definición de apoyos, en la coordinación, programación y operación de las campañas y en el sentido de corresponsabilidad tanto en aspectos operativos como administrativos y normativos.

## Capítulo 4

### Evaluación de impactos epidemiológicos de las campañas zoonosanitarias

El objetivo principal de este capítulo es que a través del análisis de resultados se determine de manera objetiva los avances de las campañas, para ello es necesario analizar también la disponibilidad y calidad de la información de las actividades que se realizan en cada campaña y que ésta pueda servir para tomar decisiones.

#### 4.1 Disponibilidad, calidad y utilidad de la información epidemiológica

La información que obtienen las instancias administrativa y normativas es generada por distintos actores entre los que se encuentran los operadores de los programas y los médicos tanto independientes como los contratados por instancias gubernamentales y las Uniones de Productores. El análisis de los siguientes apartados se hace tomando en cuenta dichas consideraciones y se hace por especie animal y por campaña.

Es importante tomar en cuenta que si bien es cierto que el seguimiento físico financiero es fundamental, la verificación y/o certificación del cumplimiento que se da en las operaciones de campo en apego a las NOM's en materia de Salud Animal y que rigen legalmente cada campaña zoonosanitaria en el país, debe ser igual o mayormente importante, de tal manera que la disponibilidad, calidad y utilidad de la información es básica e indispensable.

##### 4.1.1 Procedimientos de obtención, registro y análisis de la información

La generación de la información técnica existe, desde el nivel primario hasta su agregación en reportes ejecutivos, en el caso de bovinos, para las campañas de brucelosis y tuberculosis, existen en el Estado, Médicos Veterinarios aprobados que llevan a cabo las acciones zoonosanitarias y a los cuales se les exige un reporte de las actividades que realiza cotidianamente en cuanto a revisiones, diagnósticos, tomas de muestras, etc.

A partir de septiembre de 1995 cuando en el Estado se hace del conocimiento público el interés para implementar las medidas necesarias para el control y la erradicación de la brucelosis y tuberculosis bovina, se fundó la Comisión Estatal para la Erradicación de estas dos enfermedades (COEETB). Esta Comisión desde un inicio prestó especial atención en obtener información precisa en los formatos de dictámenes de prueba de tal manera que en la actualidad se cuenta con una base de datos de 9 años, sin embargo hasta hace unos años se ha puesto más interés en el análisis de dicha información.

Para la obtención de la información, son fundamentales las acciones que hace el CEFPP en materia de seguimiento a la movilización de animales e inspección en rastros; de esta manera se verifica y corroboran las acciones de los Médicos. Por otro lado se obtiene

información de los laboratorios quienes emiten informes de los casos positivos que se detectan para que se les de seguimiento.

En las campañas de Br y Tb, la información se obtiene más fácilmente en bovinos de carne que de leche debido a que son los mismos productores que movilizan animales en pie, los que solicitan un diagnóstico de sus hatos para obtener un certificado que garantice su rápida movilización y un mejor precio en el mercado. Los productores de leche, sobre todo los pequeños productores, realizan en menor medida estas prácticas por el costo que les representa y por porque no lo consideran indispensable para seguir produciendo.

En el caso de las campañas porcícolas, para la toma de decisiones, es necesario tomar en cuenta la información que se ha obtenido a partir del 2004 ya que es desde finales de ese año que se le ha dado el uso y el ordenamiento que permite tener una visión más clara y confiable de la situación que guarda este sector.

La información tanto física financiera como de operación, se está llevando a cabo en la Unión Regional de Porcicultores de Jalisco a través del Médico responsable de dar seguimiento a las campañas y de estar en constante comunicación con el CEFPP para la distribución de recursos y para el cumplimiento de las normas establecidas, así como para la entrega de informes mensuales de las acciones realizadas por el personal certificado.

Respecto de la avicultura, la información se obtiene a través de las siete Asociaciones agremiadas a la Unión de Asociaciones Avícolas de Jalisco, A.C. quien tiene personal encargado de dar seguimiento a los apoyos de Alianza que se distribuyen a través de dicha agrupación.

Los médicos de las Asociaciones están en constante comunicación con los encargados de las acciones sanitarias en las diferentes granjas de la región, de esta manera se establecen compromisos y metas que se deben cumplir mensualmente, el informe se entrega a la Unión para su revisión y análisis.

Los avicultores tienen interés en dar a conocer la información de las acciones que realizan y demostrar que efectivamente están cumpliendo con la normatividad para que se les reconozca su estatus y de esta manera puedan tener acceso a otros mercados con mejores precios. Es por ello que la obtención de la información se les facilita a los funcionarios, logrando tener incluso, información de actividades en producciones de traspatio.

La dificultad que se presenta en cuanto al manejo de información, específicamente en las acciones que se tiene que reportar el encargado en la Unión de Avicultores al CEFPP respecto a los apoyos entregados de Alianza, es que los términos que se manejan en el Anexo Técnico, no corresponden a lo que se maneja en la actividad avícola, por ejemplo, el Anexo habla de número de cabezas lo que resulta inoperante en este tipo de producción ya que se manejan más bien parvadas o granjas; de igual manera se mencionan diagnósticos, que bovinos y porcinos se interpreta por animal y en aves son igualmente por parvada o por granja.

En este sentido, es necesario tener un acuerdo sobre cuales son los términos que se deben utilizar para poder homogenizar la información ya que si bien es cierto que esto no ha implicado que se tenga un desconocimiento de las acciones y los estatus, si puede prestarse a una mala interpretación, sobre todo de personas que no estén familiarizadas con los términos y las campañas.

La información primaria se obtiene de los operadores directamente involucrados con las campañas, el registro y análisis de la misma por parte de los responsables operativos se hace de manera adecuada y apegada a las necesidades o requerimientos que marcan las instancias gubernamentales. Estas últimas, que conforman la parte normativa, reciben la información mensualmente de manera sistematizada en los formatos destinados para ello.

Sin embargo aún cuando se maneja la misma información tanto en las Uniones de Productores como en las instancias gubernamentales y en las organizaciones que apoyan y dan seguimiento a las campañas como son el COEETB, el CEFPP y el CRySSAJ, esta información solo es una parte de la que generan los operativos por lo que resultaría benéfico que se ingresara, sobre todo en el SISER, toda la información a detalle de las acciones que se realizan en cada región, distrito, municipio, incluso, de ser posible, con cada granja o productor, con el fin de hacer mayor difusión de dicha información.

#### **4.1.2 Nivel de disgregación de la información**

Dada la forma en que se recopila la información, ésta se puede extender desde el nivel de Unidad de Producción (UP) hasta por distritos y regiones. Como se mencionó en los primeros capítulos, el Estado está dividido en doce regiones, de tal manera que la información aparte de presentarse por municipio y por distrito, también se presenta por regiones, dependiendo para qué se genere.

De acuerdo al número de animales por región y el nivel zoonosanitario es posible hablar de información más específica y por consiguiente más confiable. Tal es el ejemplo de las campañas de bovinos que de acuerdo al estatus en que se encuentran las zonas, la información que se requiere y que se tiene, es más específica.

La información que se ha requerido para solicitar el cambio de estatus en tuberculosis y brucelosis por parte de la Comisión Binacional ha permitido conocer más a detalle las acciones de barrido, monitoreo y seguimiento de las campañas en determinadas zonas o regiones.

En el caso de porcinos, la información se tiene de igual manera por zonas geográficas de acuerdo a las regiones establecidas, sin embargo, existe cierta dificultad con la producción de traspatio debido a que es inestable, es decir, los productores de traspatio aprovechan las temporadas buenas para la comercialización y después desaparecen. Esto no solo es una dificultad para obtener información confiable sino también para el desarrollo de las campañas y el control de las enfermedades.

Los avicultores son quizá los que cuentan con información más a detalle por el hecho de que es una actividad más empresarial y la actitud de los productores es en ese sentido; por otro lado, históricamente existe un registro de productores y granjas, los cuales proporcionan información de las actividades que realizan ya que es de su interés que se

considere que están apegándose a las normas para que de esa manera les permitan colocar sus productos en otros mercados sin ninguna restricción.

Un indicador del detalle de la información que tienen los productores avícolas es que cuentan con datos de las actividades de traspatio ya que tienen una plantilla de médicos que hacen barridos junto con las personas de la misma comunidad o municipio, para vacunación en los municipios considerados con el mayor número de explotaciones de este tipo.

El SENASICA a nivel central, como órgano que regula la aplicación de las campañas de interés nacional, ha considerado en los últimos años la regionalización, entendiéndose ésta como la correlación entre los estados de una misma zona geográfica. De esta manera, existen reuniones periódicas por campaña con responsables de los diferentes estados en las diferentes campañas para revisar y analizar información regional lo cual da los elementos para conformar la información nacional.

#### **4.1.3 Calidad y utilidad de la información de las campañas**

Como se mencionó en apartados anteriores, la información de las campañas de Br y Tb se ha ido acumulando desde la creación del COEETB en 1995, eso ha permitido ir mejorando y enfocando las acciones de acuerdo a las necesidades de información que se requiere para mejorar el estatus sanitario.

En estas campañas se ha facilitado la recopilación de información debido a que se ha tenido que cumplir con las especificaciones que marca la Comisión Binacional para solicitar la acreditación de un mejor estatus. Los requisitos para ello especifican tipos de formatos, de presentación y forma de organización para el registro y seguimiento de las acciones de las campañas. En este sentido, la calidad de la información debe ser la óptima para que pueda ser de utilidad y sobre todo, que sea válida para poder determinar si es viable declarar que efectivamente se está mejorando en el control de las enfermedades.

La dificultad que se presenta en la calidad de la información en las campañas de porcinos, a decir de los propios operadores, es la falta de seguimiento a la información que anteriormente se generaba y la falta de homogenización en la obtención de la misma; a través de los años se ha tenido dificultades establecer criterios para el levantamiento de muestras, por lo tanto, los datos específicos sobre la prevalencia de las enfermedades es inconsistente.

A partir del año 2004, con la incorporación de un responsable en el seguimiento de las campañas se ha puesto énfasis en la obtención de información más a detalle y más confiable, iniciando incluso por definir el universo de animales y el total de granjas, situación que se dificulta por la problemática de las actividades de traspatio que ya se mencionaron.

La incorporación de más médicos que supervisan las acciones de campo y la compra de equipo permite un mejor manejo de la información y sobre todo se puede tener una base de datos que sea consistente en el tiempo.

La información de las campañas avícolas ha sido clara y confiable desde el momento en que se ha obtenido para beneficio propio, tanto de los productores como del gremio, más que para cumplir con un requisito o una obligación por parte de las autoridades estatales y federales.

#### **4.1.4 Uso efectivo de la información**

La organización es un factor fundamental para hacer un buen uso de la información. En el estado de Jalisco, se ha convenido en confiar en las organizaciones de productores la administración y operación de las campañas de tal manera que las instancias gubernamentales se han enfocado a hacer el análisis de los resultados y de la información que emiten los responsables de cada organización.

El análisis de datos históricos en prevalencias, hatos cuarentenados y cobertura de vigilancia en rastros, son parámetros que se han oficializado para determinar el grado de avance en el control y/o erradicación de las plagas o enfermedades.

La información que cada uno de los sistemas producto tiene, es referencia para el proceso de planeación de las campañas. Esta información es un elemento a considerar para poder desarrollar las siguientes acciones, incluso, se toma de referencia con el fin de poder ir mejorando la forma de generarla, clasificarla y analizarla, sin embargo hace falta difundirla más a detalle como ya se comentó anteriormente.

## **4.2 Parámetros de evaluación epidemiológica**

En este apartado se analizan algunos parámetros que se emplean como indicadores del resultado de las actividades de las campañas para determinar los resultados y avances epidemiológicos. Dichos parámetros son las prevalencias e incidencias determinadas por zonas, distrito o municipio; el control y reducción de focos y brotes de la plaga o enfermedad bajo campaña y el incremento o descenso de de áreas o unidades productivas constatadas libres o temporalmente libres que participan en estos programas.

### ***Campañas bovinas (Tb y Br)***

El estatus sanitario de la campañas de Tuberculosis, ha sido reconocido por la USDA en erradicación en las zonas A1 y A2 (ver mapa anexo 2), el resto, junto con el de Brucelosis está en Control (mapas anexos 3 y 4).

La información disponible ha sido analizada y presentada por la COEETB como informe de actividades 2004 y se deriva de las acciones de campaña, pruebas diagnósticas (barridos) en campo, reportes de resultados de laboratorio en animales sacrificados reactores positivos y la que se obtiene de las inspecciones en rastros. Esta información es el insumo principal para el análisis que realiza el Comité Binacional, para el avance en el estatus de la campaña.

En el año 2004 en el estado de Jalisco se realizaron diagnósticos de tuberculosis y brucelosis bovina en 393,804 cabezas en promedio, principalmente en la región de los Altos donde existe la mayor concentración de ganado lechero, además los productores se

muestran más participativos en cuanto al seguimiento de los hatos cuarentenados por los estímulos que les ofrece la industria lechera por tal acción.

De acuerdo de pruebas realizadas, se ha logrado un avance del 90% de manera general, sobresaliendo la región Norte, Sierra de Amula, Costa y Sierra Occidental porque se ha cumplido con el 100% del barrido; las regiones Valles, Sur y Sureste se acercan al 100% mientras que las regiones de la Ciénega de Chapala, Centro y Altos solo alcanzan el 85%.

Como resultado del muestreo del año 2004, se estima un porcentaje de reactores en ganado lechero para tuberculosis de 1.16% y para brucelosis fue de 1.41% del total de cabezas probadas, valores que se han mantenido desde el año 2000, sin embargo, en brucelosis se tuvo un incremento de casi el 100% respecto al trienio anterior y las regiones de los Altos y Ciénega se destacaron por registrar la mayor prevalencia para Tb con un 15.45% y 9.39% respectivamente de los hatos de ganado lechero probados (cuadro 8)<sup>1</sup>.

La ganadería de carne tiene un comportamiento muy diferente, ha mantenido su prevalencia baja para Tb con el 0.03% a nivel estatal en cabezas aprobadas; por regiones, la mayor prevalencia se registra igualmente en la zona de los Altos con el 0.16% en las cabezas muestreadas y el 2.73% en los hatos probados (cuadro 8). Para Br, los hatos de carne se mantienen con un nivel bajo, de tal manera que en el año, se registró un animal positivo por cada 8,376 probados y el 0.78% de los hatos.

**Cuadro 8. Prevalencia de la Tuberculosis**

DDR	Prevalencia por hatos y regiones %		Prevalencia Gral %	Prevalencia por cabezas y regiones %		Prevalencia Gral %
	Carne	Leche		Carne	Leche	
65 Zapopan	0.43	5.41	3.42	0.015	0.930	0.500
66 L. de Moreno	2.73	15.45	11.81	0.160	3.250	2.280
67 Ameca	0.38	2.34	0.85	0.013	0.170	0.040
68 Tomatlán	0.00	0.00	0.00	0.000	0.130	0.020
69 El Grullo	0.72	0.79	0.75	0.150	0.070	0.130
70 La Barca	0.00	9.39	8.54	0.000	0.720	0.640
71 Cd. Guzmán	0.52	3.57	1.74	0.024	0.243	0.100
72 Colotán	0.00	0.00	0.00	0.000	0.000	0.000
General	4.78	8.52	<b>4.24</b>	0.058	1.970	<b>0.950</b>

Fuente: Informe de actividades 2004 de la COEETB del estado de Jalisco

El análisis de la información epidemiológica en el escenario retrospectivo y actual también puede dar una perspectiva de la tendencia futura del canal endémico de las enfermedades que afectan a los animales y mediante el proceso de retroalimentación,

<sup>1</sup> Valores que se deben comparar con el 0.5% de prevalencia que se requiere como requisito mínimo para que sea considerado por USDA como un elemento para declara el estatus en erradicación.

orientar la toma de decisiones en la planeación estratégica para mejorar y lograr estatus superiores en las campañas zoonosanitarias evaluadas.

**Cuadro 9. Resultado de las actividades de barrido realizadas en campañas contra la Tb y Br (Sep 1995 a Dic 2004)**

Año	Tuberculosis				Brucelosis			
	React Cab. carne	React Cab. Leche	% React. Carne	% React. leche	React Cab. carne	React Cab. Leche	% React. Carne	% React. leche
1995	4	229	0.05	5.01	104	105	0.34	0.81
1996	309	1,763	0.64	3.83	162	721	0.32	1.72
1997	231	4,392	0.09	2.52	219	1,114	0.14	1.21
1998	137	2,742	0.05	1.43	210	1,715	0.08	0.89
1999	205	2,809	0.10	1.36	125	1,763	0.06	0.78
2000	109	3,632	0.07	1.58	204	1,146	0.12	0.49
2001	264	1,610	0.16	0.79	146	1,015	0.09	0.49
2002	93	2,499	0.07	1.29	176	1,012	0.14	0.55
2003	63	2,433	0.03	1.13	91	2,320	0.04	1.08
2004	60	2,353	0.03	1.16	87	2,884	0.04	1.41
Sub tot	1,475	24,462	0.09	1.47	1,524	13,795	0.09	0.85
Totales	25,937		0.77		15,319		0.48	

Fuente: Informe de actividades 2004 de la COEETB del estado de Jalisco

Es importante mencionar que la información es una referencia de la existencia de valores sobre prevalencias y no como datos base para acreditación o cambio de fases, en virtud de que para ello se deben cumplir con otras formalidades más complejas como son las supervisiones en rastros, el control de la movilización, la revisión de pruebas de laboratorio, etc.

Para el control de las enfermedades, en el Estado, se han establecidos las cuarentenas que es una actividad que resulta del seguimiento de los hatos reactivos o positivos a las pruebas diagnósticas y de los hallazgos de la inspección sanitaria de los rastros municipales. En el 2004 se establecieron 248 cuarentenas para Tb y 30 en el caso de Br, de esta manera se pretenden reducir la cantidad de brotes de las enfermedades.

El Fondo de Contingencias de la Campaña contra la Tuberculosis Bovina del Estado de Jalisco, A.C. cuyos recursos también provienen de la Alianza para rembolsar a los productores, parte del valor de los animales que se van al sacrificio por resultar positivos y ser reincidentes a las pruebas, participó con apoyos económicos para la despoblación de 774 cabezas infectadas en 132 hatos del Estado, contribuyendo de esta manera a disminuir la prevalencia en distintas regiones e incrementar las unidades productivas libres de enfermedades,

De igual manera se apoyó con médicos veterinarios aprobados para dar seguimiento epidemiológico, formación de expediente y realización de pruebas diagnósticas a 161 hatos positivos a Tb y Br y poder liberarlos de las cuarentenas.

Las regiones a las cuales se han apoyado con el fin de poder reducir su prevalencia y cumplir con los requerimientos del Comité Binacional México – Estados Unidos y que puedan calificar para la exportación de ganado en pie y su avance en la condición zoonosanitaria son las regiones de Valles, Sierra de Amula, Sur y Sureste.

### ***Campañas porcinas (FPC y Aujeszky)***

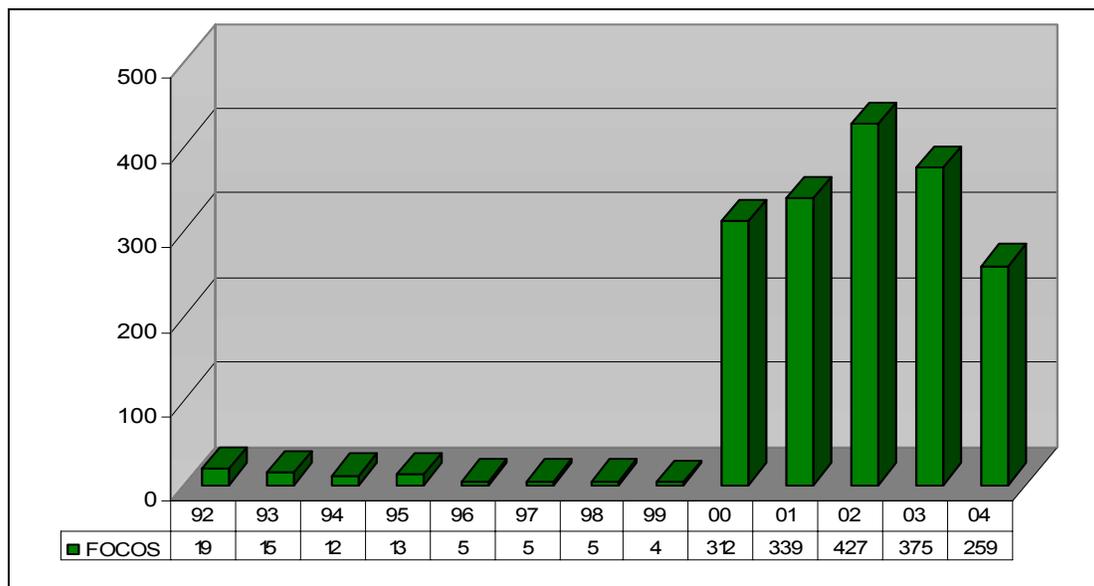
La falta de consistencia de la información en tiempos pasados y la falta de orientación hacia los productores, ha dificultado mantener un estricto control de las acciones que se llevan a cabo, sobre todo en la explotaciones de traspatio debido a la falta de vocación de los productores, poniendo en riesgo el estatus de erradicación de FPC alcanzado apenas en mayo del 2004 y agravar más el estatus de control de la Enfermedad de Aujeszky (ver mapas anexos 5 y 6)

En el Estado de Jalisco el último brote de FPC se presentó en año 2001, dando motivo a que la Entidad se considerara en fase de erradicación con vacunación, que aunque no es un estatus oficial, si se practica. Así mismo, el reforzamiento de las acciones de vacunación intensiva, control estricto de la movilización, diagnóstico de laboratorio, la prohibición del uso de escamocha en la alimentación de cerdos sin ser sometida a cocción y el sistema de vigilancia epizootiológica para la notificación y atención de sospechas de la enfermedad, permitió que al 31 de Diciembre del 2003 no se presentaran brotes de la enfermedad.

Con base en lo anterior el Estado de Jalisco tenía la perspectiva de que en el año del 2004 fuera reconocido en fase de erradicación, por lo que se realizaron las acciones para dar cumplimiento a los requisitos establecidos por las autoridades zoonosanitarias para este fin y a mediano plazo obtener la fase libre.

En la campaña de Aujeszky, se realiza una vacunación programada y los médicos de campo reciben asesoramiento para los trámites que marca la norma. El objetivo de esta campaña es diagnosticar, prevenir, controlar y erradicar la enfermedad en el país; en Jalisco, se están encaminando los recursos a vacunas, infraestructura de arcos sanitarios, reubicaciones, con el fin de irse encaminando hacia la fase libre a través de la bioseguridad en granjas.

La cuantificación de focos que han resultado positivos, no reflejan un parámetro real para la determinación de la situación epidemiológica, sin embargo a continuación se presenta un cuadro con los resultados obtenidos de Aujeszky y los planes de acción en FPC.

**Cuadro 10. Situación epidemiológica de la Enfermedad de Aujeszky**

Fuente: Grupo Estatal de Vigilancia Epidemiológica

Como se puede apreciar, la información del cuadro refleja, más que la situación epidemiológica de la enfermedad, la inconsistencia de la información a través del tiempo. Durante los primeros años no quiere decir que la enfermedad se presentaba en un número de animales, más bien, no se hacían las pruebas suficientes para determinar con exactitud la prevalencia, situación que poco a poco ha ido cambiando.

**Cuadro 11. Área geográfica y población animal que requiere atención sanitaria**

Especie	Censo de población		
	Cabezas	Granjas/Predios	Ubicación
Porcicultura Tecnificada	1,729,045.00	1,972	Estatal
Porcicultura Traspatio	94,427.00	1,916	
<b>Total</b>	<b>1,823,472.00</b>	<b>3,888</b>	

Especie	Censo de población que requiere atención		
	Cabezas	Granjas/Predios	Ubicación
Porcicultura Tecnificada	1,642,928.00	1,382	Estatal
Porcicultura Traspatio	85,141.00	1,654	
<b>Total</b>	<b>1,728,069.00</b>	<b>3,036</b>	

Fuente: Plan de Trabajo 2004 de FPC de la URPJ.

De acuerdo al cuadro anterior, son muchas las actividades por realizar, requiriéndose para ello una planeación adecuada, mayores recursos y sobre todo, una difusión más amplia y una concientización más a fondo hacia los productores.

### ***Campañas aviarias (Newcastle, Influenza Aviar y Salmonelosis Aviar)***

Con respecto a la campaña de Newcastle, las acciones de diagnóstico, aislamiento e identificación del virus, muestreo, despoblación y control en la movilización de animales, productos, subproductos e implementos agrícolas permitió alcanzar la fase libre en enero del 2005 (mapa anexo 6).

De la misma manera, en Salmonelosis Aviar, se ingresó a la fase libre a través de la bioseguridad en granjas, línea de control y vigilancia epidemiológica para las cuales se ejerció el recurso (mapa anexo 7).

En la campaña contra la Influenza Aviar, en el Estado se realizan censos avícolas, diagnósticos, vacunaciones, cuarentenas, muestreos en rastros y se tiene un estricto control en la movilización de aves, subproductos, esquilmos y desechos debido a que la meta es pasar a fase libre (mapa anexo 8).

En 1999 la Unión de Asociaciones Avícolas de Jalisco (UAAJ) y las asociaciones avícolas, iniciaron una campaña para el control de enfermedades en las áreas de traspatio de los municipios con avicultura tecnificada; actualmente Jalisco tiene el reconocimiento de las autoridades en la vacunación de traspatio a nivel nacional. En junio del 2004 se abarca la totalidad de municipios del Estado por parte de las brigadas de la UAAJ en conjunto con SAGARPA, SEDER, CEFPP, las asociaciones y las presidencias municipales.

El control y presencia de focos o brotes de las plagas o enfermedades, se redujo durante el 2004 de tal manera que se logró la fase libre en Salmonelosis y Newcastle, el incremento de áreas productivas constatas libres prácticamente fueron en todo el Estado, incluso, de los estados circunvecinos, ya que el SENASICA está considerando regiones estatales.

### **4.3 Modificaciones en los estatus sanitarios**

El estado de Jalisco, por la dinámica aplicada en las acciones de campaña, recursos monetarios y humanos asignados, así como la disposición de infraestructura de apoyo zoonosanitaria, nivel de organización, grado de coordinación institucional y la eficiencia mostrada, refleja que en los últimos años ha logrado mejorar los estatus de las enfermedades en aves y actualmente en ciertas regiones como la Región Norte, el de Tuberculosis bovina que aunada a lo logrado en años anteriores, se incrementan las regiones con estatus mejores.

Si bien es cierto que la región de los Altos y demás regiones que están en bajo control de la tuberculosis, no pueden ser llevadas en este momento a un estatus mejor, si se ha logrado bajar la incidencia de la enfermedad gracias a la atención de la normatividad de la USDA.

USDA ha reconocido una zona del estado de Jalisco, junto con otra de Zacatecas, como una zona de baja prevalencia en tuberculosis lo que le permite exportar bovinos en pie a Estados Unidos. El motivo de la zonificación se fundamenta en que las características geográficas, comerciales y de movilización animal son iguales. De esta manera, el 27 de agosto del 2004, USDA reconoció esta región en la clasificación de "Acreditado

*Preparatorio sin Exención*” por lo que ha podido comercializar junto con la otra zona que ya tenía esa certificación desde el 2002 (A2), a los EUA solamente realizando la prueba del hato y la de los animales a exportar.

En tuberculosis, a partir del año 2004, una vez que se logró la acreditación de la zona A1, también se solicitó la consideración de la zona A2 para que en corto tiempo pueda ser *“Acreditado Preparatorio sin Exención”* ya que los resultados obtenidos hasta la fecha indican que la prevalencia está por debajo del 0.5%.

Es importante señalar que la acreditación de estas zonas, se suman a las ya acreditadas con anterioridad en el 2002 por el mismo organismo lo cual reafirma la importancia de las campañas y el nivel de mejoras logrado particularmente en los bovinos.

En las campañas de porcinos el cambio más significativo es el haber logrado la fase de erradicación en FPC en mayo del 2004. Se espera que a partir del ordenamiento de la información en diciembre de ese mismo año, pueda ser utilizada para que en el 2006 se declare libre de FPC y Aujeszky pueda pasar a la fase de baja prevalencia o erradicación.

En el caso de las enfermedades de aves, se logró pasar en enero del 2005 a la fase libre tanto en Newcastle como en Salmonelosis aviar. En el diario oficial se declara libre de Salmonelosis aviar y enfermedad de Newcastle, presentación Velogénica, al territorio de los estados libres y soberanos de Aguascalientes, San Luis Potosí, Zacatecas y Jalisco, debiendo aplicar las medidas sanitarias de prevención, control, diagnóstico, vigilancia epidemiológica, control de la movilización, transporte, tránsito, comercialización y rastreabilidad de aves, sus productos y subproductos, así como de implementos utilizados en la avicultura, contenidas en las normas oficiales mexicanas NOM-005-Z00-1993, Campaña Nacional contra la Salmonelosis aviar y NOM-013-Z00-1994, Campaña Nacional contra la enfermedad de Newcastle, presentación Velogénica<sup>2</sup>.

Los avances en estas campañas se deben a que gran parte de la población animal está concentrada en unidades de producción tecnificadas, lo cual permite un control más rápido, además se conjugaron las acciones de traspasío con la participación de los productores quienes tienen interés por su actividad. La sanidad en estos casos es atendida y vigilada constantemente y bajo un programa debidamente calendarizado.

Es importante reforzar las campañas que muestran avances significativos para mejorar su estatus, con mayores recursos económicos, bajo un esquema de participación donde se incluya, como lo indican las Reglas de Operación, a los demás integrantes de las cadenas productivas o sistemas producto.

De continuar la tendencia mostrada en los esfuerzos de los gobiernos federal y estatal, sumado a los de los productores, las perspectivas que se contemplan para mejorar las condiciones sanitarias del Estado, en las diferentes campañas, permitirán a los productores aprovechar mejores oportunidades de mercado, sin restricciones sanitarias que impidan su comercialización, además con la calidad e inocuidad que demandan los consumidores.

---

<sup>2</sup> Publicación del Diario Oficial de la Federación del miércoles 26 de enero del 2005.

## Capítulo 5

### **Factores de éxito y factores restrictivos detectados en el Subprograma y las campañas zoonosanitarias**

El propósito fundamental de este capítulo es identificar y analizar, con base en la información recabada a través del desarrollo de esta evaluación, los factores o situaciones favorables para la modificación hacia estatus zoonosanitarios superiores y por otra parte los factores restrictivos o limitantes en este sentido.

#### **5.1 Factores de éxito**

Para determinar el nivel de éxito, es importante considerar el tiempo que se tarda en obtener resultados y la cantidad de recursos que se invierten para lograr dichos resultados, eso es lo que marca la diferencia. Se puede hablar entonces que según se presenten los resultados en el corto, mediano o largo plazo y las inversiones sean mayores o menores, las campañas serán menos o más exitosas.

De manera general se pueden mencionar como factores de éxito, los incentivos que brinda la Alianza para impulsar y fomentar acciones de campaña, la coordinación de todos los involucrados y la disponibilidad e interés del productor por participar, dando como resultado el avance en los estatus sanitario de las campañas evaluadas.

Para tener una visión más clara de los factores de éxito, se presenta en los apartados siguientes un análisis global e integral de dichos factores que en diferentes ámbitos de responsabilidad e ingerencia, pero de manera conjunta, benefician el desarrollo de las campañas y propician mejores resultados epidemiológicos.

#### ***En el ámbito de la estructura de los sistemas producto***

La disposición de las RO en cuanto al fortalecimiento de los sistemas producto a través del otorgamiento de apoyos permite tener una visión más amplia del papel que juega el sector primario en la cadena productiva.

Este nuevo modelo de gestión implementado por la SAGARPA a nivel federal y el particular del Estado, permite generar, analizar y aplicar indicadores económicos que evalúan el comportamiento de cada uno de los componentes que conforman el subsector. De esta manera la toma de decisiones sobre la planeación y el establecimiento de metas, se hace con base en cada uno de los sistemas producto.

El beneficio que representa la estructura de los sistemas producto, es que cada uno de ellos establece sus propios compromisos, tomando en cuenta cual es el papel que juega en la cadena y qué es lo que pretende lograr en el tiempo para vincularse más rápidamente con los otros eslabones, principalmente con la comercialización e industrialización.

### ***En el ámbito de búsqueda de mercados y precios***

La búsqueda de nuevos mercados y mejores precios, considerados como un eslabón de la cadena, como se dijo en el párrafo anterior, ha servido sin duda para mejorar los estatus sanitarios.

En el sector de la avicultura y la producción de carne de bovino ha sido más notorio el interés por alcanzar estatus mejores por el hecho de que su mercado ya no se limita a nivel regional sino también a la distribución nacional e incluso a la exportación.

En el caso de bovinos de carne, el hecho de querer exportar ganado en pie a los EUA, motivó a que se establecieran acciones para tal fin, los barridos, monitoreos, la vigilancia en rastros, los diagnósticos, lograron que se reconocieran determinadas zonas del Estado clasificadas como A1 y A2, para la exportación con un mínimo de requisitos para hacerlo.

Los productores lecheros tienen un incentivo para mejorar el nivel sanitario de sus hatos otorgado por algunos industriales de la leche por las acciones que hacen sus proveedores en materia sanitaria. Aquellos productores que encaminen acciones para que sus hatos estén sanos, reciben un incentivo que se refleja en incremento en el precio de su producto.

La porcicultura por tener mercado más bien local y regional ha puesto menor énfasis en la consecución de metas, sin embargo, a partir de una mayor competitividad en los mercados, ya está considerando la posibilidad de ampliar su mercado nacional e incluso exportar.

Los requisitos que marcan las NOM's para la movilización de animales, productos y subproductos, limitan la comercialización con zonas o estados con mejor estatus zoonosanitario; el nivel de producción de Jalisco de los principales sistemas producto no es posible colocarlo en el ámbito estatal o regional, por lo que se tiene que considerar mejorar los estatus para buscar otros mercados y mejores precios.

### ***En el ámbito del origen de los recursos***

La Alianza para el Campo se originó con la intención de ofrecer apoyos a los productores para mejorar sus sistemas de producción; poco a poco se ha ido cambiando el propósito de los apoyos, actualmente, sobre todo en las sanidades, más que un apoyo, es un incentivo para desarrollar proyectos de conjunto que tienen que ver más con el gremio que con el beneficio personal. Y se toman como incentivos debido a que no son suficientes, aunque ese es motivo de análisis en un apartado posterior.

En un inicio, los recursos para la operación de las campañas y de la Alianza en general, provenían de las dos instancias gubernamentales, la federación y el Estado. Poco a poco se ha logrado cada vez más la participación de los productores tanto en lo operativo como en la aportación de recursos, incluso ya son cuantificados en los Anexos Técnicos que son la base de programación de las campañas.

El haber logrado que los productores paguen parte de lo que se invierte en las campañas, ha sido un gran logro para el mejoramiento de las mismas. Lo anterior se manifiesta como consecuencia de un cambio de actitud por parte de los productores, por una toma de

conciencia de que las campañas son en beneficio de sus unidades productivas y por consiguiente en beneficio de ellos mismos.

Es importante señalar la participación económica de los productores avícolas, quienes por tener un control estricto de la sanidad, han invertido por su cuenta en campañas para la vacunación de animales de traspatio, logrando el reconocimiento a nivel nacional.

#### ***En el ámbito de la administración de recursos***

Si bien es cierto que en los estados, la administración de los recursos de las campañas zoonosanitarias, la tiene el Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria, en el estado de Jalisco, este Comité otorga un voto de confianza a las Uniones de Productores para distribuir dentro del sistema producto los apoyos y los recursos económicos.

Desde la conformación del Anexo Técnico, se toma en cuenta la programación de acciones de cada una de las campañas, que son elaborados por los responsables de las Uniones de Productores con base en los objetivos que pretenden alcanzar todos los agremiados. La distribución de recursos se hace con el fin de poder cumplir con esas expectativas siempre y cuando sean factibles.

El hecho de que la administración se haga sin el manejo efectivo de recursos económicos, es decir, sin que se tenga la disponibilidad del dinero en efectivo, ha favorecido para que exista una mayor confiabilidad por la transparencia en el destino y empleo del presupuesto por parte de los productores hacia las autoridades.

En el caso de los productores porcícolas, la administración de sus propios apoyos ha facilitado para que se reinviertan los recursos obtenidos por la recuperación monetaria de los materiales que se distribuyen a las Asociaciones y a los productores en particular, en la compra de más material que sirve para cubrir un mayor número de acciones de campaña.

El desahogo de la responsabilidad del CEFPP en las organizaciones de productores, ha permitido que este Comité enfoque sus acciones en la administración de recursos para la supervisión de la movilización de animales, productos y subproductos a través de los puntos de verificación lo cual es un factor fundamental para la acreditación de un mejor estatus zoonosanitario y para la consecución de mas recursos por parte de la federación a las campañas del Estado.

Resulta importante comentar que la administración se lleva a cabo de mejor manera con productores agropecuarios tecnificados en virtud de los antecedentes de que tienen una adecuada administración, no así los productores de traspatio o los que se mencionaban con nula vocación empresarial y que son precisamente quienes de cierta manera dificultan el desarrollo de las campañas y por consiguiente el logro de mejores estatus sanitarios.

#### ***En el ámbito de la estructura y organización de las instancias responsables***

La voluntad y disposición por parte de todos los actores involucrados en las campañas permite una mejor organización. La autoridad a nivel central (SENASICA), la delegación de la SAGARPA, las autoridades estatales y municipales, las organizaciones de

productores y hasta el personal veterinario directamente involucrado con la operación, tienen estructuras bien definidas en el ámbito de desarrollo de las campañas ya que cada una asume su responsabilidad en el ámbito de la normatividad, la administración y la operación, logrando con ello la institucionalidad.

La creación de organismos de apoyo como la COEETB, específicamente en las campañas bovinas, es sin duda uno de los factores de éxito para alcanzar un mejor estatus en algunas regiones del Estado y de ir bajando la prevalencia de las enfermedades en otras.

Tanto las autoridades gubernamentales como los productores, han tenido a bien, convocar a reuniones periódicas de coordinación, supervisión y análisis de las acciones que se desarrollan en cada una de las campañas. El CRySSAJ es otro de los organismos que favorecen a través del seguimiento, el buen manejo de recursos y el desempeño del personal en la operación de las campañas.

En general, el grado de coordinación y operación es evidente porque las metas programadas para las diferentes actividades de las campañas zoonosanitarias evaluadas han tenido resultados positivos.

#### ***En el ámbito de la disponibilidad de la información***

Quizá uno de los factores principales para el logro de resultados epidemiológicos satisfactorios es la disponibilidad de información. Es imposible hablar de hacer mejoras si no se conoce siquiera la base de donde se van a aplicar las campañas y en que situación sanitaria se encuentran los hatos.

La información que se obtiene de parte de los operativos de las campañas, es fundamental para la programación y consecución de metas del año siguiente. La información que se tiene de las acciones de este mismo personal es importante porque se podrá determinar si efectivamente se están apegando a las normas establecidas, lo cual es un factor determinante para pasar de una fase a otra.

El registro de la información ha sido un factor determinante para alcanzar otro estatus; el que se haga en los formatos adecuados, con el tiempo necesario y que se tenga un historial disponible, significa obtener la aprobación o perderla.

Como se mencionó en capítulos anteriores, las campañas de Tb y Br ha logrado ir mejorando en parte, gracias a la información que se ha recopilado desde la creación del COEETB, quien ha dado seguimiento puntual y ha registrado todas las acciones que exige la Comisión Binacional de tal manera que en la actualidad se cuenta con una base de datos de varios años.

La obtención de información de los rastros y los laboratorios, ha permitido a los funcionarios y productores de bovinos y aves, tomar decisiones en pro de las campañas y de no perder los estatus, sino por el contrario ir mejorando.

Una de las consecuencias de una buena coordinación es la generación y difusión de la información de todas las campañas, de tal manera que con base en ella se puedan

determinar acciones por parte de todos lo involucrados, que favorezcan la sanidad de los animales y por consiguiente de todo el gremio, el Estado y la región.

## **5.2 Factores restrictivos**

De acuerdo a la opinión del apartado anterior en cuanto a que el tiempo y los recursos son fundamentales para lograr el éxito en las campañas, en este apartado se hará un análisis de cuales son los factores que retrasan la obtención de mejores resultados en las acciones sanitarias. De igual manera, de acuerdo a lo comentado como factores de éxito, los factores restrictivos serían lo contrario a lo analizado en el apartado anterior.

Los factores restrictivos pueden clasificarse según su origen; el análisis de este apartado se hará precisamente considerando los grandes temas que ocasionan que las campañas se dificulten y por lo tanto limiten el acceso a otro estatus sanitario superior.

### ***En el ámbito de la estructura de los sistemas productivo***

Al considerar los sistemas productivo como equivalentes de cadenas productivas, los apoyos deben fomentar el fortalecimiento de las mismas según las RO, sin embargo, no hay una vinculación entre los distintos eslabones de la cadena a excepción de algunos como es en la cadena de leche, en donde los industriales participan, aunque de manera indirecta, en el desarrollo de las campañas.

Un ejemplo muy evidente de la falta de organización en la estructura de los sistemas productivo es la que ocurre entre la producción primaria y el transporte. La falta de conocimientos y de una conciencia sanitaria de muchos transportistas, puede causar trastornos serios en los puntos de verificación al tratar de evadirlos, al no presentar su documentación correcta, etc.

La movilización es parte fundamental para la obtención del reconocimiento de mejoras sanitarias, si ésta falla, no solo limita alcanzar otro estatus, sino que también puede poner en riesgo para que retroceda.

### ***En el ámbito de la oportunidad y suficiencia de recursos***

Año con año, tanto las autoridades estatales como los mismos productores se quejan de que los recursos llegan tarde o se desfasan en relación al año calendario, dificultando en cierta manera el desarrollo de las campañas ya que no se tiene claro cuando se van a recibir los recursos.

Adicional a que los recursos no llegan oportunamente, tampoco son suficientes para los avances de las campañas sanitarias que se pretenden lograr y que a pesar de que con base en algunos criterios se da prioridad a algunas campañas, se ven poco favorecidas, sobre todo aquellas que se consideran como no prioritarias.

Si bien es cierto que la oportunidad y suficiencia de recursos es un factor restrictivo, no se puede considerar como impedimento para lograr mejorar los estatus sanitarios, simplemente retrasan el proceso de certificación.

***En el ámbito de la proporcionalidad de los recursos y los objetivos de mejora***

De acuerdo a los objetivos de la Alianza para el Campo, los apoyos deben estar dirigidos a todos los productores agropecuarios. En este sentido, en el estado de Jalisco, no se han presentado dificultades entre las organizaciones que distribuyen los recursos.

La repartición equitativa beneficia a todos los productores, pero por otro lado dificulta el logro de objetivos en el corto plazo cuando se requiere enfocar recursos para llegar a obtener un mejor estatus sanitario o bien mantenerlo cuando ya se ha llegado a él, es decir, que si hubiera la posibilidad de acreditar una campaña o una zona en un estatus superior, difícilmente se lograría porque no hay más recursos y no se ha dado el caso de que se puedan transferir de una campaña a otra.

***En el ámbito de la estructura y organización de las instancias responsables***

Anteriormente se comentó que la estructura y organización era un factor que impulsaba el buen desarrollo de las campañas, sin embargo, existen pequeños detalles que limitan o igualmente retrasan los resultados en cuanto a mejoras epidemiológicas.

Como parte de una estructura se encuentran los recursos humanos; la falta de éste dificulta el buen desempeño de las campañas. En el ámbito sanitarios hace falta personal, principalmente operativo que apoye en todas las acciones de monitoreo, muestreo, diagnóstico, etc.

A decir de algunos involucrados en las campañas, hace falta reestructurar y definir algunas responsabilidades en las instancias gubernamentales para que se hagan cargo del seguimiento y verificación de las acciones del personal de campo y que éstos se apeguen a lo establecido en las normas para favorecer el cambio de una fase a otra.

***En el ámbito de la disponibilidad y calidad de la información***

Como se decía, la información es imprescindible para determinar si un estatus puede cambiar, la falta de esta información trae como consecuencia que no se pueda acceder a ser reconocido aún cuando se realicen acciones para tal fin, es decir, no se genera la evidencia de las acciones, no existen registros, por lo tanto no hay certificación.

En las campañas de porcinos, se tiene una gran área de oportunidad a este respecto; se deben hacer mejoras y obtener información confiable que se pueda considerar para planear las acciones que se deben realizar, encaminadas primero a mejorar la situación epidemiológica y después a solicitar una acreditación para pasar de una fase a otra.

Como conclusión de este capítulo, se puede afirmar que en la actualidad los factores y situaciones favorables encaminados al logro de estatus sanitarios superiores son excelentes y muy superiores a los factores restrictivos, los cuales pueden ser superados si se consideran como áreas de oportunidad en el corto y mediano plazo.

## Capítulo 6

### Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones se elaboran a partir de los resultados en la evaluación del desempeño del SPSA en el Estado y expresan las reflexiones más relevantes, derivadas de los análisis vertidos en el desarrollo de los capítulos que constituyen el cuerpo del informe y de los obtenidos a nivel individual en las campañas que lo integran. Las recomendaciones responden a un esquema propositivo que busca modificaciones prácticas para mejorar y eficientar el diseño, la planeación, la operación, el seguimiento, en fin todos los procesos que sean factibles de mejorar.

#### 6.1 Conclusiones

Las conclusiones de la evaluación se refieren a los aspectos más relevantes que son base del éxito o de la restricción para el avance de los estatus sanitarios, tomando en cuenta la influencia que tienen en aspectos económicos, productivos, en el financiamiento del Subprograma, en la estructura, organización y coordinación de las instancias y en los resultados e impactos epidemiológicos.

##### ***6.1.1 La importancia económica y productiva de los sistemas producto involucrados***

Una gran ventaja que se presenta en el SPSA es precisamente la definición de los sistemas producto ya que la Alianza determina enfocar los apoyos al fortalecimiento de éstos. Las campañas del Subprograma coinciden estrictamente con los sistemas o cadenas principales en el sector pecuario, lo que impide que exista una dispersión de recursos como ocurre por ejemplo en sanidad vegetal, en donde no todas las campañas coinciden con los sistemas producto principales o viceversa.

La importancia económica y productiva del sector pecuario en el Estado y lo que representan a nivel nacional todos y cada uno de las especies producto, son factores determinantes para tomar la decisión de invertir más recursos para lograr mejores estatus sanitarios del Estado y que éste siga teniendo una participación importante en el PIB, para tal fin, los funcionarios mencionan que sería importante que la federación retribuyera de manera proporcional a la aportación del PIB, los recursos de Alianza a cada uno de los estados, lográndose con ello que Jalisco obtuviera mayores ingresos.

El desarrollo de mercados y precios a nivel nacional y mundial a favorecido a la concientización de los productores, sobre todo de aquellos que le dan a sus actividad un sentido empresarial, lo que permite, y que se puede considerar como un factor de éxito, que los productores tengan una mayor participación en el desarrollo de las campañas.

La búsqueda de nuevos mercados y mejores condiciones de venta exige una mejora en la calidad e inocuidad de los productos que se ofrecen. Las agrupaciones de productores, se han preocupado por cumplir con las NOM's y con aquellos requisitos que exigen los

mercados internacionales para poder introducir productos a esos mercados. Los sectores más interesados son el de avicultura y los productores de carne de bovino.

En el caso de bovinos de carne, por tratar de llegar al mercado de EUA ha establecido acciones de barrido para monitorear las prevalencias, ha intensificado la vigilancia en rastros y puntos de verificación, con el propósito de cumplir con el Comité Binacional para la exportación de ganado en pie con el mínimo de requisitos.

Los productores avícolas, han intensificado las acciones de bioseguridad con el mismo propósito, además de que ello les garantiza una mayor producción o bien le minimiza la posibilidad de perder su producción, que implicarían grandes pérdidas económicas, por la exigencia de la despoblación por motivo de la presencia de alguna enfermedad.

### **6.1.2 El financiamiento del Subprograma y las campañas zoonosanitarias evaluadas**

El primer año que operó la APC, los recursos financieros provenían de la federación y los estados exclusivamente; en la medida que ha avanzado el programa, se ha ido modificando la participación de cada uno de ellos, incluyendo a los productores.

En los primeros años de operación de la Alianza, era mayor el interés de las instancias gubernamentales por impulsar las campañas, en los últimos años, la situación se ha revertido, el interés ahora es de los productores por alcanzar un estatus mejor, favoreciendo de esta manera el desarrollo de las campañas, sin embargo, el comportamiento por especie producto no es igual, observándose que los productores de leche, sobre todo los de menores ingresos económicos, tienen una menor participación.

Son los productores con unidades de producción tecnificadas quienes han impulsado el desarrollo de las campañas e incluso subsidiado, como es el caso de los avicultores, para realizar las actividades en traspatio ya que es de su interés mantener sus granjas libres de enfermedades.

La administración de los recursos por parte de los productores, se ha convertido en Jalisco en un factor de éxito ya que por un lado se dirige de acuerdo a las necesidades y por el otro existe una mayor confiabilidad, al mismo tiempo, que debido a la falta de personal, facilita a las autoridades gubernamentales, enfocarse a cuestiones normativas y de seguimiento.

La adecuada administración de los recursos ha contrareestado la tardía radicación de los recursos, las campañas no suspenden sus actividades durante el año, solo se intensifican conforme van llegando las ministraciones, las campañas normalmente comprometen los recursos en el año calendario correspondiente pero se ejecutan con recursos del año anterior.

Los factores restrictivos en el ámbito del financiamiento se enfocan básicamente a la insuficiencia y desfase de los recursos, la programación de las campañas se ha tenido que sujetar tanto al tiempo, como al monto de los apoyos que se destinan para cada una de las acciones de cada campaña.

La proporcionalidad de los recursos por campaña en donde se otorga más dinero para las campañas bovinas y menos a las porcinas y de aves, considera la mayor participación de los productores avícolas quienes cuentan con un sentido más empresarial y mejores explotaciones, además de ser los más interesados en mantener su granjas libres de enfermedades.

En el financiamiento de las campañas estriba gran parte el éxito de las mismas, la conciencia y participación de los productores es fundamental, el sentido empresarial que le dan a su actividad y la preocupación de estar mejor sanitariamente para garantizar la calidad y convenir mejores precios en nuevos mercados.

### **6.1.3 La estructura, organización y coordinación de las instancias participantes**

Como se mencionó en el capítulo anterior, un factor de éxito es la voluntad y disposición de parte de las instancias gubernamentales y productores por participar y mejorar el desarrollo de las campañas para favorecer de esta manera al mejoramiento de los estatus zoonosarios.

La delegación de responsabilidades en otros organismos de apoyo como son las Uniones Ganaderas y otros como el COEETB agilizan la toma de decisiones y la implementación de acciones en cada una de las campañas. Se distingue como satisfactorio el funcionamiento del CRySSAJ como otro organismo de apoyo que da seguimiento al buen manejo de recursos y el desempeño del personal en la operación de las campañas.

Las reuniones periódicas entre las coordinaciones de las campañas convocadas por el CEFPP son factores indispensables para la buena toma de decisiones, de tal manera que se han hecho evidentes ya que las metas programadas para las diferentes actividades de las campañas zoonosarias evaluadas han tenido resultados positivos.

La presencia de instancias federales en el ámbito estatal es importante, sobre todo para aquellas campañas en proceso de certificación de mejoras en los estatus, vigilando los aspectos normativos y de coordinación con las autoridades del Comité Binacional.

En relación a los factores restrictivos, se pueden mencionar dos principales: Uno, en donde la capacidad de respuesta a las responsabilidades encomendadas estrictamente al desempeño de las campañas zoonosarias, muestra hasta la fecha una debilidad riesgosa por falta de personal para el debido cumplimiento y sobre todo el apego a los lineamientos de las NOM's.

El otro factor restrictivo se refiere a la falta de una estructura sólida de los sistemas producto o cadenas productivas ya que en muchos de los casos no es considerada la cadena de manera integral y se involucra solamente al sector primario, dejando de lado la industrialización, comercialización y transporte, quienes deben tener también un papel protagonista en el desarrollo de las campañas y de las actividades de revisión, supervisión y seguimiento.

#### **6.1.4 Los resultados e impactos epidemiológicos de las campañas evaluadas**

La consecución de resultados epidemiológicos satisfactorios se basa en gran medida en la disponibilidad y confiabilidad de la información.

para el registro de la información, se encuentra el SISER, que si bien es cierto, aún no está actualizado al cien por ciento y que además puede contener más información, es de gran ayuda para el análisis retrospectivo con miras a tomar decisiones programáticas. De igual manera sirve para llevar el registro de acciones de las campañas.

El registro de la información en el caso de la campaña contra la Tuberculosis ha sido un factor determinante para alcanzar otro estatus; el haber tenido registros históricos disponibles en formatos adecuados, significó la obtención de la acreditación. Las campañas avícolas de igual manera han logrado obtener registros de varios años lo que permite garantizar la situación del estatus epidemiológico de las granjas y las regiones.

Los resultados e impactos epidemiológicos de las campañas se han dado por la conjunción de esfuerzos por parte de todos los involucrados en cada uno de los aspectos que se han analizado anteriormente, la limitante está dada precisamente por el incumplimiento de acciones.

Quizá la principal conclusión a la que se puede llegar es que los factores de éxito y los factores restrictivos están sujetos principalmente al comportamiento de las personas que participan en las campañas: la voluntad de los funcionarios y la concientización de los productores son los dos factores fundamentales para el logro de los objetivos.

#### **6.2 Recomendaciones**

Con base en los capítulos previos del informe, a continuación se presentan algunas recomendaciones que pretenden ser enfocadas a plantear estrategias y mecanismos factibles de ser instrumentadas y que al implementarse, mejoren la eficiencia de la operación y la eficacia de los resultados.

Las recomendaciones se basan principalmente en reforzar o adoptar los factores de éxito detectados en las campañas evaluadas y minimizar o nulificar el efecto negativo causado por los factores restrictivos detectados en las mismas, dichas recomendaciones se expresan conforme al desarrollo de la evaluación y son las siguientes.

Para un mayor fortalecimiento de los sistemas producto, es importante concebir el Subprograma como auxiliar y complementario de los demás programas de la Alianza, de tal manera que debe vincularse para coadyuvar al fortalecimiento de la producción primaria con miras a su vinculación con los siguientes eslabones de comercialización y transformación.

Para la obtención de mas recursos, el Estado debe insistir en solicitar a la federación, la retribución de recursos de acuerdo a la participación que tienen los sistemas producto en la economía del país y que las autoridades federales consideren otorgar al SENASICA la facultad de distribuir los recursos en coordinación con los estados y los productores, en

apego a las necesidades sanitarias reales de los mismos y no de ajustes presupuestarios entre la Federación y el Estado.

Considerando que las campañas ya existían aún antes de que iniciara el PAC, es necesario hacer un análisis de cómo era su funcionamiento, cómo operaban, como se administraban y como se financiaban y verificar si actualmente no se está irrumpiendo en un burocratismo excesivo, sobre todo pensando en que anteriormente no se contaba con los organismos intermedios y las agrupaciones que actualmente participan en las campañas.

Para una mejor planeación y distribución de los recursos, se deben tomar en cuenta, aparte de los criterios de conservación y mejoras de los estatus sanitarios, la implicación que tienen las enfermedades en la salud pública y la importancia de las campañas para la consecución de nuevos mercados, sobre todo para la exportación.

Como parte integral de los sistemas producto, es necesario involucrar a los industriales, empresas transportistas, comercializadores, investigadores y otros agentes que intervienen en la cadena producción – consumo, a que también participen en el mantenimiento y la consecución de mejores estatus sanitarios. Su participación debe ser en el sentido económico, de capacitación del personal y del cumplimiento de las normas sanitarias. Para ello, es necesario suscitar reuniones frecuentes con dichos actores.

Es indispensable que el FACEJ, ante la problemática de la no coincidencia de los tiempos requeridos con la ministración de recursos, considere conseguir financiamiento de parte de la Iniciativa Privada (Uniones de Productores, Comerciantes, Industriales) para los gastos de las campañas, mientras llegan los recursos de Alianza o se encuentran mecanismos más eficientes en la Secretaria de Hacienda para una ejecución más oportuna de los recursos presupuestados.

En este sentido del financiamiento, debe analizarse la viabilidad de que en las campañas de bovinos y aves, se haga lo que la Unión de Porcicultores hace para reinvertir los apoyos de la Alianza, es decir, que a través de la “venta” de los apoyos a los productores, obtiene recursos para la compra de más insumos que regresan a los mismos productores, para continuar con las campañas aún a pesar de que no se han reciben en sus totalidad los recursos.

Es importante continuar impulsando el apoyo de los industriales hacia el otorgamiento de incentivos para los productores por participar en las campañas y lograr tener el certificado de hatos libres de enfermedades. También es indispensable promover entre los productores, industriales y comercializadores, el apoyo para la reposición de animales y el establecimiento de cuarentenas, que son acciones que merman mucho la productividad de las explotaciones y por consiguiente la economía de los productores.

Pasando al tema de organización y coordinación, el SENASICA debe promover a través de las RO, mecanismos de colaboración entre los estados para lograr mayores avances sanitarios a nivel regional y nacional, dirigidos a incrementar las zonas libres y de baja prevalencia, ayudando también en el caso de alguna contingencia.

Se debe seguir impulsando las alianzas con los gobiernos de los estados circunvecinos para realizar acciones conjuntas principalmente de control de la movilización y priorizar recursos a campañas que atienden problemas zoonosológicos comunes. Para aquellos que no cumplan con los acuerdos, se deben establecer sanciones más estrictas tanto económicas como restrictivas con el fin de lograr que los productores vayan creando conciencia de la importancia que tiene la Salud Animal.

Respecto a la regionalización de Jalisco, sería conveniente promover la homologación de dichas regiones con el fin de facilitar aún más los trámites y la atención de los productores, al mismo tiempo que se simplifica de cierta forma la labor de los funcionarios.

En lo que se refiere a la supervisión de rastros, es necesario homologar disposiciones entre SAGARPA y la Secretaría de Salud a fin de conciliar criterios a favor de las actividades de inspección sanitaria. También se deben encaminar acciones para la conversión de más rastros a las normas TIF y tener más garantías de que se realizan las actividades apegadas a las Normas Oficiales.

Se debe continuar la estricta vigilancia epidemiológica en rastros para confirmación post-mortem de Tuberculosis y Brucelosis, envío de muestras a laboratorio y rastreo de casos positivos, esto ha permitido tener una base confiable de información y sobre todo, tener bien identificados los focos problemáticos.

Respecto a la información, la cual se ha dicho que es parte fundamental para el mejoramiento de los estatus sanitarios, es necesario fortalecer el soporte técnico del SISER, sobre todo para la actualización de la información y para la total utilización de esta herramienta que en algunos casos y lugares, se encuentra subutilizada. Además sería conveniente que la información que tiene cada organismo intermedio, sea incorporado al sistema para darle mayor difusión y se pueda consultar por parte de los tomadores de decisiones independientemente de los informes que reciben.

El CEFPP y las organizaciones de productores deben poner más atención en la generación de información de mercados y precios con el fin de apoyar a los productores en la comercialización y hacerles ver la importancia que tiene la sanidad e inocuidad de los productos en la diferenciación de precios.

Se debe ir encaminando a los productores hacia una cultura empresarial y de trabajo en equipo para el logro de objetivos comunes. Es importante crear conciencia sobre las medidas de bioseguridad, sobre todo con productores avícolas y porcícolas, a través de la intensificación de la capacitación y divulgación.

De manera general, la evaluación debe tener una mayor difusión, se debe hacer llegar a los actores involucrados, funcionarios y productores, para promover su utilidad en la retroalimentación del SPSA e instrumentar el mecanismo de adopción de las recomendaciones.

Se recomienda que el Estado establezca indicadores que permitan evaluar impactos de la operación del programa de una manera permanente y continua, modelo que debería ser adoptado también con las evaluaciones externas. Por otro lado, sin perder de vista la evaluación nacional de la Alianza, es recomendable incluir en ella aspectos locales

especiales que consideren importantes los diferentes operativos en el Estado, y que les permitan tener mejores herramientas para la toma de decisiones, adicionalmente se podrían tratar estudios de caso que permitieran medir algunas particularidades para los diferentes proyectos.

Para tal efecto se recomienda llevar a cabo un estudio sobre los sectores productivos que intervienen en las campañas, sus valores de producción relacionados directamente con las campañas, investigación de mercados sobre insumos y productos y de esta manera poder establecer un vínculo más directo entre sanidad y productividad. Si fuera posible, desarrollar un análisis sectorial completo para sustentar las asignaciones presupuestales para el control y erradicación de enfermedades. Este tipo de estudios puede desarrollarse a partir del sistema de información y el gran acervo documental con que cuenta el Estado.

De igual manera se puede incorporar como tema de evaluación, desarrollar indicadores de medición que permitan valorar de manera objetiva el programa y el avance la sanidad en el Estado, debido a que no se ha determinado cuantitativamente el impacto del Subprograma y sus campañas, mas que en los aspectos de ejercicio y radicación de recursos y en cuanto al cumplimiento de metas físico – financieras.

Para ir desarrollando lo anterior, la metodología debe considerar primero: la relación entre sanidad y productividad; segundo, la relación entre sanidad y calidad de los productos y tercero, el presupuesto necesario para reducir un punto porcentual en la incidencia de una enfermedad.

Tomando en cuenta lo anterior, el Estado puede hacer más propia la evaluación e ir generando indicadores más útiles para ser aprovechados en la consecución de sus objetivos en cada una de las campañas.

## Bibliografía

SAGARPA-FAO Guía para la elaboración de informes estatales de evaluación del Subprograma de Salud Animal de la Alianza Contigo 2004, México, 2004

Gobierno del Estado de Jalisco, Plan Estatal de Desarrollo 2001 – 2007, Jalisco, 2001.

Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001

SAGARPA, Programa Sectorial de Desarrollo 2001-2006, México, 2001

SAGARPA-Gobierno del Estado de Jalisco, Anexo Técnico del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Jalisco, 2004.

SAGARPA, Pagina Web, [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx), México, 2003

FAO-EVALALIANZA, Pagina Web, [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx), México, 2003

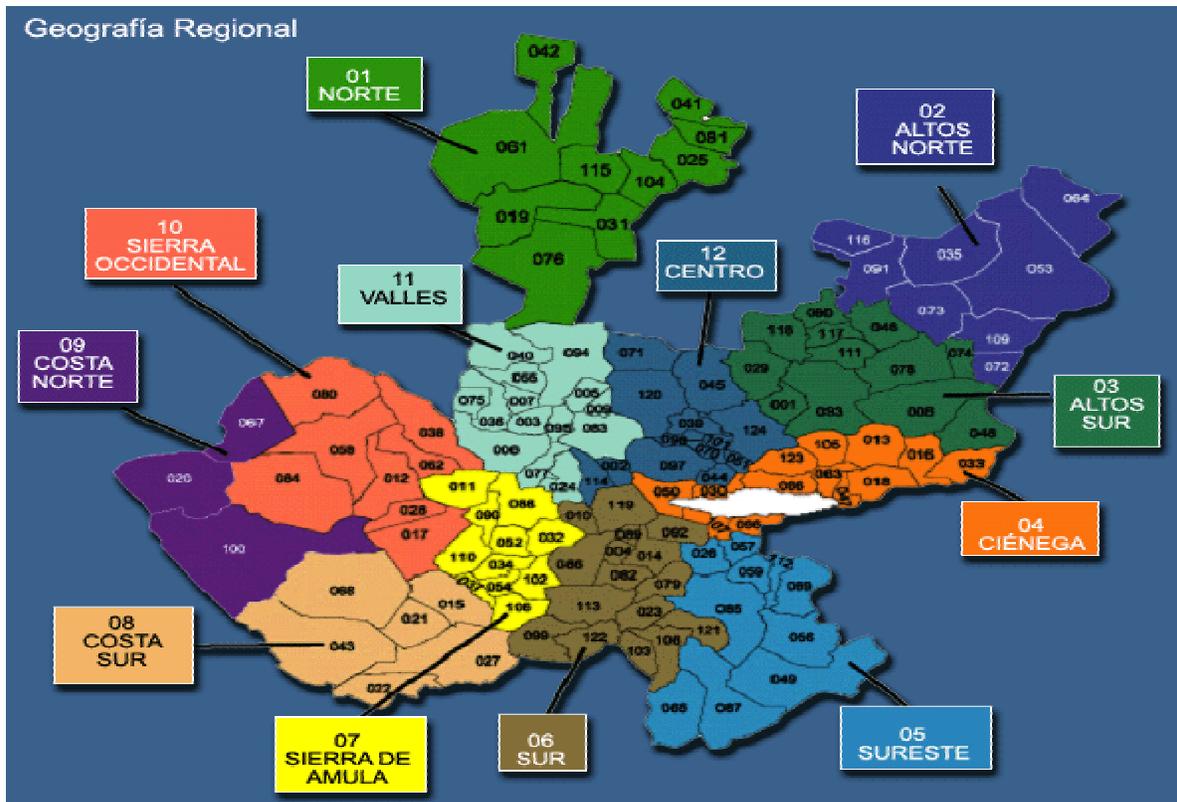
SAGARPA, Reglas de Operación del Programa de Alianza Contigo 2004, México, 2004.

INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Jalisco edición 2004, Aguascalientes, Ags. 2004.

## Anexos

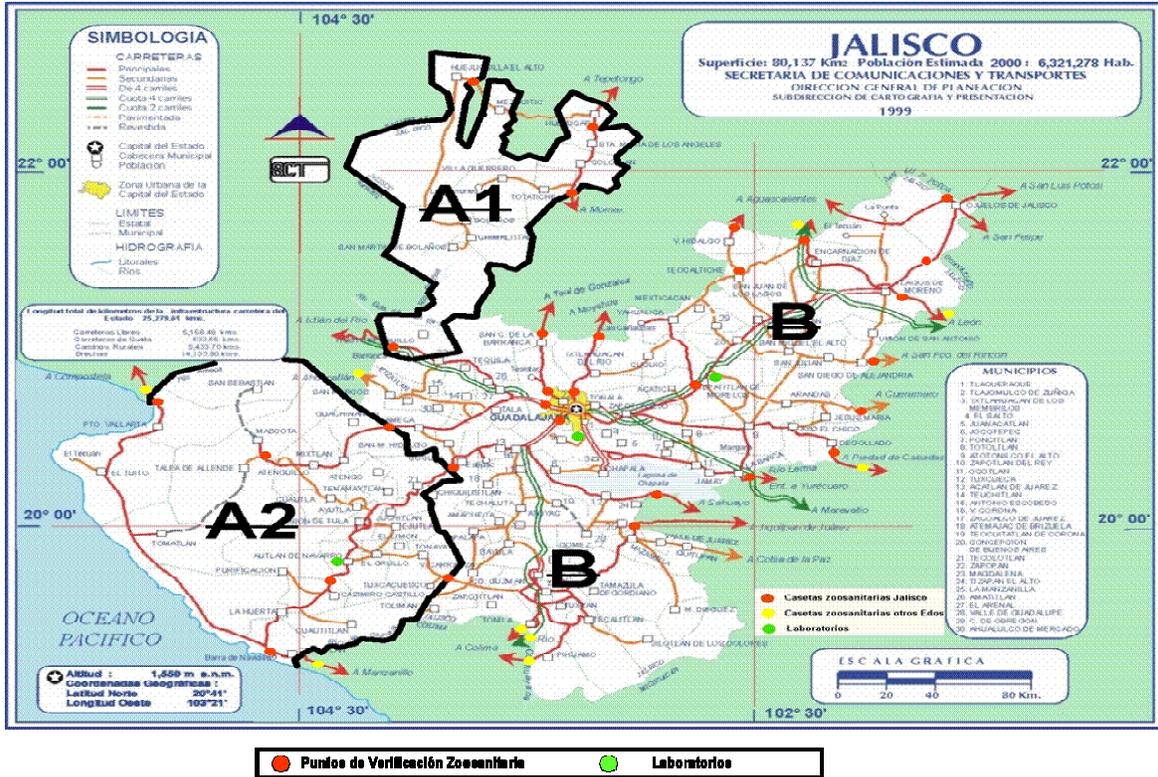
### Mapificación de las campañas

Mapa Anexo 1. Regionalización del Estado



Mapa Anexo 2. Zonas reconocidas por USDA para la campaña de Tuberculosis

MOVILIZACION ORIGEN-DESTINO



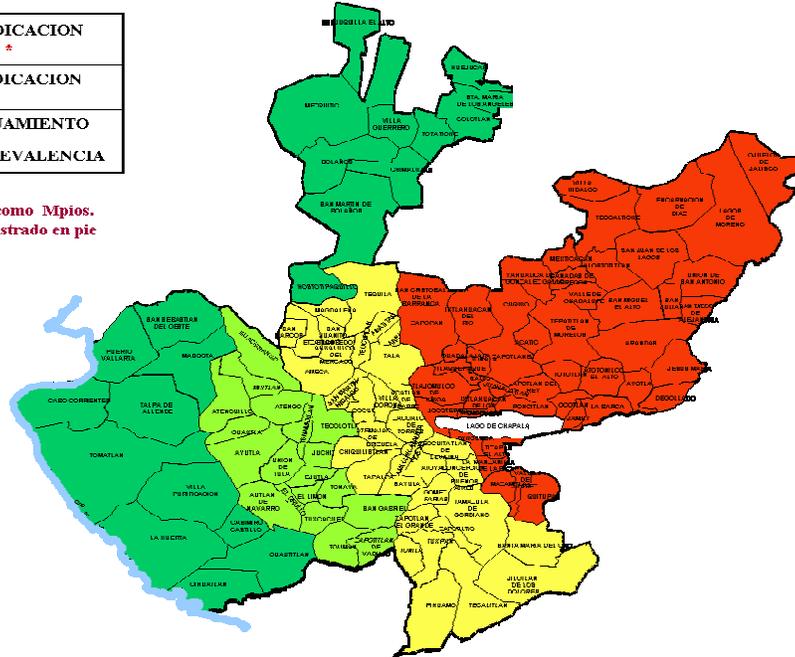
**Mapa Anexo 3. Situación de la campaña contra la Tuberculosis**

**CAMPAÑA CONTRA LA TUBERCULOSIS BOVINA**

**PLANO SEMAFORO**

● PROCESO DE ERRADICACION (4/ JUNIO /2002) *
● PROCESO DE ERRADICACION (13/ENERO/2004)
● ZONA DE AMORTIGUAMIENTO
● ZONA DE MAYOR PREVALENCIA

\* Aprobados por USDA como Mpios. Exportadores de becerro castrado en pie a los EU

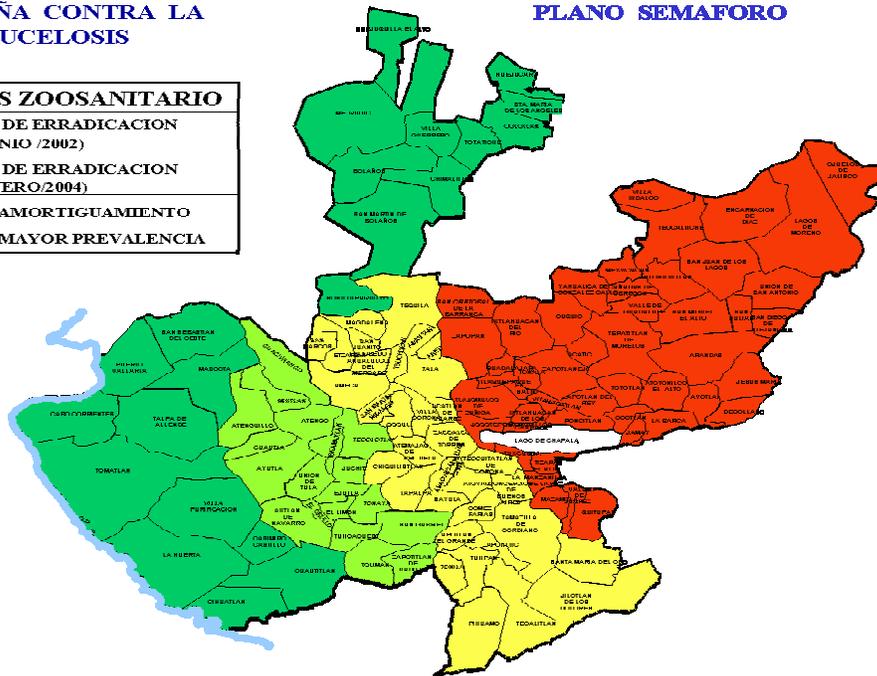


**Mapa Anexo 4. Situación de la campaña contra la Tuberculosis**

**CAMPAÑA CONTRA LA BRUCELOSIS**

**PLANO SEMAFORO**

STATUS ZOOSANITARIO	
● PROCESO DE ERRADICACION (4/ JUNIO /2002)	
● PROCESO DE ERRADICACION (13/ENERO/2004)	
● ZONA DE AMORTIGUAMIENTO	
● ZONA DE MAYOR PREVALENCIA	

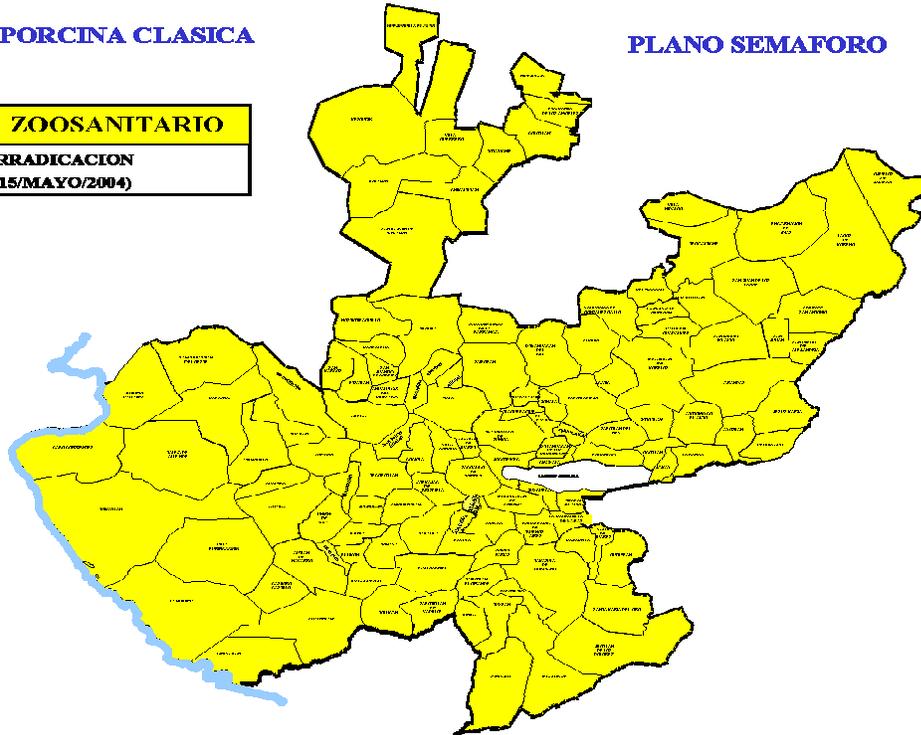


**Mapa Anexo 5. Situación de la campaña de FPC**

**FIEBRE PORCINA CLASICA**

**PLANO SEMAFORO**

**STATUS ZOOSANITARIO**  
**ERRADICACION**  
**(15/MAYO/2004)**

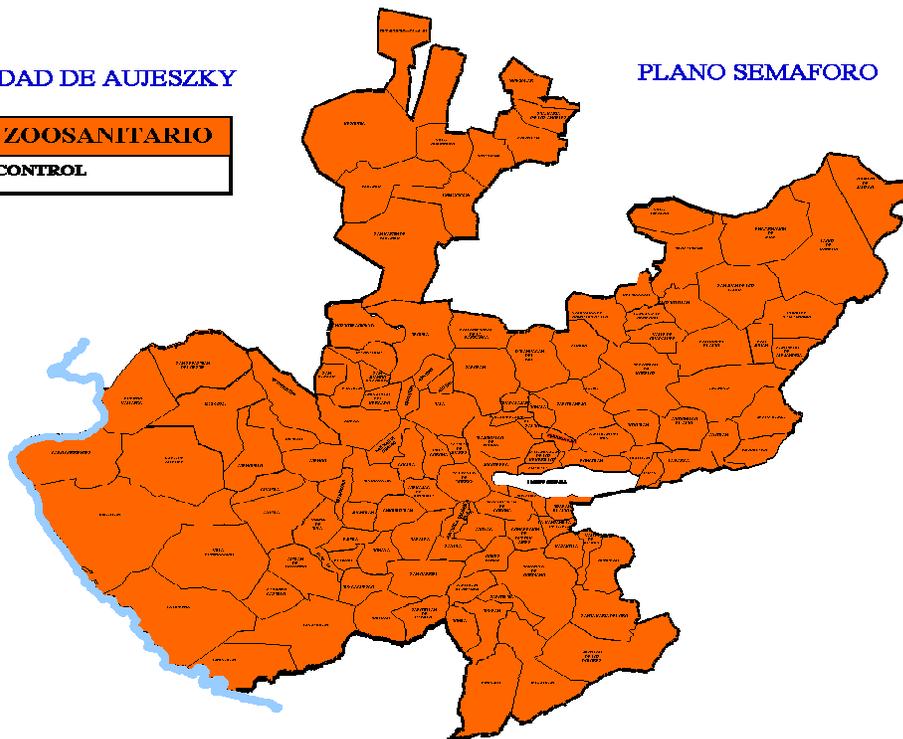


**Mapa Anexo 5. Situación de la campaña de Aujeszky**

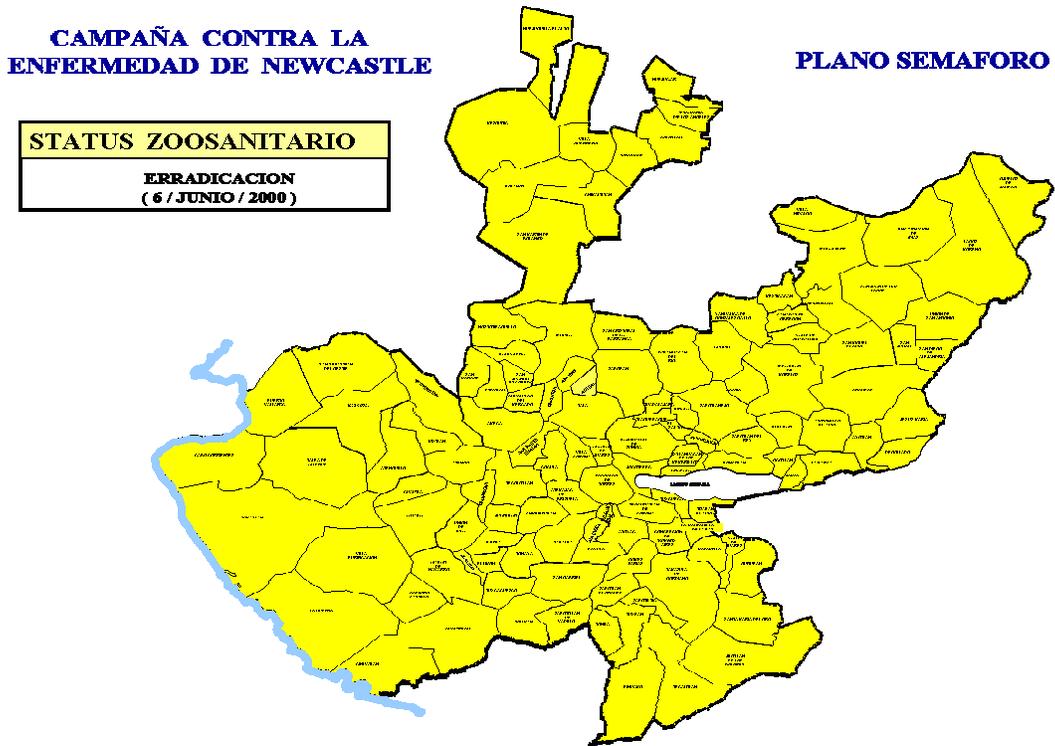
**ENFERMEDAD DE AUJESZKY**

**PLANO SEMAFORO**

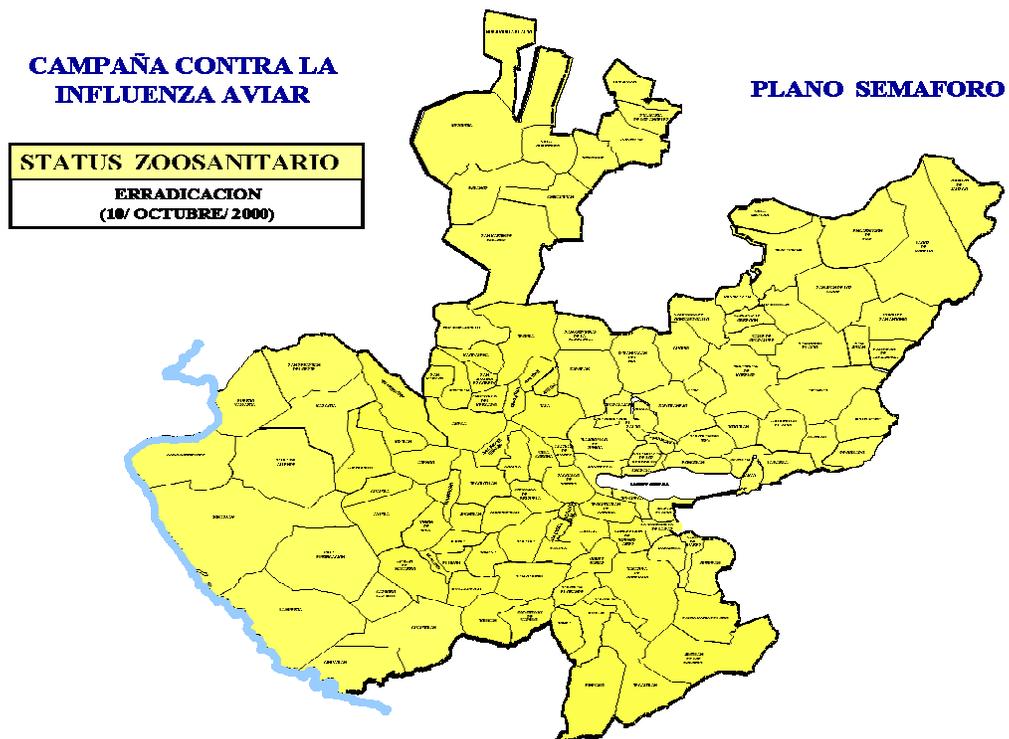
**STATUS ZOOSANITARIO**  
**CONTROL**



**Mapa Anexo 6. Situación de la campaña de Newcastle**



**Mapa Anexo 7. Situación de la campaña de Influenza Aviar**



**Mapa Anexo 8. Situación de la campaña de Salmonelosis Aviar**

**CAMPAÑA CONTRA LA  
SALMONELOSIS AVIAR**

**PLANO SEMAFORO**

<b>STATUS ZOOSANITARIO</b>
<b>ERRADICACION ( 6 / JUNIO / 2000 )</b>

