



Evaluación
Alianza para el Campo 2004

Sistema de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en México Visión Estratégica

Sistema de Sanidad e Inocuidad
Agroalimentaria en México
Visión Estratégica

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
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

Jonathan Rushton
Consultor internacional

Tabla de contenido

1. Introducción	1
2. Contexto.....	2
2.1 El Gobierno en México - Descentralización	2
2.2 Ley Federal de Desarrollo Sustentable.....	2
2.3 Sistema-Producto.....	3
2.3.1 <i>El Sistema-Producto para la cadena alimenticia tradicional de auto subsistencia</i>	3
2.3.2 <i>Los Sistemas-Producto de cadenas alimenticias emergentes</i>	4
2.4 Cambios en la sociedad mexicana	6
2.5 Cambios en estatus sanitario	9
2.6 Cambios en comercialización	10
2.7 Fortalezas y debilidades del sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria en México	10
2.7.1 <i>¿Quiénes son los clientes del sistema?</i>	10
2.7.2 <i>¿Cuáles son las demandas y necesidades de los clientes?</i>	12
3. La Estrategia.....	15
3.1 Definición de la problemática.....	15
3.2 <i>¿HACIA dónde se tiene que llegar con un sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria?</i>	15
3.3 Acciones para fortalecer y desarrollar el sistema actual	16
3.3.1 <i>Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable</i>	17
3.3.2 <i>Desarrollo y fortalecimiento de la organización del servicio</i>	17
3.3.3 <i>Cambio de Enfoque</i>	18
3.3.4 <i>Representatividad nacional e internacional</i>	18
4. Bibliografía	19
5. Anexo - Definiciones y Conceptos.....	20
5.1 Con respecto a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.....	20
5.2 General en el documento	20

Índice de cuadros

Cuadro 1. Análisis de las demandas y necesidades actuales de los principales clientes del Sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria	12
Cuadro 2. Un análisis de las fortalezas del Sistema de sanidades e inocuidad alimentaria para cubrir las demandas y necesidades principales del pueblo Mexicano.....	13
Cuadro 3. Análisis de las debilidades del Sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria para cubrir a las demandas y necesidades principales del pueblo Mexicano..	14

Índice de figuras

Figura 1. Representación gráfica de una cadena alimenticia tradicional de auto subsistencia.....	3
Figura 2. Representación gráfica de una cadena alimenticia emergente	4
Figura 3. Porcentaje del PIB de agricultura y de sus sistemas-productos (Braithwaite, 2005)	5
Figura 4. Las tendencias en la proporción de la población total en la zona rural, proporción de la población económicamente activa en actividades agropecuarias y la proporción de la población rural económicamente activa entre 1993 a 2003	6
Figura 5. Índice de consumo de alimentos (1990=100) de diferentes tipos en términos de peso	7
Figura 6. Tendencias de consumo per cápita de carnes en un periodo de 10 años en México	8
Figura 7. Aumento en gastos para alimentos con un 10% de incremento en los ingresos .	9

1. INTRODUCCION

El mundo está en un constante cambio y durante los últimos años este proceso se ha vuelto más complejo. Esto es cierto en particular para los sistemas de producción agropecuaria y las cadenas productivas asociadas, donde la demanda de alimentos económicos, abundantes y seguros es cada día más grande. El papel del estado es facilitar cambios positivos, entonces la pregunta importante es ¿cómo se deberían hacer?. Las acciones en la sanidad e inocuidad alimentaria son claves en su papel de facilitador de cambios positivos. Sin embargo solamente se puede contestar esta pregunta en una manera más precisa con información sobre el contexto donde funciona el gobierno, lo que incluye un análisis de las organizaciones gubernamentales que están trabajando en el campo de sanidad e inocuidad alimentaria.

En este sentido el análisis realizado por la Evaluación Alianza para el Campo (FAO-SAGARPA, 2004a; 2004b; 2004c; Rushton, 2004) para los años 2003 y 2004 mostró que hay debilidades en la organización pública en el apoyo al sector agropecuario en la lucha contra las enfermedades animales y plagas. Estas debilidades fueron analizadas en términos de responsabilidades y flujo financiero dentro el gobierno federal y gobiernos estatales (FAO-SAGARPA, 2004c). La información presentada llegó a conclusiones preocupantes en que las debilidades identificadas pueden tener un impacto negativo a la competitividad mundial de los productos agropecuarios mexicanos. Para completar este análisis la Evaluación del 2005 examinó no solamente el Servicio oficial de sanidades e inocuidad alimentaria (SENASICA), pero también el Sistema de Sanidad Agropecuario e Inocuidad Alimentaria (ver Anexo para la definición). El Sistema incluye los sectores públicos y privados y es la combinación de éstos en donde se puede desarrollar una idea sobre las debilidades y fortalezas que existen en México.

Por lo tanto, el documento de propuesta conceptual presentará información de contexto en términos del marco legal para la sanidad e inocuidad alimentaria, los cambios en las cadenas agroalimentarias, cambios socio-económicos y el crecimiento en importancia en el comercio con el objetivo de:

“Plantear una visión estratégica para poner a consideración del gobierno de manera que su implementación fortalezca la institucionalidad del sistema de sanidad e inocuidad alimentaria para satisfacer las demandas y necesidades del pueblo Mexicano en términos de seguridad e inocuidad alimentaria y oportunidades de comercio para todos.”

El documento tiene dos capítulos, el primero presentará el contexto de la situación agropecuaria en México y el segundo una estrategia para lograr el objetivo. Como apoyo a estas secciones el anexo contiene definiciones oficiales y una explicación de conceptos utilizados en el documento.

2. CONTEXTO

Para entender y analizar un sistema de sanidad e inocuidad alimentaria es necesario tener el contexto en donde se encuentra inmerso. Por lo tanto, en este capítulo se presentarán aspectos importantes del contexto. De ellos se presentará una breve descripción de la estructura y visión general del gobierno en México con relación a la sanidad e inocuidad alimentaria. En el marco legal se analizará las implicaciones de la ley Federal de Desarrollo Sustentable (Gobierno de México, 2001). Finalmente se examinará el desarrollo y los cambios de la sociedad Mexicana y el sector agropecuario con un enfoque en los sistemas-productos; las tendencias en migración y empleo; la demanda para alimentos; el estatus fito y zoo sanitario; y la negociación internacional.

2.1 El Gobierno en México - Descentralización

A mediados de la década de los 80, el gobierno de México empezó una política de descentralización con metas asociadas a la privatización y liberalización de regulaciones económicas. La descentralización transfirió más poder a los estados y los municipios en términos de consulta pública, poder de decisión, control, ejecución de políticas y responsabilidades financieras. Por ello, los estados y municipios asumieron más autonomía en el uso de recursos, aunque generalmente no han tenido suficientes recursos para cumplir con todas sus nuevas responsabilidades.

La política de descentralización en relación al desarrollo rural es mucho más reciente ya que empezó en 1995. Este proceso involucró la transferencia de responsabilidades a los gobiernos estatales y la creación de algunos servicios desconcentrados. La autoridad queda principalmente con el gobierno federal, pero con la coordinación con los gobiernos estatales. Hay opiniones respecto a que la ejecución de la descentralización todavía no ha terminado. Sin embargo, es una política importante con relación al sistema de sanidad e inocuidad alimentaria, debido a que los niveles de gobierno estatal y municipal tienen poder y recursos en términos de implementación y el gobierno federal debería coordinar las actividades con estos dos niveles de gobierno, a través de negociaciones y discursos convincentes y no a través de procesos de mandato. Este estilo de liderazgo suave necesita funcionarios con conocimientos y habilidades diferentes a los de una organización y un sistema centralizado.

2.2 Ley Federal de Desarrollo Sustentable

El marco legal para el sistema de sanidad e inocuidad alimentaria está regido por la Ley Federal de Desarrollo Sustentable (Gobierno de México, 2001). En el capítulo VIII de la ley, se definen los papeles para la sanidad agropecuaria. El Gobierno Federal tiene la responsabilidad de establecer el Sistema, y la coordinación del Sistema está en las manos de SAGARPA. Este Sistema tiene el papel de proveer información sobre la situación de sanidad agropecuaria. La organización con mayor responsabilidad es la Comisión Intersecretarial que según la ley: “fomentará la normalización, organizará y llevará a cabo campañas de emergencia y campañas fitozoosanitarias, e impulsará los programas para el fomento de la sanidad agropecuaria mediante la concertación con los gobiernos de las entidades federativas y productores”. Finalmente SENASICA está

nombrado para controlar el movimiento de animales y productos agropecuarios en la frontera y hacer representación a nivel internacional.

Por lo tanto, según lo establecido en la ley, las campañas están bajo el mando de una Comisión que no tiene identidad de organización ni institución, lo que significa que SENASICA es demasiado débil en su poder de decisión dentro las campañas. Otra implicación importante de ésta ley, es que la responsabilidad de la generación de información esta asignada al Sistema que no tiene organización.

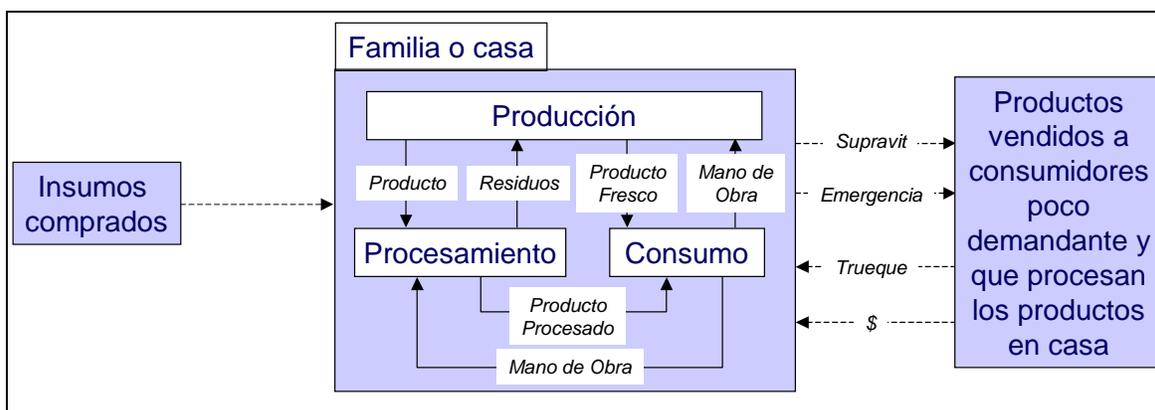
2.3 Sistema-Producto

En la actualidad hay cambios importantes en los sistemas-producto en el mundo, y en México estos cambios van desde los sistemas producto relacionados con la auto subsistencia a sistemas producto emergentes que tienen características parecidas a cadenas agroalimentarias. Las siguientes secciones definen los dos extremos en este desarrollo.

2.3.1 El Sistema-Producto para la cadena alimenticia tradicional de auto subsistencia

Generalmente, en el sistema producto de auto subsistencia el productor, procesador y consumidor están en la misma casa. Hay poco uso de insumos comprados y la venta de productos es para obtener un superávit o en caso de emergencias. Las transacciones son monetarias y de trueque. Es más un sistema de producción que un sistema producto. Las intervenciones de salud animal y sanidad vegetal generan beneficios que quedan principalmente dentro del sistema de producción (ver Figura 1).

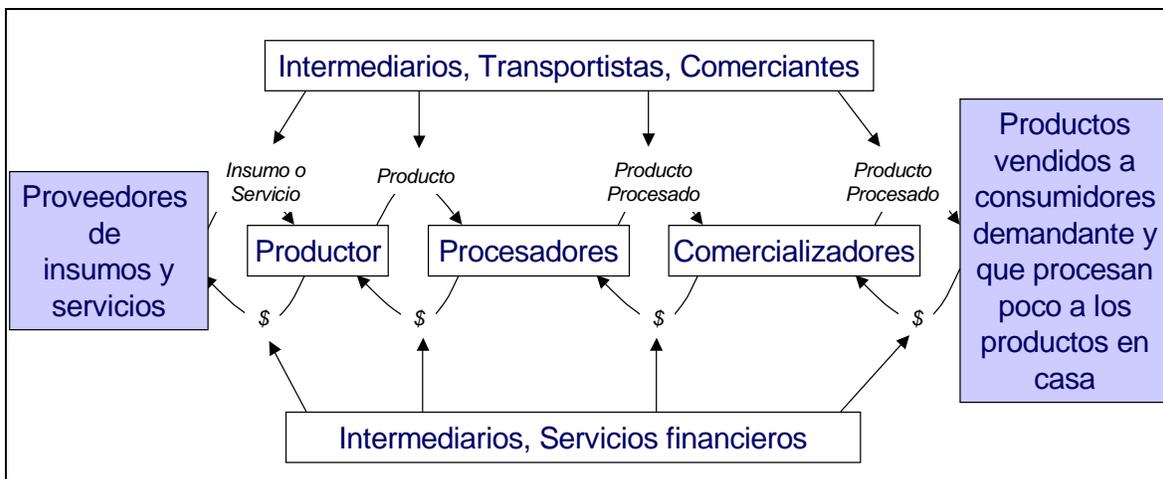
Figura 1. Representación gráfica de una cadena alimenticia tradicional de auto subsistencia



2.3.2 Los Sistemas-Producto de cadenas alimenticias emergentes

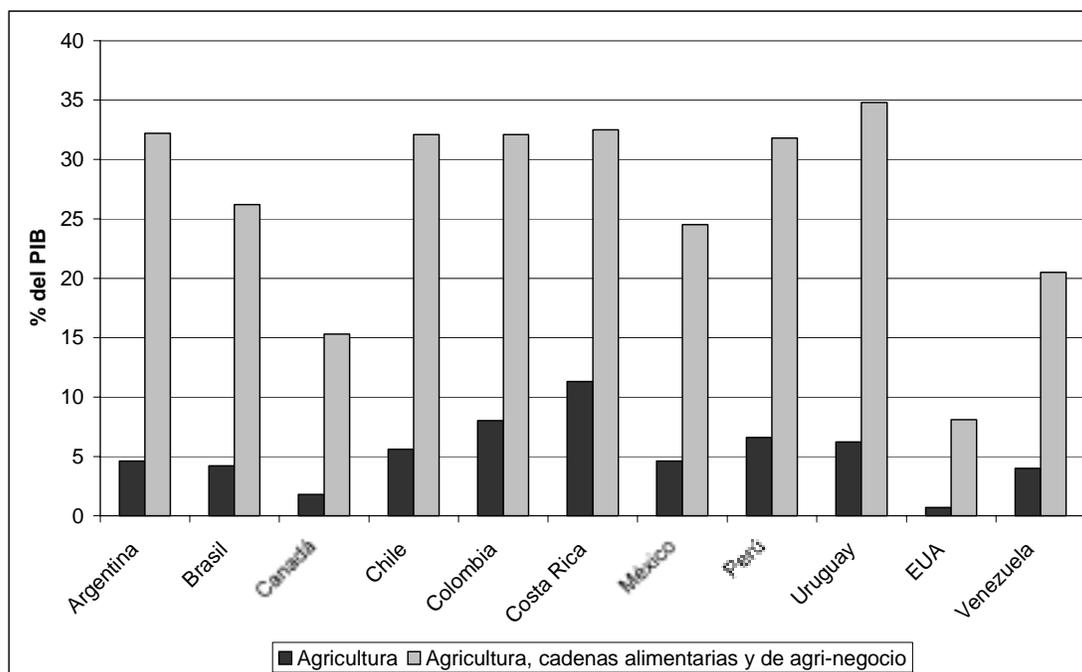
En los sistemas producto de cadenas alimenticias emergentes la producción, procesamiento y consumo están separados a veces por distancias geográficas grandes. Hay especialización en las cadenas y sus capacidades técnicas son altas. La compra de insumos y servicios son importantes en los sistemas de producción. Transportistas, intermediarios, comerciantes, y servicios financieros juegan papeles importantes. La mayoría de las transacciones son monetarias. El enfoque es el mercado y no el sistema producto (ver Figura 2).

Figura 2. Representación gráfica de una cadena alimenticia emergente



En México todavía existen los sistemas producto tradicional. Sin embargo, los sistemas producto de cadenas alimenticias emergentes están creciendo en importancia y es probable que dominen el abastecimiento de la población rural y urbana mexicana en el futuro cercano. Por ejemplo, en México el sector de producción primaria de agricultura ha bajado en importancia, pero el procesamiento, transporte y comercialización de los alimentos sigue incrementándose en importancia y crece también el porcentaje de los alimentos vendidos por los supermercados. Este patrón es común en cualquier país (ver la Figura 3).

Figura 3. Porcentaje del PIB de agricultura y de sus sistemas-productos (Braithwaite, 2005)



Las intervenciones de sanidad e inocuidad alimentaria para los sistemas-productos tradicionales y emergentes deberían ser diferentes teniendo diferentes impactos. La prestación de servicios e insumos de sanidad e inocuidad alimentaria a los sistemas-producto tradicionales es complejo en términos de como llegar a los productores y comunidades que tienen estos sistemas. Generalmente los sistemas están asociados a productores y comunidades que son pobres y están aisladas geográficamente. Una discusión sobre este problema se presenta más adelante.

Las intervenciones y acciones de sanidad e inocuidad alimentaria al nivel de la producción en un sistema-producto emergente pueden generar beneficios no solamente a nivel del productor sino en toda la cadena. La separación de productores y consumidores en los sistemas-productos emergentes significa que hay una transferencia de responsabilidad en el procesamiento de alimentos desde el hogar hacia las empresas de agro-negocios. El papel del gobierno federal para reducir los riesgos morales asociados con la inocuidad alimentaria en los nuevos sistemas es importante. La participación del estado dentro de estos nuevos sistemas es más difícil de definir y necesita de un análisis profundo y continuo de las cadenas y aplicaciones de la teoría de la economía de instituciones (New Institutional Economics). Por lo tanto, el respaldo a las actividades en términos sociales son mucho menores, pero existen argumentos importantes con relación a la eficiencia económica. En este sentido, es importante recordar que los errores con respecto a intervenciones por parte del estado dentro de estos sistemas, pueden afectar la rentabilidad de los proveedores de servicios y procesamiento lo que implica que los sistemas tengan baja competitividad en relación con los sistemas internacionales.

2.4 Cambios en la sociedad mexicana

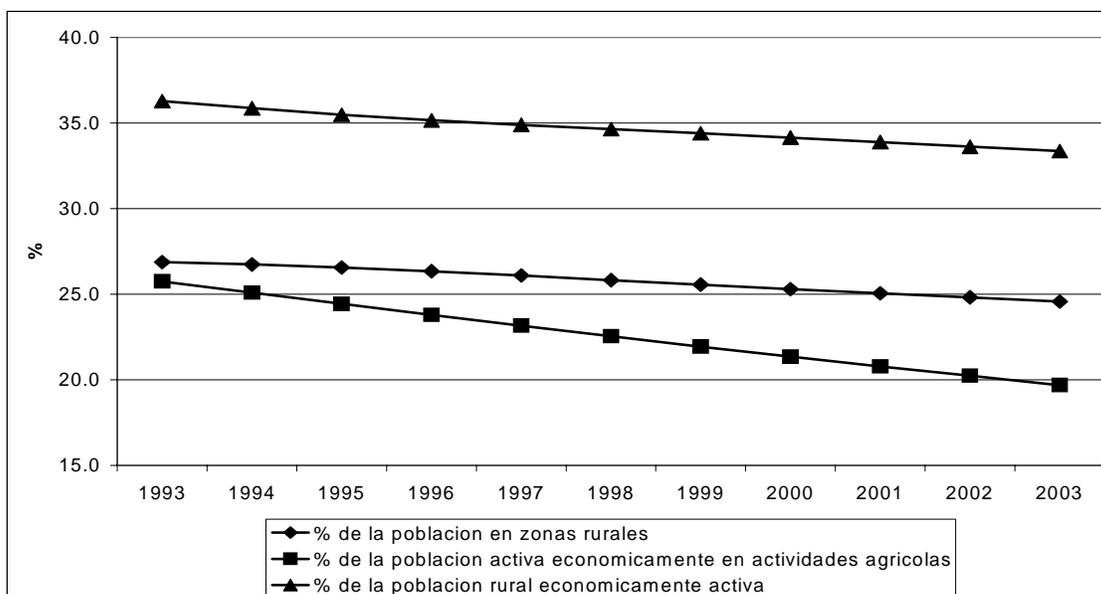
En México la población tiene una gran dinámica, que se refleja en las cifras sobre las poblaciones rurales, urbanas y económicamente activas. Los cambios en estas poblaciones indican que el proceso de migración de zonas rurales a urbanas sigue, y que la migración del campo es fundamentalmente de gente económicamente activa. Esta situación esta creando:

- En las ciudades, poblaciones pobres de gente activa que proviene del campo pero que en este contexto tienen un bajo nivel de conocimiento y destrezas; y
- En las zonas rurales, poblaciones más vulnerables donde la gente que queda no es la económicamente activa.

Podríamos decir que el campo exporta la población mas activa económicamente, aquella que ha podido mejorar en su medio mediante su conocimiento y destrezas, precisamente los que deberían tender a la empresa agrícola, quedando en el campo un nivel general menor de conocimiento y destrezas. La ciudad, en cambio importa mano de obra barata sin conocimiento y destrezas para su contexto. Esta situación impide la generación de la pequeña empresa, base fundamental del enfoque de cadena.

La Figura 4 muestra estos puntos claramente, lo que significa que un sistema de apoyo al sector agropecuario tiene responsabilidades sociales en términos de apoyo a los vulnerables en el campo y a los pobres en las ciudades. La responsabilidad más importante en este contexto es la seguridad alimentaria.

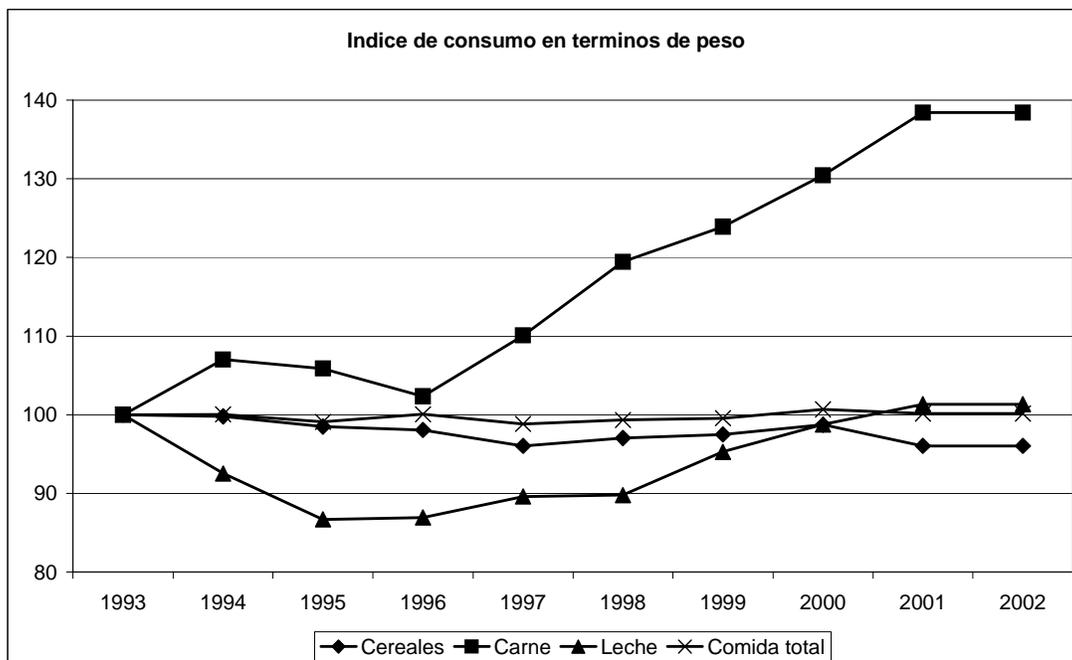
Figura 4. Las tendencias en la proporción de la población total en la zona rural, proporción de la población económicamente activa en actividades agropecuarias y la proporción de la población rural económicamente activa entre 1993 a 2003



Fuente: FAOSTAT, 2005; elaboración propia

Otra tendencia importante es que el crecimiento en la economía y los ingresos per cápita aumentan la demanda para alimentos procesados y productos pecuarios. La Figura 5 ilustra el crecimiento en demanda para productos pecuarios en México durante los 90s excepto productos lácteos.

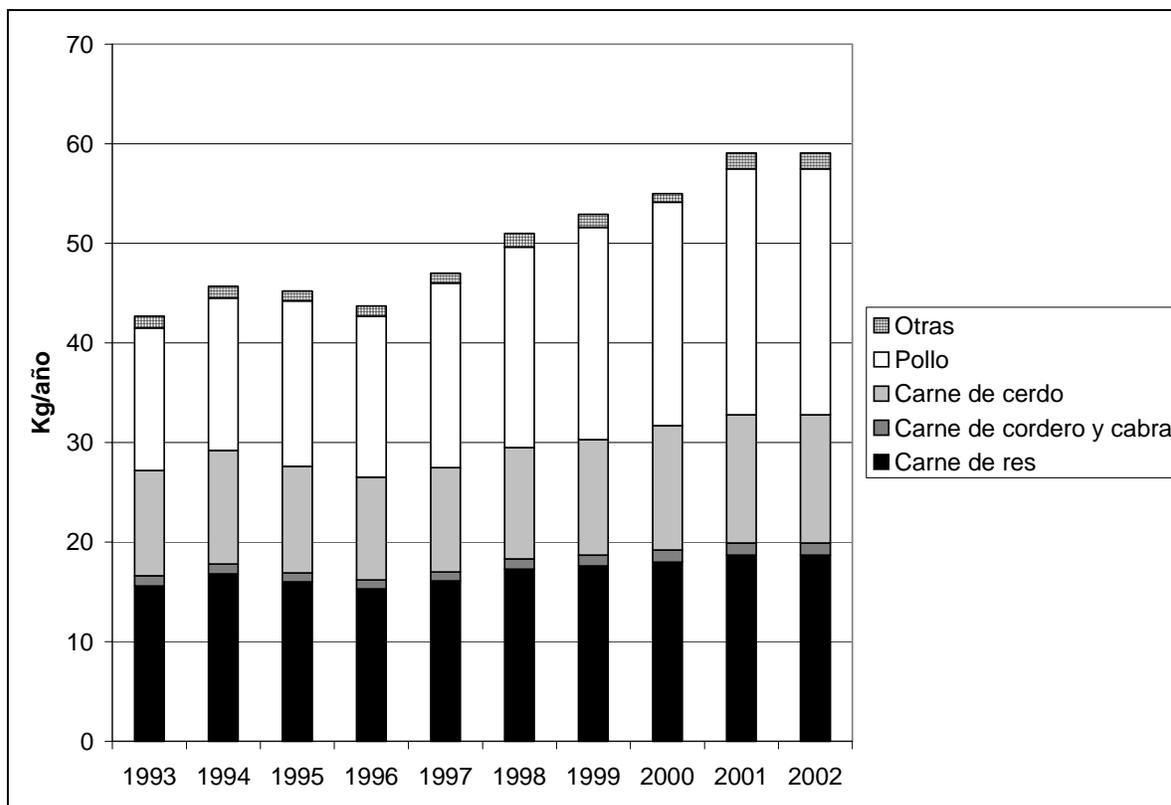
Figura 5. Índice de consumo de alimentos (1990=100) de diferentes tipos en términos de peso



Fuente: FAOSTAT, 2005; elaboración propia

El crecimiento en la demanda para productos pecuarios está asociado levemente al consumo de carne de res y cerdo y fuertemente al consumo de pollo (ver Figura 6).

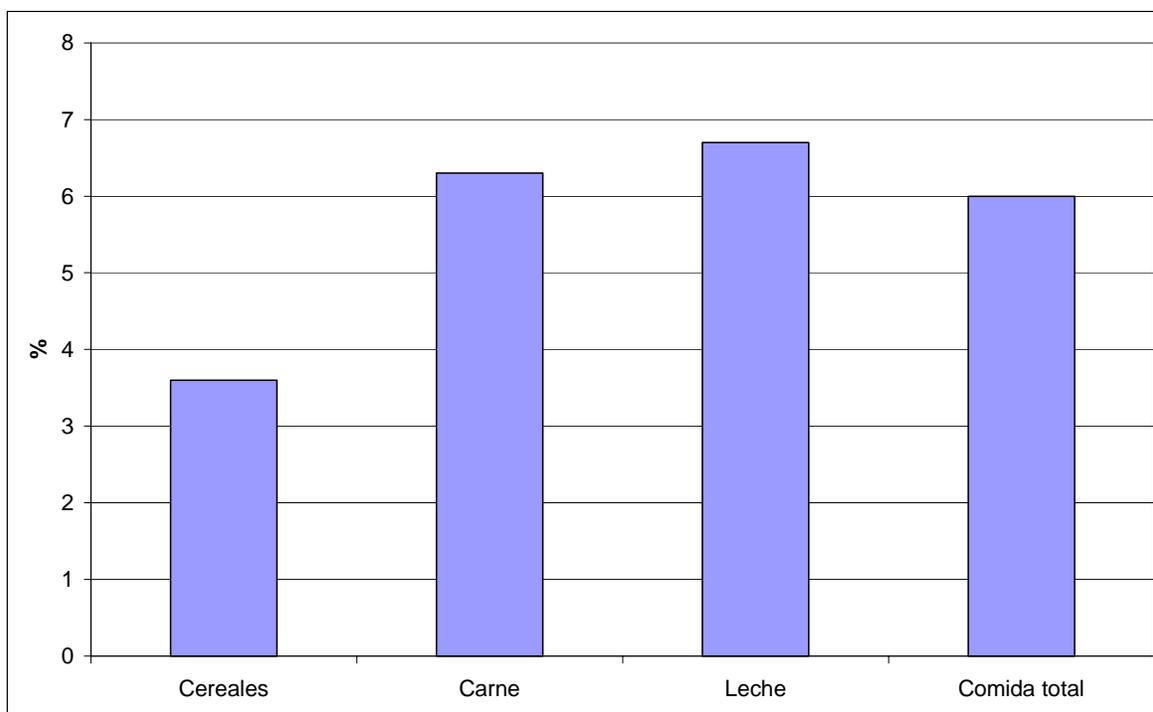
Figura 6. Tendencias de consumo per cápita de carnes en un periodo de 10 años en México



Fuente: FAOSTAT, 2005; elaboración propia

La Figura 7 muestra lo que sucede con respecto a la compra de alimentos cuando hay un incremento del 10% en los ingresos. El incremento en la compra y consumo de productos pecuarios está asociado con un aumento en la cantidad. Con respecto a los cereales, el incremento es menor y significa un incremento en calidad y procesamiento, porque la cantidad del consumo de estos productos es estático.

Figura 7. Aumento en gastos para alimentos con un 10% de incremento en los ingresos



Fuente: Seale et al, 2003

2.5 Cambios en estatus sanitario

Durante las últimas décadas, en México se han tenido varios éxitos en el control de plagas y enfermedades. En 1954, se logró la erradicación de la fiebre aftosa y más recientemente se ha progresado en el control de la tuberculosis bovina y se está en una fase avanzada en la erradicación de fiebre porcina clásica. Con respecto a las plagas de plantas, México tiene buen control de la mosca de la fruta y hay un estado avanzado en el control de las plagas del aguacate. En inocuidad alimentaria, hay productores que han recibido la certificación oficial de organizaciones y negocios internacionales para sus sistemas de producción. Un análisis mostró que estos éxitos están relacionados con fuertes presiones del mercado a través del sector privado y en ocasiones de instituciones internacionales (FAO-SAGARPA, 2004c). Sin embargo, estos éxitos demuestran que el sistema de sanidad e inocuidad alimentaria funciona. Lo anterior llama a reflexionar sobre cual será el enfoque de las actividades futuras cuando la mayoría de las plagas y enfermedades contagiosas estén erradicadas o bajo un control fuerte. En este escenario, que probablemente no está muy lejano, las acciones deberían cambiar a vigilancia (detección rápida) y prevención, que requiere de otros conocimientos y habilidades, sobre todo en aquellas campañas enfocadas en acciones de erradicación.

2.6 Cambios en comercialización

Los acuerdos internacionales -como el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias- son claros en establecer que la declaración de zonas libres es necesaria pero no es suficiente. También, se requiere contar con un servicio fito y zoonosanitario basado en la ley y con funcionamiento en el campo. Los acuerdos bilaterales -como los de EUA para mosca de la fruta (principalmente mango) y tuberculosis bovina y los de Japón para FPC- son importantes para el acceso a mercados internacionales que tienen mejores precios y mayores volúmenes. Día a día, las dos formas de acuerdo aumentan en importancia y por lo tanto, la representación y negociación internacional son más necesarias, y en relación con los comentarios vertidos en la sección anterior, México tiene que tener un sistema de vigilancia activa y pasiva para mostrar su estatus como país libre de plagas y enfermedades.

2.7 Fortalezas y debilidades del sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria en México

El análisis que se presentará en esta sección está basado en la identificación de los clientes del sistema y de su importancia relativa, seguida de una discusión sobre las demandas y necesidades de estos clientes y también la importancia relativa de éstas. Con base en esta información se presentará un análisis de las fortalezas y debilidades del sistema actual.

2.7.1 ¿Quiénes son los clientes del sistema?

Es importante reconocer que el sistema tiene un rango de clientes, pero también que la mayoría de estos clientes son una parte del sistema, en términos de sus aplicaciones de sistemas de manejo y de tratamientos para controlar y erradicar plagas y enfermedades, y también como sistemas de vigilancia para detectar y prevenir enfermedades y plagas exóticas. Sin la participación de los clientes en estas actividades es casi imposible pensar que un programa de control pueda tener éxito.

Otra cuestión a considerar, es la importancia relativa que tienen para lograr metas en términos de crecimiento económico y apoyo a los aspectos sociales de la sociedad mexicana. Es necesario recordar que con los cambios sociales, mencionados anteriormente en el informe, el orden de su importancia cambiará debido a su dinamismo.

Proveedores de insumos y servicios a los productores

Los proveedores de insumos y servicios a los productores son clientes del sistema, pero a la vez son una parte del sistema. Tienen papeles significativos en sistemas de vigilancia de enfermedades y plagas, especialmente los agrónomos y veterinarios privados, y son importantes en el uso correcto de medicamentos y químicos, especialmente de aquellos que pueden afectar la salud pública (inocuidad alimentaria). La cifra de estos proveedores no está disponible, pero su importancia crece con el cambio de los sistemas producto a las cadenas emergentes.

Campesinos y Pequeños Productores

Los pequeños productores y campesinos son clientes y también una parte del sistema. Sus actividades agropecuarias son importantes en términos de auto subsistencia, y para generar ingresos en efectivo para las familias. Dentro del sistema son importantes en términos de la vigilancia sanitaria por lo que deberían participar activamente en este proceso.

El detalle del número de éste tipo de productores no está disponible, pero las cifras sobre el movimiento de personas de zonas rurales hacia zonas urbanas indican que hay una reducción de la proporción de la población. Una preocupación es que este grupo se vuelve cada día más vulnerable dado que el tipo de la gente migrante es del sector económicamente activo.

Productores comerciales y exportadores

Los productores comerciales y los exportadores son clientes y una parte del sistema. Sus actividades son importantes para abastecer las poblaciones urbanas y para la generación de un superávit para exportación. Dentro del sistema son actores claves en la vigilancia y como líderes en zonas o regiones con muchos productores pequeños. Es probable que este grupo no sea muy numeroso, pero es importante en términos de la cantidad y valor de la producción agropecuaria y por esto tiene bastante poder económico y político.

Transportistas

También los transportistas son clientes y una parte del sistema. Sus acciones son muy importantes para mantener el control de plagas y enfermedades y para prevenir la difusión de ellas. Al nivel mundial, los transportistas fueron muy importantes en la difusión de la fiebre aftosa en los brotes presentes en el Reino Unido y en Suramérica en el 2001. En México, son importantes para el control de la tuberculosis bovina, la fiebre porcina clásica y la mosca de la fruta. Con los cambios en los sistemas producto, otro aspecto a considerar es el bienestar de los animales, dado que se pueden transportar animales vivos a distancias muy largas. En México, el número de transportistas no se conoce, pero su importancia en la movilización de animales y productos agropecuarios es muy clara en términos del abastecimiento de alimentos a la sociedad y como potenciales difusores de plagas y enfermedades.

Intermediarios (minoristas y mayoristas), Procesadoras y Comerciantes

Los intermediarios, procesadoras y comerciantes son clientes y una parte del sistema. Los intermediarios que trabajan de cerca con los productores deberían tener actividades de vigilancia y poder identificar a través de los precios las demandas de alimentos de mejor calidad sanitaria e inocuidad alimentaria. Los procesadores deberían vigilar la inocuidad alimentaria y proveer de una mayor variedad de alimentos. Con los cambios de los sistemas producto la importancia de estos grupos es cada día más importante.

Consumidores

Los consumidores son clientes del sistema. Se deberían diferenciar los consumidores entre estatus socioeconómicos, ya que las demandas y necesidades son diferentes. Mientras que los grupos de bajo estatus o pobres tienen demandas relacionadas a la seguridad alimentaria donde a través de los mercados es importante tener acceso a alimentos con precios accesibles a sus presupuestos, los grupos de estatus medio y alto tienen demandas enfocadas a la calidad (inocuidad alimentaria) y variedad (procesamiento) de los alimentos.

Dado los cambios en la estructura de la población, cada día los consumidores son más en número y proporción. Es probable que esta tendencia siga en el futuro hasta que la sociedad mexicana sea similar a aquellas de Europa y EUA donde los consumidores establecen las acciones del sistema.

2.7.2 ¿Cuáles son las demandas y necesidades de los clientes?

El Cuadro 1 muestra las demandas y necesidades (ver Anexo para la definición de estos conceptos) actuales de los clientes.

Cuadro 1. Análisis de las demandas y necesidades actuales de los principales clientes del Sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria

Cliente	Demandas	Necesidades
Proveedores de insumos	Control de mercados y servicios	Normativas y seguimiento para asegurar que no abusen de productores y consumidores en términos de calidad y costo.
Pequeño productor	Seguridad alimentaria	Acceso a mercados y mejores tecnologías
Productor comercial	Acceso a mercados	Un servicio de liderazgo
Transportista	Infraestructura y combustible	Bienestar de los animales
Procesadoras	Cantidad y calidad en productos primarios	Normativas y seguimiento de inocuidad alimentaria
Comerciantes	Acceso a mercados	Normativas y seguimiento de inocuidad alimentaria
Consumidores pobres	Seguridad alimentaria	Inocuidad alimentaria
Consumidores medianos y ricos	Inocuidad y variedad alimentaria	

En la sección anterior se presentaron los cambios de los sistemas producto, e investigaciones recientes indican que las políticas comunes en sanidad son importantes para los sistemas productos emergentes (FAO-PPLPI, 2005). Sin embargo, los productores con sistemas producto tradicionales y con pobre acceso a los sistemas producto emergentes tienen muchas dificultades para tener acceso justo a servicios e insumos y también a mercados. En México hay preocupaciones sobre los siguientes grupos en este contexto:

- Productores de leche con sistema de doble propósito o familiar.
- Productores de porcinos que tienen sistemas de traspatio.
- Productores de cítricos que tienen huertos de traspatio.

- Productores de maíz principalmente para auto subsistencia.
- Productores de café en pequeña escala.

Se reconoce que satisfacer las demandas y necesidades de los productores y comunidades que son pobres y asiladas no es fácil (Rushton y Viscarra, 2005), e investigaciones sobre los servicios veterinarios han mostrado que las ONGs y sociedades civiles son organizaciones apropiadas para proveer aquellos servicios (Ahuja, 2004; Ahuja et al, 2004). Sin embargo, el estado tiene un papel obligado en la coordinación de la prestación de servicios a los grupos desvinculados y donde sea necesaria la búsqueda de financiamiento de estas actividades que tienen un fuerte impacto social.

El Cuadro 2 muestra las fortalezas del sistema actual en México para cubrir las demandas y necesidades de los principales clientes. El sistema es fuerte y ha tenido éxito en la prevención de la entrada de plagas y enfermedades exóticas, que esta relacionado con el papel oficial de SENASICA en el apoyo al comercio internacional conducido por intereses comerciales y a veces por organizaciones internacionales.

Cuadro 2. Un análisis de las fortalezas del Sistema de sanidades e inocuidad alimentaria para cubrir las demandas y necesidades principales del pueblo Mexicano

	Seguridad Alimentaria	Inocuidad Alimentaria	Variedad de alimentos	Comercio Internacional
Salud Animal	Control y en muchos casos erradicación de enfermedades contagiosas	-	Importaciones de alimentos e inversiones extranjeras en la industria de procesamiento de alimentos	Negociaciones exitosas en la exportación de bovinos en pie a EUA y carne de cerdo a Japón
	Prevención de la entrada de enfermedades exóticas			
Sanidad Vegetal	Control y la erradicación de plagas más importantes económicamente	-	Importaciones de alimentos e inversiones extranjeras en la industria de procesamiento de alimentos	Negociaciones exitosas en la exportación de mango, aguacate, algodón y cítricos a EUA
	Prevención de la entrada de plagas exóticas			
Inocuidad Alimentaria	-	Normativas establecidas sobre el procesamiento de alimentos por la Secretaría de Salud	Importaciones de alimentos e inversiones extranjeras en la industria de procesamiento de alimentos	Certificación por agencias y empresas internacionales

En el análisis de las debilidades del sistema (ver Cuadro 3) hay fallas en la cobertura de varios aspectos de las demandas generales. Muchos de estos problemas están relacionados con el estatus débil del servicio dentro y fuera del país por falta de respaldo legal en sus actividades.

Cuadro 3. Análisis de las debilidades del Sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria para cubrir a las demandas y necesidades principales del pueblo Mexicano

	Seguridad Alimentaria	Inocuidad Alimentaria	Variedad de alimentos	Comercio Internacional
Salud Animal	Baja coordinación de servicios a los campesinos y pequeños productores	Bajo desarrollo de estrategias para zoonosis (Tuberculosis (sistemas de leche), Brucelosis (bovino y caprino), cisticercosis (cerdo))	Inversiones claves en rastros e industrias de procesamiento de productos son lentas por incertidumbres en estatus zoonosanitario (ver la diferencia entre Sonora y Jalisco)	Estatus débil del Servicio
				Los estatus zoonosanitarios nacionales no están reconocidos internacionalmente. Poca confianza en los sistemas de vigilancia y análisis
Sanidad Vegetal	Baja coordinación de servicios a los campesinos y pequeños productores	Falta coordinación sobre estrategias para residuos de origen de pesticidas y herbicidas	Las demandas de los consumidores nacionales no están suficientemente abastecidas por el enfoque a mercados internacionales	Estatus débil del Servicio
		Falta de actualización en registros de plaguicidas		Poca confianza en los sistemas nacionales de vigilancia (ejemplo Mosca de la Fruta, plagas del Aguacate)
		Falta de vigilancia en el uso de plaguicidas		
		Falta capacitaciones para actualización de los técnicos en el uso de plaguicidas		
Inocuidad Alimentaria	Falta certificación de los campesinos y pequeños productores	Estatus débil del Servicio	-	Estatus débil del Servicio
		Falta definición de funciones y responsabilidades entre el Servicio, y las Secretarías de Salud y Medio Ambiente dentro del esquema de sistemas-producto		Las certificaciones por el Servicio no están reconocidas internacionalmente.

3. LA ESTRATEGIA

3.1 Definición de la problemática

En general el Sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria se está desarrollado **fuertemente** en relación con las demandas del comercio internacional y sectores privados bien organizados con financiamiento y capacidad política. Este desarrollo hace que este grupo no necesite un apoyo fuerte del sector público y por lo tanto del servicio.

Sin embargo el sistema es **débil** con relación a una adecuada cobertura y satisfacción de las demandas y necesidades de grupos sociales desvinculados con los sistemas-productos; consumidores nacionales; y representatividad oficial a nivel nacional e internacional.

Estas debilidades reflejan la falta de una organización pública oficialmente responsable por campañas y acciones de emergencia y por la recopilación y análisis de datos; y bien estructurada y activa en el liderazgo de sanidades e inocuidad.

La problemática es que:

“el sistema tiene debilidades debido a la falta de liderazgo del sector público”

La visión para el futuro es tener:

“UN SISTEMA FLEXIBLE, DINÁMICO Y PROACTIVO”

Mientras estas palabras son fáciles de escribir y decir, lo importante es desarrollar acciones para llegar a un sistema de esta clase. Por lo tanto, a continuación se presentan propuestas de acciones enfocadas a fortalecer el sistema actual para mejorarlo.

3.2 ¿HACIA dónde se tiene que llegar con un sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria?

En un sistema de sanidad e inocuidad alimentaria débil, las fuerzas conductoras están principalmente asociadas con el comercio. Las acciones del sistema provienen del sector privado, para mejorar sus posibilidades en los mercados locales y nacionales, y donde los mercados son internacionales existe la necesidad de involucrar a las instituciones internacionales. En este escenario, con un sistema marchando por delante, el servicio puede apoyar algunas acciones, principalmente relacionadas a las demandas y necesidades de los sistemas productos emergentes. Los campesinos y pequeños productores que tienen sistemas producto tradicionales y no están bien vinculados con los sistemas emergentes están olvidados por el sistema y el servicio, esperando por acciones e intervenciones que puedan apoyarlos para mejorar su productividad y acceso a mercados. En un sistema débil, no hay sistemas de análisis para planificar acciones para cubrir las necesidades y demandas sociales y la generación de bienes públicos.

En un sistema de sanidad e inocuidad alimentaria fuerte e ideal, el Servicio es la cabeza del sistema, pensando sobre las acciones e intervenciones que puedan tener un impacto social y puedan mejorar la eficiencia de los sistemas producto, y por lo tanto su competitividad. Las actividades de éste tipo de servicio, tienen un fuerte componente de recuperación y análisis de datos, una capacidad y autoridad de negociación nacional e internacional, y una capacidad y autoridad en la coordinación de las organizaciones claves dentro el sistema. Un sistema fuerte e ideal que tiene rostro y un cerebro pensante. Se enfatiza que el servicio tiene que subir hasta la cabeza del sistema y desde allí conducir un liderazgo en temas sociales, en inversiones públicas y en acciones generales. Esto requiere de una serie de experiencias, conocimientos y habilidades, pero las tres actividades claves son administración, análisis y negociación.

3.3 Acciones para fortalecer y desarrollar el sistema actual

En general a los diferentes actores en los sistemas productos se sugiere que el papel del gobierno federal hacia los:

- **Proveedores** sea el de:
 - Hacer seguimiento de los profesionales y obligar estándares en términos de ética, precio en el cobro de insumos y costos de servicios.
 - Motivarlos para ofrecer servicios e insumos a grupos desvinculados y con desventajas.
- **Campesinos y pequeños productores** sea el de asegurar que tengan acceso a:
 - Los proveedores de servicios, insumos y tecnología. Se ha demostrado en investigaciones sobre servicios veterinarios, que las ONGs y sociedades civiles son los entes más adecuados para la realización de este trabajo, pero estos grupos necesitan financiamiento y coordinación adecuados.
 - Mejores mercados sin altos costos en transacciones asociadas con regulaciones sobre sanidad e inocuidad alimentaria.
- **Productores comerciales y exportadores** sea el de:
 - Ofrecer fuentes de información sobre tecnologías
 - Representar sus intereses en negociaciones internacionales
 - Hacer seguimiento en el uso de medicamentos y químicos por parte de estos productores.
- **Transportistas** sea:
 - Concientizarlos sobre su importancia para el control de las plagas y enfermedades.
 - Hacer seguimiento de sus actividades en términos de difundir plagas y enfermedades y conservar el bienestar de los animales.
- **Intermediarios, procesadoras y comerciantes** sea el de:
 - Hacer supervisión y seguimiento de sus actividades en el mercado para asegurar que los productores reciban los beneficios por cambios en estatus sanitarios.

- Diseñar y difundir normas relativas al procesamiento de alimentos.
- Hacer supervisión y seguimiento al procesamiento y almacenamiento de alimentos para asegurar inocuidad alimentaria.
- **Consumidores** sea el de:
 - Asegurar que las plagas y enfermedades no afecten la seguridad alimentaria.
 - Asegurar la inocuidad alimentaria.

Para lograr los papeles diversos e importantes se recomienda cuatro puntos de acción:

1. Clarificación de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable.
2. Desarrollo y fortalecimiento de la organización del Servicio.
3. Un cambio de enfoque y operación al interior del Servicio y del Sistema.
4. Capacitación y desarrollo en representatividad a nivel nacional e internacional dentro el Servicio y el Sistema.

3.3.1 Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable

1. Análisis y modificación de la Ley
2. La Ley debería establecer claramente el papel del Servicio para asegurar que tenga:
 - Poder de decisión en campañas y emergencias con apoyo financiero y logístico de SAGARPA y los estados;
 - Poder para la certificación de la inocuidad alimentaria;
 - Responsabilidad en la recopilación y análisis de datos en sanidad e inocuidad alimentaria; y
 - Responsabilidad en la coordinación con las Secretarías de Salud y de Medio Ambiente específicamente en temas de inocuidad alimentaria.

3.3.2 Desarrollo y fortalecimiento de la organización del servicio

1. Análisis de la organización para:
 - Identificar áreas de conflictos,
 - Buscar soluciones en términos de re-organización,
 - Identificación de puestos claves en una nueva estructura, y
 - Definición de los perfiles profesionales de cada puesto clave.
2. Fortalecimiento de la política de servicio de carrera y capacitación
3. Fortalecimiento de la institucionalización a todos los niveles del proceso de análisis y reflexión (**OJO:** Donde no se pregunta, no se avanza)
4. Tener una estructura adecuadamente flexible para enfrentar los cambios en las demandas de los clientes y su relativa importancia.
5. Diseñar, crear y desarrollar un área para la recopilación y análisis de datos que pueda:
 - Hacer seguimiento de las campañas (eficiencia de implementación);
 - Evaluar las campañas (impacto técnico y socio económico).

- Por ejemplo la evaluación de salud animal y sanidad vegetal en el 2004 encontró problemas similares con respecto a las campañas contra tuberculosis bovina y mosca de la fruta donde estas campañas tienen regiones donde hay dificultades para tener un impacto técnico con las acciones actuales por SENASICA a través la APC. Será interesante hacer un análisis de una inversión fuerte para fortalecer las actividades actuales y para investigar la factibilidad técnica y la rentabilidad económica de una inversión fuerte en zonas con dificultades de erradicar estas enfermedades y plagas.
- Fortalecer y desarrollar la capacidad de análisis tanto técnico como socio económico; y
- Fortalecer la capacidad en el desarrollo de estrategias y de representatividad nacional e internacional.

3.3.3 Cambio de Enfoque

1. Contratar un profesional para conducir los cambios
2. La necesidad de un cambio de enfoque:
 - De control centralizado a un sistema de Sanidad e Inocuidad Alimentaria liderado por el Servicio; y
 - De sistemas de producción a sistemas productos.
3. En la transición de control a erradicación de enfermedades y plagas un cambio de enfoque de:
 - Acciones de control a acciones de vigilancia y prevención
4. Una ampliación de enfoque de:
 - Salud animal y sanidad vegetal hacia seguridad alimentaria para incluir la salud humana a través de la inocuidad alimentaria; y
 - Comercio internacional para incluir el consumo local y nacional

3.3.4 Representatividad nacional e internacional

1. Identificación de gente clave dentro el Sistema y el Servicio
2. Capacitación de la gente clave sobre liderazgo en relación a la sanidad y inocuidad alimentaria para tener representación política que pueda:
 - Elevar el perfil del Servicio dentro los sectores privados y públicos
 - Proteger la independencia del Servicio en acciones y decisiones técnicas
 - Donde sea necesario tener la autoridad y capacidad analítica para obtener financiamiento de acciones faltantes en el Sistema
3. Mensajes claves:
 - “Buen trabajo técnico = buenas políticas”
 - “Mal trabajo técnico crea riesgos al sector agropecuario y puede arriesgar la sociedad tanto en su economía como en su salud”

4. BIBLIOGRAFÍA

- Ahuja, V. 2004. The economic rationale of public and private sector roles in the provision of animal health services. *Rev. sci. tech. Off. Int. Epiz.* 23(1) pp 33-45
- Ahuja, V., Morrenhof, J. and Sen, A. 2003. The delivery of veterinary services to poorer communities: the case of rural Orissa, India. *Rev. sci. tech. Off. Int. Epiz.* 22 (3) pp 931-948
- Brathwaite, C.W.D. 2005. *Agriculture and Rural Life in the Americas in the 21st Century.* IICA, San José, Costa Rica.
- Gobierno de México 2001. Ley de Desarrollo Rural Sustentable – Artículo 3 y Capitulo VIII De la Sanidad Agropecuaria Artículos 91-97.
- FAO-PPLPI 2005. *Livestock Policies and Poverty Reduction in Africa, Asia and Latin America.* FAO-PPLPI Policy Brief, Rome, Italy.
- FAO-SAGARPA 2004a. *Informe de la Evaluación Nacional del Sub-Programa Salud Animal.* FAO Evaluación Alianza Contigo y SAGARPA, México. Pages 125
- FAO-SAGARPA 2004b. *Informe de la Evaluación Nacional del Sub-Programa Sanidad Vegetal.* FAO Evaluación Alianza Contigo y SAGARPA, México. Pages 106
- FAO-SAGARPA 2004c. *Una visión estratégica para las sanidades animal y vegetal en México.* FAO Evaluación Alianza Contigo y SAGARPA, México.
- FAOSTAT 2005. <http://faostat.fao.org/> Acceso 15 August 2005.
- Rushton, J. & Viscarra, R.E. 2005. Meeting the Needs of Poor, Marginalized Livestock Keeping Families - Concerted Action on Livestock and Livelihoods (CALL) project in Bolivia. Ser presentado a la conferencia de BSAS, Thailand, noviembre 2005
- Rushton J. 2004. *“Metodología de evaluación de impactos económicos de las campañas de sanidad agropecuaria de la Alianza para el Campo” Actividad sustantiva 2.3.* Diseño de la metodología de evaluación de impactos económicos, versión final. Informe para el Proyecto UTF/MEX/053/MEX: Evaluación de la Alianza para el Campo, México DF, México. 103 páginas
- Seale, J, Regmi, & Bernstein, J. 2003. International Evidence on Food Consumption Patterns. USDA – ERS Research Brief TB-1904.

5. ANEXO - DEFINICIONES Y CONCEPTOS

5.1 Con respecto a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Las definiciones más importantes de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su Artículo 3° son las siguientes:

– **Sistema** - Mecanismo de concurrencia y coordinación de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencias para lograr un determinado propósito. Con respecto a sanidad e inocuidad alimentaria es el *Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria*

– **Comisión Intersecretarial** – presidido por SAGARPA, e integrado por las Secretarías de: Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Desarrollo Social, Reforma Agraria y Educación Pública

– **Servicio** – Institución pública responsable de la ejecución de programas y acciones específicas en la materia. - *Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria*

- **Un sistema-producto** es “*el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos y servicios de la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización*” (GM, 2001).

En relación de estas definiciones de la Ley es importante clarificar que:

- la organización, entendida como una entidad fija con personal, edificios y un presupuesto para actividades y,
- la institución, como una entidad compuesta de diferentes grupos, individuos y organizaciones que tiene un interés común.

La organización importante en México con respecto a la sanidad e inocuidad alimentaria es el “*Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria*” (SENASICA) y la institución se denomina como el “*Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria*” (Gobierno de México, 2000).

5.2 General en el documento

Dentro el documento las definiciones importantes son:

- Una **demanda** entendida como un aspecto que los clientes “están concientes de” y la perciben como una necesidad.

- Una **necesidad** entendida como un aspecto que los clientes requieren para su bienestar pero no quieren o no están tomando en cuenta.
- **Seguridad alimentaria** es la habilidad para tener acceso a alimentos en cantidades suficientes todo el año. Se puede lograr con: la producción para autoconsumo, la generación de ingresos, la disponibilidad de alimentos accesibles en términos de precio o una combinación de los puntos mencionados anteriormente.
- **Inocuidad alimentaria** esta relacionada con que el alimento no tenga agentes nocivos biológicos (priones, virus, bacterias, parásitos) ni químicos (residuos de herbicidas, pesticidas o medicamentos y minerales).