



Evaluación Alianza contigo 2003



Sanidad Agropecuaria **Visión Estratégica**

MÉXICO

OCTUBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Sanidad Agropecuaria **Visión Estratégica**



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Dr. Javier Trujillo Arriaga
Director en Jefe del SENASICA

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Dr. José Ángel del Valle Molina
Director General de Salud Animal

Dr. Jorge Hernández Baeza
Director General de Sanidad Vegetal

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Evaluadores

Gabriel Ayala Borunda

José Juan Mondragón Castillo

Consultor Internacional

Jonathan Rushton

Sistemas

Emilio Morales Torres

Soledad Rodríguez Partida

Administración

Ma. Eugenia Barajas Montoya

Robert Williams Carcamo Mallen

Tabla de contenido

1. Introducción	1
2. Principales problemas de los Subprogramas de Salud Animal y Sanidad Vegetal de la Alianza Contigo 2003	1
2.1 Estructura.....	1
2.2 Financiamiento.....	3
3. Factores de éxito en las campañas de sanidad agropecuaria	5
4. Debilidades en las campañas de sanidad agropecuaria	7
5. Conclusiones.....	10
6. Recomendaciones.....	13
6.1 Priorización de campañas sanitarias	13
6.2 Planeación de campañas prioritarias.....	13
6.3 Estructura sanitaria	13
6.4 Sistemas de información	14

Índice de cuadros

Cuadro 1. Factores de éxito en la campaña contra Fiebre Porcina Clásica en Sonora y Yucatán	5
Cuadro 2. Factores de éxito en la campaña contra Tuberculosis Bovina en zonas productoras de ganado de carne	6
Cuadro 3. Factores de éxito en la campaña contra Moscas de la Fruta en zonas libres o de baja prevalencia.....	6
Cuadro 4. Debilidades en la campaña contra Fiebre Porcina Clásica en el país (Zonas en control y erradicación).....	7
Cuadro 5. Debilidades en la campaña contra Tuberculosis Bovina en zonas productoras de ganado de leche y doble propósito	8
Cuadro 6. Debilidades en la campaña contra Moscas de la Fruta en zonas bajo control ..	8
Cuadro 7. Debilidades en la campaña contra Broca del Café.....	9
Cuadro 8. Debilidades en la campaña contra Virus Tristeza de los Cítricos	9

Índice de figuras

Figura 1. Estructura organizativa de la Alianza Contigo para los Subprogramas de salud Animal y Sanidad Vegetal.....	2
Figura 2. Proceso de aprobación y desembolso de las contribuciones federales de la Alianza para los subprogramas de Salud Animal y Sanidad Vegetal	3
Figura 3. Problemática generada por el proceso de aprobación y desembolso de las contribuciones federales de la Alianza para las campañas sanitarias	4
Figura 4. Problemática generada por el proceso de aprobación y desembolso de las contribuciones federales de la Alianza para las campañas sanitarias	12
Figura 5. Desarrollo de un sistema de información para realizar análisis financieros y económicos de las campañas de sanidad agroalimentaria	14

Lista de siglas y abreviaturas

CESV	Comité Estatal de Sanidad Vegetal
PSIA	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
RO	Reglas de Operación
CEFPP	Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria
FPC	Fiebre Porcina Clásica
TB	Tuberculosis Bovina
EUA	Estados Unidos de Norteamérica
USDA	Departamento de Agricultura de los EUA (por sus siglas en inglés)
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

1. Introducción

La evaluación de la Alianza Contigo 2003 (Alianza para el Campo) es un ejercicio que permite detectar fortalezas y debilidades de los programas y subprogramas que la componen, para proponer alternativas de mejora que permitan incrementar los impactos. De esta manera, el objetivo de la evaluación fue: *“Identificar oportunidades de mejora y proponer cambios en el diseño y operación de la Alianza, para incrementar su eficacia operativa y sus impactos”*. Además, la evaluación se realiza para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de presentar los resultados de la aplicación de los recursos gubernamentales en los programas que comprenden esta estrategia del gobierno federal.

Dentro del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PSIA) de la Alianza Contigo 2003, se realizaron las evaluaciones nacionales de los Subprogramas de Salud Animal y Sanidad Vegetal en las que se incluyó la evaluación de los procesos operativos, estructura organizativa y operativa, resultados epidemiológicos e impactos económicos de las campañas sanitarias prioritarias para el SENASICA.

Como resultado de esas evaluaciones, en los informes nacionales respectivos se presentan los principales hallazgos, las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis de la información recabada por una parte a través de documentación oficial relacionada con los subprogramas y campañas evaluadas, y por otra, de las entrevistas a funcionarios, operativos, técnicos, productores y otros actores involucrados, y de las visitas de campo en los estados seleccionados como estudios de caso para las evaluaciones nacionales.

Los principales productos de ambas evaluaciones se sintetizan en este documento que resume la problemática más crítica de los subprogramas y las campañas. Presenta las conclusiones y recomendaciones que son clave para motivar un cambio en el desarrollo estratégico de la sanidad agroalimentaria y, de esta manera, incrementar sustancialmente los resultados e impactos de los recursos públicos y privados que financian las actividades de sanidad agroalimentaria en México.

En este contexto, el objetivo del presente documento es analizar temas estratégicos para mejorar la efectividad del SENASICA como institución nacional responsable del combate de las enfermedades y plagas de animales y vegetales.

2. Principales problemas de los Subprogramas de Salud Animal y Sanidad Vegetal de la Alianza Contigo 2003

2.1 Estructura

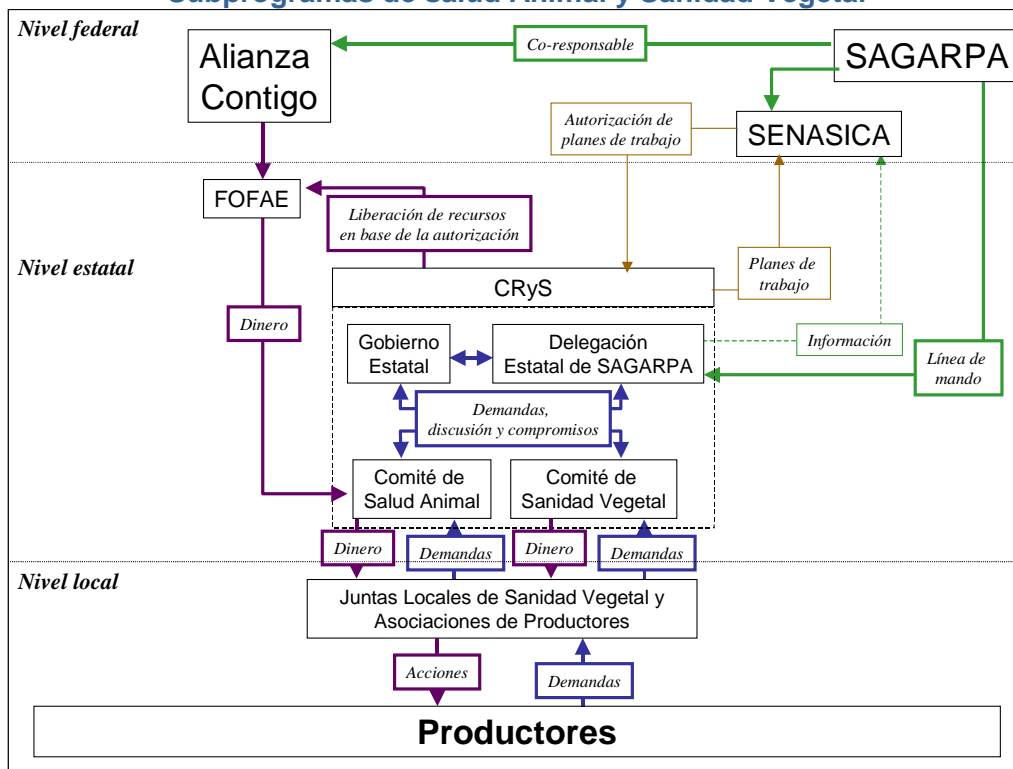
El análisis de la estructura y procesos operativos de los subprogramas de Salud Animal y Sanidad Vegetal, establecidos en las Reglas de Operación (RO) de la Alianza Contigo, se muestra en la figura 1.

En principio, las líneas de mando establecidas entre el nivel central de SAGARPA y sus Delegaciones Estatales, acotan la participación del SENASICA en el proceso de elaboración de los planes anuales de Salud Animal y Sanidad Vegetal (figura 1, líneas verdes) ya que no hay una línea de mando directa entre el SENASICA y el personal federal sanitario en las Delegaciones, lo que minimiza la posibilidad de colocar los recursos bajo una perspectiva de priorización nacional, que corresponde al SENASICA establecer.

Por otro lado, el proceso de planeación de los programas anuales de trabajo (figura 1, líneas azules), inicia con las demandas de acciones sanitarias de los productores que son integradas y llevadas a discusión y consenso por los organismos auxiliares sanitarios (CEFPP y CESV) en conjunto con los representantes de la Delegación de SAGARPA y del gobierno estatal. De nuevo, la participación del SENASICA es reducida en este proceso debido a la falta de presencia con una estructura propia en los estados.

Una vez integradas las propuestas de trabajo para las campañas sanitarias, las RO establecen que deben ser avaladas por el SENASICA (figura 1, líneas marrón). Este paso se realiza en un tiempo muy corto, lo que aunado a la falta de personal suficiente a nivel central para un análisis a profundidad de las propuestas, restringe el procedimiento a la revisión de factibilidad técnica y financiera de las metas, con muy poca oportunidad y motivación por parte de los técnicos del SENASICA para influir significativamente en los planes de trabajo de los estados.

Figura 1. Estructura organizativa de la Alianza Contigo para los Subprogramas de salud Animal y Sanidad Vegetal



Finalmente, una vez obtenido el aval del SENASICA, el resto de los procesos de aprobación, liberación, operación y seguimiento de los recursos (figura 1, líneas violetas) se llevan a cabo dentro del ámbito estatal, con una intervención escasa de este órgano desconcentrado.

Lo anterior permite concluir que tanto el esquema operativo de la Alianza como la estructura actual del SENASICA no son adecuados para que este organismo tenga un control efectivo sobre los procesos críticos de las actividades de sanidad agroalimentaria en los estados, lo que reduce significativamente su capacidad para modificarlos a fin de mejorar sus resultados e impactos.

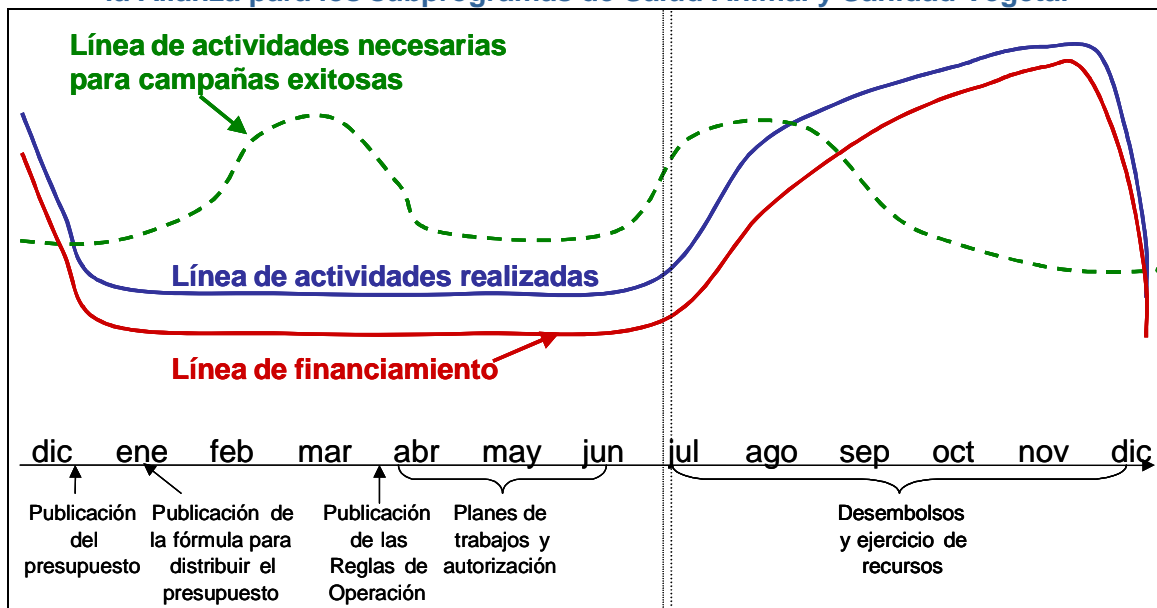
2.2 Financiamiento

Las actividades sanitarias requieren en ocasiones ser ejecutadas en tiempos específicos, debido a que responden a factores diversos como los climáticos, de manejo y producción, y a la naturaleza estacional de algunas enfermedades o plagas. Estos tiempos no necesariamente coinciden con los establecidos en la RO para la aprobación y liberación de los recursos.

El esquema de desembolso de los recursos de la Alianza mostrado en la figura 2, es inadecuado para apoyar exitosamente las campañas sanitarias, ya que durante una parte del año no se tiene disponibilidad de recursos para operar, porque es necesario cumplir primero con los procesos administrativos para la autorización y colocación de las aportaciones del gobierno federal en las entidades para la operación de las campañas sanitarias.

Por tanto, las actividades son ejecutadas principalmente durante la segunda parte del año, que es cuando los recursos están disponibles, lo que genera una diversidad de problemas en el ámbito operativo sanitario que se reflejan en la calidad de los procesos y sus resultados.

Figura 2. Proceso de aprobación y desembolso de las contribuciones federales de la Alianza para los subprogramas de Salud Animal y Sanidad Vegetal

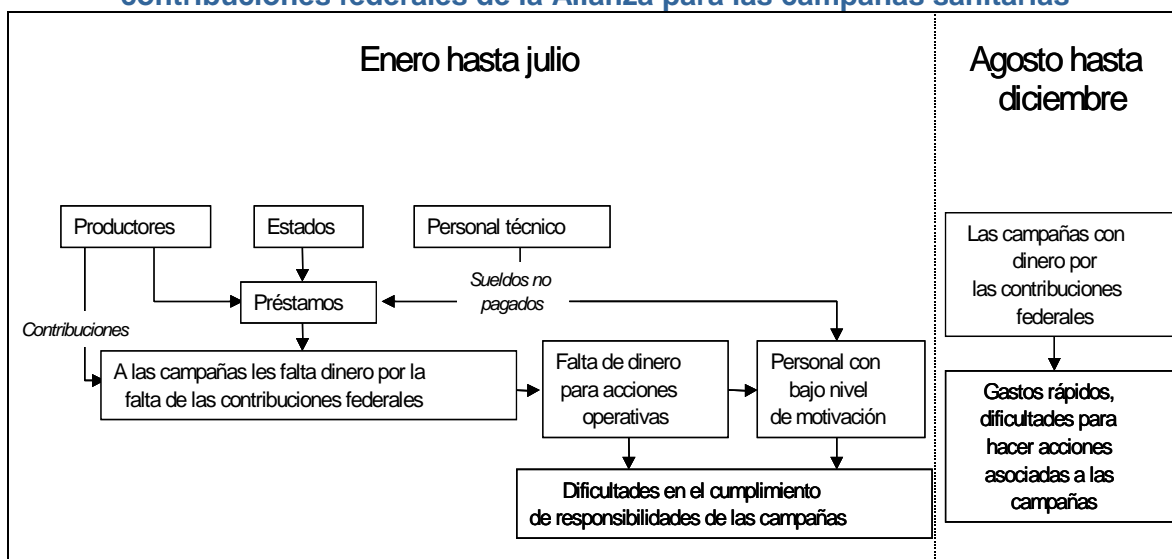


Los informes de las evaluaciones nacionales de los Subprogramas de Salud Animal y Sanidad Vegetal hacen referencia a la mayoría de los problemas originados por este esquema de aprobación y desembolso de la Alianza. Sin embargo, los problemas críticos asociados a esta situación se resumen en la figura 3, donde se observa que la falta de recursos durante el primer semestre del año obliga a los operativos a buscar fuentes alternas de financiamiento -cuando están disponibles- ya sea de sus mismas organizaciones o bien de los gobiernos estatales.

Además, en algunos estados los préstamos provienen indirectamente de los técnicos que laboran en los organismos auxiliares, ya que se retrasan los pagos de sueldos hasta que se cuenta con el financiamiento de la Alianza, lo que en conjunto con la falta de dinero para realizar las actividades sanitarias necesarias en la primera parte del año, provoca una baja motivación del personal para realizar trabajos de calidad y genera dificultades para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades.

Por el contrario, durante la segunda parte del año, las campañas tienen recursos provenientes de las aportaciones federales, pero la obligación de comprometerlos a más tardar a finales del año, obliga a los operativos a realizar gastos rápidos que provocan de nuevo problemas para ejecutar acciones asociadas a las campañas con la eficiencia y eficacia requerida.

Figura 3. Problemática generada por el proceso de aprobación y desembolso de las contribuciones federales de la Alianza para las campañas sanitarias



Se puede concluir de lo anterior, que el esquema actual de aprobación y desembolso de los recursos de la Alianza para los programas sanitarios es lento y burocrático y no es adecuado para la dinámica sanitaria de campañas exitosas, ya que no permite la colocación de los recursos de la Alianza en los tiempos óptimos para lograr mejores impactos técnicos y económicos.

3. Factores de éxito en las campañas de sanidad agropecuaria

Existen ejemplos de campañas exitosas en el país, que sirven de referencia para determinar los principales factores que fueron o son claves en los buenos resultados obtenidos. Como ejemplo de estos ejercicios exitosos se describirán los casos de la campaña contra la Fiebre Porcina Clásica (FPC) en Sonora y Yucatán, la campaña contra Tuberculosis Bovina (TB) en zonas de producción extensiva de ganado de carne, y la campaña contra Moscas de la Fruta en zonas libres y de baja prevalencia.

El cuadro 1 muestra los factores de financiamiento, incentivos y organización de la campaña contra la FPC en Sonora y Yucatán, donde la participación de los productores altamente tecnificados influyó significativamente en los resultados positivos.

Los altos incentivos de los productores para, por una parte, eliminar los costos asociados a la presencia de la enfermedad en las piaras, y por otra las posibilidades de explorar nuevos mercados una vez salvada la barrera sanitaria que representaba la FPC, motivó que hubieran aportaciones substanciales de estos productores para financiar las actividades de la campaña, adicionales a las aportaciones gubernamentales. En conjunto, una participación activa en la organización y operación de las actividades de la campaña permitió generar acciones sustantivas a través de una estrategia agresiva que llevó a la erradicación de la FPC en estos dos estados del país.

Cuadro 1. Factores de éxito en la campaña contra Fiebre Porcina Clásica en Sonora y Yucatán

Financiamiento	Incentivos	Organización
<ul style="list-style-type: none"> Fondos de gobierno federal Aportaciones mayoritarias de productores tecnificados 	<ul style="list-style-type: none"> Altos por eliminación de pérdidas directas Altos por apertura de mercados nacionales e internacionales 	Coordinación de: <ul style="list-style-type: none"> Gobierno federal Gobierno estatal Productores mayoritariamente tecnificados

Por su parte, la campaña contra la TB ha tenido éxito en las zonas de ganadería extensiva de carne (cuadro 2), ya que aunque las aportaciones para su financiamiento han provenido fundamentalmente de la Alianza, los incentivos para la comercialización de animales en pie a los EUA han motivado la participación de los productores en estas regiones para avanzar en la eliminación de la enfermedad de los hatos.

Sin embargo, un factor clave en esta campaña ha sido la supervisión de las autoridades de EUA de los avances de la misma, que con el interés propio de lograr la erradicación de la TB en su territorio, han establecido una serie de requisitos a los ganaderos mexicanos para permitir la exportación de ganado a territorio norteamericano, que han llevado a generar avances sustanciales en estas zonas ganaderas.

Cuadro 2. Factores de éxito en la campaña contra Tuberculosis Bovina en zonas productoras de ganado de carne

Financiamiento	Incentivos	Organización
<ul style="list-style-type: none"> Fondos de Alianza 	<ul style="list-style-type: none"> Bajos por eliminación de pérdidas directas por enfermedad Altos por apertura de mercados nacionales e internacionales 	Coordinación de: <ul style="list-style-type: none"> Gobierno federal Gobierno estatal Productores Supervisión de: <ul style="list-style-type: none"> Gobierno de EUA

Respecto a la campaña contra Moscas de la Fruta en zonas libres y de baja prevalencia (cuadro 3), adicionales a las aportaciones de la Alianza los productores han incorporado recursos de otras fuentes en las actividades, debido a que existen altos incentivos para reducir o eliminar las pérdidas directas que provoca esta plaga, así como los incentivos para la apertura de mercados nacionales e internacionales en condiciones sanitarias competitivas.

Factores adicionales de éxito en esta campaña han sido las aportaciones que por vía del gobierno federal se han aplicado directamente para financiar algunas de las acciones esenciales de la campaña, y también el reconocimiento de las autoridades de los EUA de los avances en zonas libres y de baja prevalencia que ha impulsado los resultados exitosos de esta campaña en estas regiones.

Cuadro 3. Factores de éxito en la campaña contra Moscas de la Fruta en zonas libres o de baja prevalencia

Financiamiento	Incentivos	Organización
<ul style="list-style-type: none"> Fondos de Alianza Aportaciones de Productores Aportaciones Federales 	<ul style="list-style-type: none"> Altos por reducción de las pérdidas directas Altos por apertura de mercados nacionales e internacionales 	Coordinación de: <ul style="list-style-type: none"> Gobierno federal Gobierno estatal Productores Reconocimiento: <ul style="list-style-type: none"> USDA

En resumen, derivado del análisis anterior se pueden identificar factores que en común han sido claves para alcanzar el éxito en las campañas sanitarias:

- Adecuados incentivos a los productores que los impulsan a participar activamente en el financiamiento, la organización y operación de las campañas, y constituyen una base sólida para lograr resultados exitosos, ya que del grado de participación de los productores depende en gran medida el resultado e impacto de las actividades sanitarias. Estos incentivos pueden originarse de la necesidad de reducir las pérdidas asociadas a la presencia de las enfermedades o plagas, o bien del interés de participar en condiciones sanitarias competitivas en los mercados nacionales e internacionales.
- Financiamientos adicionales a los recursos de la Alianza, que provienen de los mismos productores o bien de presupuestos gubernamentales que no están sujetos al esquema de la Alianza y, por lo tanto, pueden ser aplicados con mayor oportunidad

para realizar las acciones de las campañas en los tiempos óptimos para lograr buenos resultados.

- En algunos casos la participación de instituciones extranjeras como el caso de USDA, tiene un papel importante en el desarrollo de estrategias y de liderazgo que genera mejores resultados de las campañas sanitarias.

4. Debilidades en las campañas de sanidad agropecuaria

Las actuales campañas sanitarias tienen debilidades que retrasan o detienen los resultados sanitarios y por ende los impactos económicos que se persiguen, por lo que es necesario identificarlas y desarrollar estrategias para contrarrestar su efecto. A continuación se describen, a manera de ejemplo, algunos factores que en común se consideran debilidades de las actuales campañas sanitarias.

En la campaña contra la FPC en zonas en control y erradicación (cuadro 4), a diferencia de Sonora y Yucatán, las aportaciones adicionales de los porcicultores han sido menores, por lo que el financiamiento de las actividades de la campaña depende fundamentalmente de los recursos provenientes de la Alianza.

Los incentivos para los productores son más bajos debido a que, aunque se incluyen a productores tecnificados, predominan los de traspatio, con poco o ningún estímulo económico, debido a que las actividades porcícolas son menos rentables y por tanto las inversiones en actividades sanitarias son bajas y las pérdidas asociadas a la presencia de la FPC son diluidas por otras problemáticas mayores no asociadas a la sanidad.

También el incentivo de acceso a mercados es bajo, debido a que los productores en estas regiones están acostumbrados a vender en mercados nacionales menos exigentes, donde la sanidad no es un obstáculo a la comercialización.

En este caso, la organización y operación de la campaña se complica debido a la baja participación de un sector productivo menos desarrollado, mal organizado y con pocos incentivos.

Cuadro 4. Debilidades en la campaña contra Fiebre Porcina Clásica en el país (Zonas en control y erradicación)

Financiamiento	Incentivos	Organización
<ul style="list-style-type: none"> • Fondos de Alianza • Aportaciones menores de algunos productores tecnificados 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos por eliminación de pérdidas directas por enfermedad • Medios a bajos por apertura de mercados nacionales e internacionales 	Coordinación de: <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno federal • Gobierno estatal • Productores tecnificados y traspatio

Por su parte, la campaña contra la TB en zonas de ganadería lechera y de doble propósito (cuadro 5) se enfrenta a situaciones similares a las antes descritas, donde el financiamiento depende exclusivamente de las aportaciones en la Alianza, las pérdidas

provocadas por la enfermedad son bajas por lo que no representan un incentivo para su eliminación, y la posibilidad de acceso a mercados nacionales e internacionales está restringida por otros factores diferentes a los sanitarios.

Cuadro 5. Debilidades en la campaña contra Tuberculosis Bovina en zonas productoras de ganado de leche y doble propósito

Financiamiento	Incentivos	Organización
<ul style="list-style-type: none"> Fondos de Alianza 	<ul style="list-style-type: none"> Bajos a medios por eliminación de pérdidas directas por enfermedad Bajos por apertura de mercados nacionales e internacionales 	Coordinación de: <ul style="list-style-type: none"> Gobierno federal Gobierno estatal Productores

Lo anterior genera poca participación de los productores de estos sectores productivos, con las consiguientes complicaciones en la operación de las actividades de la campaña ante una amplia gama de productores con diferentes niveles de prevalencia de TB que ponen en riesgo los avances en otros sectores de la ganadería.

En estos sectores de producción lechera y de traspatio, la intervención de los EUA ha sido mínima debido a que su atención se ha concentrado en las ganaderías que exportan directamente a su territorio y que son la amenaza más inmediata a sus objetivos de erradicación.

La campaña contra Moscas de la Fruta en zonas bajo control (cuadro 6) presenta condiciones similares a las dos anteriores, ya que depende fundamentalmente de los recursos de la Alianza, y los incentivos a pesar de ser altos para la reducción de las pérdidas directas provocadas por la presencia de la plaga, no son suficientes para motivar la participación de todos los productores y los incentivos para comercializar en mercados nacionales e internacionales no son altos dada la heterogénea composición del sector productivo en estas regiones.

En consecuencia, existen problemas para organizar y operar la campaña en estas zonas, y la participación de las autoridades de EUA no es en el mismo nivel que en zonas libres o de baja prevalencia y se limita exclusivamente a la verificación de los embarques provenientes de estas zonas y de los huertos inscritos en los programas de exportación a ese país.

Cuadro 6. Debilidades en la campaña contra Moscas de la Fruta en zonas bajo control

Financiamiento	Incentivos	Organización
<ul style="list-style-type: none"> Fondos de Alianza 	<ul style="list-style-type: none"> Altos por reducción de las pérdidas directas Medios a bajos por apertura de mercados nacionales e internacionales poco accesibles 	Coordinación de: <ul style="list-style-type: none"> Gobierno Federal Productores Verificación: <ul style="list-style-type: none"> USDA (embarques y huertos)

La campaña contra la Broca del Café (cuadro 7) presenta debilidades en su financiamiento, ya que depende exclusivamente de la Alianza pero sólo de las aportaciones gubernamentales sin la participación de los productores. Aunado a esto, los incentivos son poco adecuados para motivar la participación ya que aun cuando existen motivos para reducir las pérdidas asociadas a la presencia de esta plaga en los huertos cafetaleros del país, las drásticas variaciones de los precios nacionales e internacionales del café hacen poco atractiva la erradicación de la plaga desde el punto de vista económico.

Esto conlleva a una problemática en la organización y operación de la campaña ya que el sector cafetalero está estructurado en su mayoría por una gran cantidad de pequeños productores de bajos recursos, con bajos niveles de rentabilidad, en regiones de alta población indígena y altos niveles de marginación, y que aunado a la escasa motivación para combatir la plaga, resultan en una pobre participación de los productores en las actividades de esta campaña.

Cuadro 7. Debilidades en la campaña contra Broca del Café

Financiamiento	Incentivos	Organización
<ul style="list-style-type: none"> • Fondos de Alianza, no hay aportaciones adicionales de los productores ni de gobiernos estatal y federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios a altos por reducción de las pérdidas directas • Bajos por los bajos precios nacionales e internacionales del café 	Coordinación de: <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno federal • Gobierno estatal • Productores

Por último, el caso de la campaña contra el Virus Tristeza de los Cítricos (cuadro 8) es otro ejemplo donde se detectan debilidades que pueden ser claves para lograr en un futuro la erradicación de la enfermedad en los huertos cítricos del país. En este caso, el financiamiento también depende de la Alianza en su totalidad y los incentivos son bajos para reducir las pérdidas causadas por este problema fitosanitario ya que para los productores los costos derivados de la destrucción de los árboles infectados y asintomáticos en plena producción son mayores a los costos que genera la presencia del virus.

Cuadro 8. Debilidades en la campaña contra Virus Tristeza de los Cítricos

Financiamiento	Incentivos	Organización
<ul style="list-style-type: none"> • Fondos de Alianza 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios a Bajos por la ausencia de síntomas y pérdidas directas • Bajos por la destrucción de árboles en plena producción y asintomáticos 	Coordinación de: <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno federal • Gobierno estatal • Productores

En resumen, los análisis de las debilidades de las campañas muestran que hay factores en común que han restado eficacia a sus acciones, entre las que se distinguen:

- Las campañas dependen casi exclusivamente de los recursos de la Alianza, bajo un esquema burocrático y lento que genera problemas para realizar actividades exitosas. No cuentan con financiamientos adicionales que les permitan una mayor flexibilidad financiera para sortear los obstáculos que este esquema presenta para las actividades sanitarias.
- Los incentivos para los productores en estos casos son de medios a bajos, lo que incide fuertemente en la participación de los productores de todos los estratos económicos y productivos, generando más externalidades negativas que positivas. Es necesario que los productores estén adecuadamente incentivados para lograr medidas sanitarias exitosas, ya que redundan en beneficios económicos.
- El bajo nivel organizativo de los productores es un factor en contra de la organización de las campañas, y su operación se complica por el bajo nivel de participación de los productores poco incentivados y mal organizados. El escaso control y liderazgo del gobierno federal en estas campañas es factor que incide aún más en las decisiones de los productores para no participar en las actividades sanitarias, aun cuando éstas sean de carácter obligatorio a través de una normatividad que no es suficientemente vigilada.

5. Conclusiones

Un factor importante de la actuación del SENASICA es la credibilidad que como institución oficial de sanidad debe tener frente a los productores y los organismos internacionales. Si no se cumple con el papel de entidad confiable, sus actividades en términos de acciones en el campo, recopilación y análisis de datos y difusión de información sobre el estatus sanitario del país, tendrán bajo valor y afectarán la competitividad y el desarrollo del sector pecuario.

También es necesario considerar la creciente importancia de la credibilidad que deben mostrar las instituciones nacionales de sanidad agropecuaria para cumplir los requisitos en el comercio internacional de productos agropecuarios especificados en los acuerdos internacionales fito y zoonosanitarios.

En Latinoamérica existen claros ejemplos del impacto positivo de éstas instituciones con respecto al comercio internacional: en México el valor y seriedad de la campaña de la mosca de la fruta permite la exportación de fruta a EUA, en Chile la seriedad y credibilidad del SAG¹ ha estimulado el desarrollo de los subsectores de aves, porcinos y recientemente de la exportación de carne de bovino aún siendo un país con pocas ventajas como productor pecuario, así como del sector frutícola. En Brasil, la calidad de la información sobre su estatus de fiebre aftosa y fiebre porcina clásica presentada a la comunidad internacional, ha apoyado el desarrollo y las exportaciones de los subsectores porcino y bovino.

La cuestión más importante es cómo lograr y mantener la credibilidad en las acciones y los resultados de las campañas fito y zoonosanitarias. Para ello es necesario:

¹ Servicio Agrícola y Ganadero

1. Contar con un sistema de vigilancia epidemiológica sensible que pueda demostrar las investigaciones a partir de reportes de sospechas negativas y positivas.
2. Tener una estructura pública de servicio de sanidad agropecuaria que demuestre líneas de mando desde los niveles superiores hasta los inferiores en las campañas fito y zoonosanitarias de importancia regional y nacional.
3. Realizar procesos de priorización y planeación de los problemas fito y zoonosanitarios presentes y de éstos cuáles son riesgos provenientes de fuera del país. Este proceso debe resultar en metas financieras, físicas y técnicas.
4. Ejecutar campañas fito y zoonosanitarias que sean eficientes (metas financieras y físicas cumplidas) y eficaces (metas técnicas cumplidas).

Sin embargo, el ambiente político y administrativo derivado del esquema establecido en la Alianza para las actividades de sanidad agroalimentaria, tiene fuertes repercusiones en el entorno operativo de las actividades de sanidad agroalimentaria y en sus impactos (figura 4).

La separación de las responsabilidades que marca la Alianza entre los niveles federal y estatal respecto a los procesos de planeación, instrumentación y generación de impactos es inadecuada, ya que el SENASICA es responsable de las metas técnicas de las campañas, pero no tiene control sobre los procesos básicos de planeación, instrumentación de las acciones, vigilancia y seguimiento operativo.

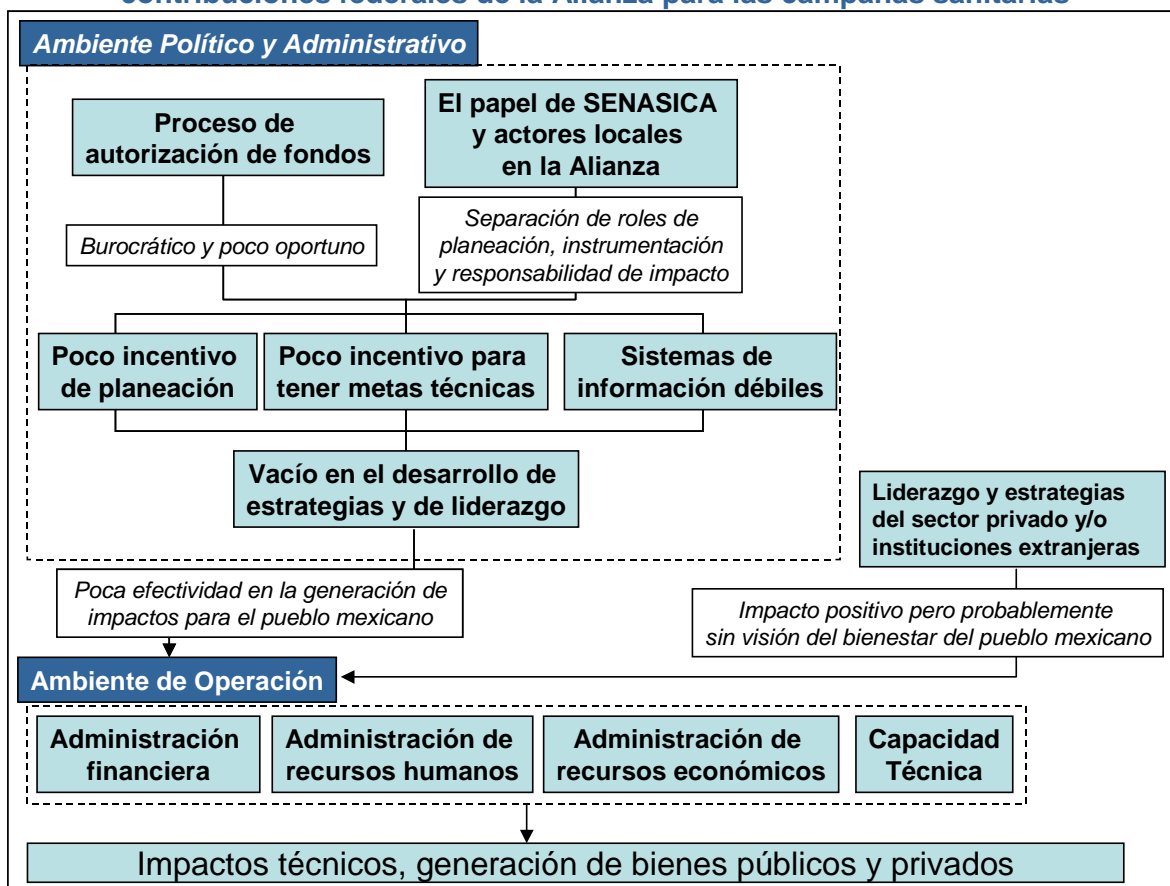
Aunado a lo anterior, el proceso de autorización y liberación de los recursos de la Alianza -en el cual el SENASICA tampoco tiene participación alguna- es burocrático y poco oportuno para efectuar acciones sanitarias exitosas, lo que genera grandes problemas para ejercer los recursos con eficiencia y eficacia para lograr impactos técnicos y económicos.

La estrategia de desconcentración de las responsabilidades en materia de sanidad agroalimentaria no ha sido efectiva, ya que se solamente se desconcentra parte de la estructura federal, mientras que los presupuestos de operación de las actividades sanitarias se mantienen bajo un esquema poco flexible e inoportuno para apoyar efectivamente el avance sanitario requerido por los productores agropecuarios.

Lo anterior, provoca un ambiente de poco incentivo para la planeación, dado que el SENASICA sólo es responsable de los impactos técnicos, pero no tiene el control suficiente de los procesos y presupuestos para comprometerse a establecer metas técnicas ambiciosas que generen mejores impactos. Además, la ausencia de sistemas de información (técnica, productiva y económica) que alimenten el análisis para la toma de decisiones, complica el panorama del gobierno federal para establecer mejores estrategias y un mayor control de las actividades.

Este ambiente político y administrativo genera un vacío de liderazgo por parte del gobierno federal en materia sanitaria al no tener el control de los procesos y presupuestos, y una deficiencia en la generación de estrategias al no existir las condiciones adecuadas para el desarrollo de planes a mediano y largo plazo.

Figura 4. Problemática generada por el proceso de aprobación y desembolso de las contribuciones federales de la Alianza para las campañas sanitarias



Bajo este ambiente, los impactos generados para la población no son los adecuados, considerando los esfuerzos y las inversiones actuales, ya que los problemas anteriormente descritos tienen un fuerte impacto en el ambiente operacional de las actividades sanitarias, en la administración financiera, de recursos humanos y económicos, así como en las capacidades técnicas de los responsables normativos y operativos de las campañas sanitarias. Todo esto tiene un efecto que limita la magnitud de los impactos esperados, tanto en la generación de bienes públicos como privados.

Sin embargo, en algunos casos exitosos, el vacío de liderazgo y estrategias que genera este ambiente, es ocupado por productores altamente organizados o bien por instituciones extranjeras que provocan un impacto positivo temporal en el ambiente operativo, con un incremento en los resultados e impactos.

No obstante, aún cuando estas intervenciones tienen un efecto positivo, no siempre están enfocadas en el bienestar de la población, ya que son realizadas para proteger o crear bienes privados, que en el mediano y largo plazo sólo son redituables para pequeños sectores de la población que es la beneficiada, lo que obliga a la intervención gubernamental para que los beneficios generados a través de las inversiones gubernamentales no sean solamente de carácter privado sino que tengan un impacto más amplio en la sociedad.

6. Recomendaciones

6.1 Priorización de campañas sanitarias

Se recomienda que el SENASICA inicie un proceso de **priorización de las actividades sanitarias** que lleve a diferenciar las campañas nacionales de mayor importancia para el país de aquellas con una importancia regional o local. Las campañas clasificadas dentro de la categoría de interés nacional deberán de ser operadas bajo un **esquema de ejecución nacional** dentro de la Alianza, con el **control de los presupuestos y la responsabilidad total sobre la eficiencia** (metas físicas y financieras) **y la eficacia** (metas técnicas) de las campañas por el SENASICA; se recomienda incluir en principio **Tuberculosis Bovina, Fiebre Porcina Clásica y Moscas de la Fruta**. El resto de las campañas podrán continuar operando dentro del esquema federalizado, con aportaciones mayoritarias de los gobiernos estatales y los productores y con la asesoría técnica del SENASICA.

Para el proceso de priorización de campañas sanitarias se recomienda llevar a cabo un tamizado de las mismas para identificar las campañas de interés nacional con base en:

- el análisis de los sectores productivos que intervienen en las campañas sanitarias;
- la determinación de los papeles de los sectores involucrados en la generación de bienes públicos y privados, de las externalidades, y el riesgo moral para la mejor asignación de los presupuestos gubernamentales y de los productores; y
- la investigación de las fallas en los mercados de información, de insumos y productos para establecer acciones que permitan corregir estas irregularidades.

Además, donde sea necesario se deberá realizar un análisis económico completo para justificar inversiones fuertes en el control y erradicación de enfermedades y plagas. La priorización se deberá realizar de manera continua a través de sistemas de información que generen indicadores sobre la eficiencia y eficacia de las campañas y que permitan establecer los cambios en las prioridades de manera oportuna y sustentada.

6.2 Planeación de campañas prioritarias

Se recomienda que el SENASICA establezca un proceso de **planeación de largo plazo** para las campañas, con la responsabilidad total sobre las de prioridad nacional y en conjunto con los actores locales en las campañas de interés regional o estatal. Este proceso deberá de culminar con el establecimiento de **metas multianuales** y la identificación de los **requerimientos institucionales y presupuestarios** necesarios para la instrumentación de los planes nacionales, regionales y estatales.

6.3 Estructura sanitaria

Se recomienda que el SENASICA complete su estrategia de desconcentración de las funciones de sanidad agroalimentaria para contar con una **estructura propia en los estados**, que le permita tener un mejor control de los procesos de planeación, seguimiento operativo y evaluación de las campañas de sanidad agropecuaria en el ámbito estatal. Para esto, se propone como medida a corto plazo la **transferencia del personal y presupuesto de sanidad agroalimentaria de las Delegaciones** a este

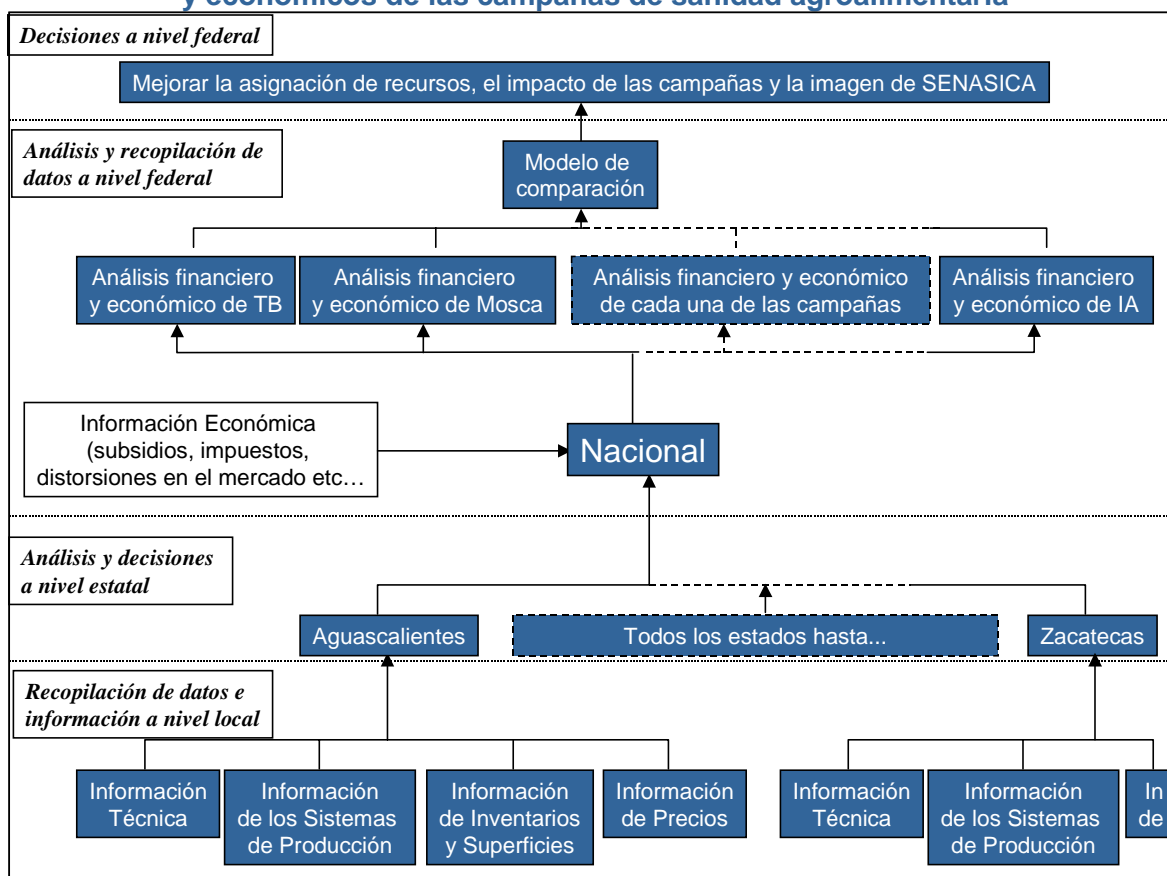
órgano desconcentrado para tener un control directo del personal federal a cargo de las campañas, sobre todo en las consideradas como prioritarias.

6.4 Sistemas de información

Se recomienda que el SENASICA destine a la brevedad recursos para el desarrollo de un **sistema informático** homogéneo en los estados, que alimente con datos para el seguimiento, análisis y evaluación epidemiológica y económica de las actividades sanitarias como herramienta para apoyar la toma de decisiones a los niveles estatal y federal.

Este sistema de información deberá tener una base no sólo en la información técnica generada por las campañas, sino también en la información sobre los sectores productivos, en inventarios y superficies de animales o cultivos, y de precios de los productos agropecuarios en los mercados nacionales e internacionales (figura 5).

Figura 5. Desarrollo de un sistema de información para realizar análisis financieros y económicos de las campañas de sanidad agroalimentaria



Con esta base de información se podrán correr modelos de evaluación económica y financiera que apoyen el análisis y la toma de decisiones a nivel estatal para las campañas sanitarias en operación. Los resultados de estos análisis y evaluaciones

proporcionarán información de todos los estados que, en conjunto con información económica nacional sobre subsidios, impuestos, distorsiones de mercado y otras, permitirán realizar análisis económicos y financieros en un contexto nacional para cada una de las campañas sanitarias apoyadas con recursos gubernamentales.

Finalmente, del análisis nacional de cada una de las campañas se pueden obtener indicadores de la eficiencia y eficacia de las campañas que analizados en un modelo de comparación podrán proporcionar un análisis comparativo para mejorar la asignación de los recursos entre campañas, incrementar los impactos técnicos y económicos y mejorar la imagen del SENASICA ante los productores y la comunidad internacional a través de la toma de decisiones sustentada en una base amplia de información y de análisis económico y financiero.