

SISTEMA DE SANIDAD Y SEGURIDAD AGROINDUSTRIAL

NECESIDADES Y PROPUESTAS

31 de Octubre de 2005



**FORO DE LA CADENA
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**



ENTIDADES QUE CONFORMAN EL FORO DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL ARGENTINA

Asociación de Bancos de la Argentina (ABA)
Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA)
Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria (ACTA)
Asociación de Productores Exportadores Argentinos (APEA)
Asociación de Semilleros Argentinos (ASA)
Bolsa de Cereales
Bolsa de Cereales de Córdoba y Cámara de Cereales y Afines de Córdoba. Tribunal Arbitral
Bolsa de Cereales de Entre Ríos
Bolsa de Cereales, Oleaginosos, Frutos y Productos de Bahía Blanca
Bolsa de Comercio de Mendoza
Bolsa de Comercio de Rosario
Bolsa de Comercio de Santa Fe
Cámara Algodonera Argentina
Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado
Cámara Argentina de la Industria de Productos Veterinarios (CAPROVE)
Cámara Argentina de Productores Avícolas (CAPIA)
Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinarias Agrícolas (CAFMA)
Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA)
Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos (CIAFA)
Cámara de Legumbres de la República Argentina
Cámara de Puertos Privados Comerciales (CPPC)
Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE)
Cámara de Semilleristas de la Bolsa de Cereales (CSBC)
Cámara Industrial de Aceites Vegetales de Córdoba
Centro Azucarero Argentino
Centro de Consignatarios de Productos del País
Centro de Consignatarios Directos de Hacienda (CCDH)
Centro de Corredores de Cereales de Rosario
Centro de Corredores y Agentes de la Bolsa de Cereales
Centro de Corredores, Comisionistas y Consignatarios de Cereales y Oleaginosos de Santa Fe
Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA)
Centros de Exportadores de Cereales (CEC)
Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)
Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL)
Federación Argentina de Entidades Empresarias de Autotransporte de Carga (FADEEAC)
Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM)
Federación Argentina del Citrus (Federecitrus)
Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales
Federación Lanera Argentina
Sociedad Rural Argentina (SRA)
Unión de la Industria Cárnica Argentina (UNICA)

La Declaración de Principios completa del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina se encuentra en www.foroagroindustrial.org.ar

QUIÉNES SOMOS

La cadena agroindustrial argentina aglutina a la fuerza productiva más importante del país. Juntos, sus distintos "eslabones" representan:

El 36% de todos los empleos.
El 45% del valor agregado por la producción de bienes.
El 56% de las exportaciones argentinas.

El Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina es una alianza estratégica integrada por 40 entidades representativas de productores agropecuarios, proveedores de insumos y equipos, comercializadores de granos y carnes, empresarios de la industria alimentaria, del transporte y de los exportadores.

En cumplimiento de su declaración de principios, el Foro edita el tercero de sus trabajos de análisis y propuestas en materia de sanidad y seguridad agroindustrial. El mismo, elaborado por la Comisión de Sanidad y Calidad Agroindustrial, describe las principales cuestiones acerca de la implementación oportuna de acciones que beneficiarán a los consumidores y a la producción agroindustrial, creando empleos, especialmente en el interior del país. Es por esto que urge el debate de los temas planteados a fin de lograr los consensos necesarios para encarar la modernización de los Organismos de Control que integran el SNCA, en particular de SENASA.

SUMARIO

- 4 | Premisas
- 5 | Cambios en la legislación internacional
- 8 | La importancia de los Organismos de Control
- 10 | Sistema Nacional de Control de Alimentos
- 14 | SENASA: Análisis, crítica y propuestas
- 23 | Las propuestas del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina
- 25 | Anexo: Experiencias de otros países
- 27 | Bibliografía

PREMISAS

Las preocupaciones por la adecuada sanidad de las materias primas y la seguridad de los alimentos han llevado, en los últimos años, a la elaboración de varios proyectos de ley referidos a la reformulación de algunos de los organismos que integran el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA). Pero el Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina advierte que se necesita una consideración más general, que tenga en cuenta la salud de los consumidores y los cambios en las exigencias en los mercados externos.

Con ánimo de colaborar a un mejor manejo gubernamental, este documento enumera las necesidades de la actividad agroindustrial, los principales escollos para alcanzar la meta de tener servicios oficiales que garanticen la sanidad animal y vegetal y la seguridad de los alimentos y las propuestas del Foro para arribar a esos objetivos.

La experiencia de otros países que ya comenzaron la modernización de los servicios de sanidad agropecuaria y seguridad de alimentos, como Australia, Nueva Zelanda y Canadá, muestra que estos procesos llevan varios años. Por ello, este documento prioriza la búsqueda de consensos a la urgencia por proponer medidas concretas.

La intención del Foro de la Cadena Agroindustrial, entonces, es promover una creciente cooperación público-privada para una mejora permanente en la sanidad y la seguridad, con respecto al mercado interno y también a la exportación. Esto requiere el complemento de un sistema oficial de contralor moderno y con las siguientes características:

- Que se aproxime a las cuestiones relacionadas con la seguridad de los productos agroindustriales con un enfoque integrado, que abarque todas las etapas de las cadenas, desde la producción primaria hasta el consumidor.

- Que contemple una modernización de la legislación vigente que permita responder adecuadamente a las crecientes demandas de sanidad y seguridad.

- Que ayude a la competitividad de los productos argentinos a través de mejoras en los servicios, agilización operativa y reducción de costos.

- Que modernice los organismos integrantes del SNCA sin afectar la continuidad en la prestación de sus servicios.



CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Los ejemplos de cambios que impulsan mejores niveles de sanidad y seguridad provienen del exterior, donde la tendencia en esa dirección ya tiene varios años. Esto posibilita

aprovechar las experiencias extranjeras para proponer estrategias integrales, a fin de lograr niveles similares de exigencia en el mercado interno.

Revisión de los sistemas de seguridad de agroalimentos

En los últimos años varios países han revisado profundamente sus sistemas de control: Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos en 1996; Canadá y Dinamarca en 1997; Irlanda y Japón en 1998; Francia en 1999; Gran Bretaña, Holanda y la Unión Europea en 2002. En algunos casos el propósito principal de tales reformas ha sido recuperar la confianza en sus instituciones, fuertemente deteriorada por episodios de gravedad en la seguridad de los alimentos (como el BSE, conocido como "mal de la vaca loca", dioxinas y patógenos diversos). En otros casos, los cambios obedecieron a una actitud proactiva para fortalecer las garantías ofrecidas a los consumidores. En ocasiones se trata de barreras para-arancelarias, pues la presión para la reducción de los aranceles en el seno de la Organización Mundial de Comercio está originando la necesidad de disponer de nuevas formas de control de acceso a productos importados.

Lo concreto es que esta fuerte exigencia en lo relativo a la sanidad y seguridad de los productos de la agroindustria se está extendiendo hacia los países exportadores de productos agroindustriales, como la Argentina.

Los principales objetivos que persiguen estas modificaciones de los sistemas de control son:

- Proteger la salud pública reduciendo el riesgo de enfermedades transmitidas por alimentos.

- Proteger a los consumidores de alimentos

sin sanidad, sin inocuidad, mal etiquetados o adulterados.

- Contribuir al desarrollo económico manteniendo la confianza de los consumidores en los sistemas alimentarios y proveer un sólido fundamento regulatorio al comercio interno e internacional de alimentos.

Esto significa pasar a sistemas de control preventivo e integrales "desde la producción agropecuaria al plato del consumidor", priorizando la prevención a través del autocontrol de los operadores en la cadena de producción y tratando de eliminar los controles al final de la misma, ya que resultan fragmentarios e insuficientes.

Las crecientes exigencias se sintetizan en el Reglamento (CE) 178/2002, del que a su vez se derivan otras reglamentaciones. Su objetivo principal es una armonización de las regulaciones de los países integrantes de la Unión Europea, pero en muchos casos extiende sus exigencias a los países que exportan agroalimentos a la región. El Reglamento 882/2004 sobre los controles oficiales de alimentos y piensos, por ejemplo, será exigible a partir del 1° de enero de 2006, lo cual implica la necesidad de modernizar muchas tareas de los organismos gubernamentales de control argentinos para no sufrir el riesgo de exclusiones en ese mercado.

En el Primer Foro Global de los Organismos Reguladores de la Seguridad Alimentaria el representante de la autoridad sanitaria de

Australia y Nueva Zelanda explicó las experiencias obtenidas con la aplicación de nuevas reglas de seguridad de los alimentos. Sus conclusiones fueron:

- Lleva tiempo crear un sistema único, uniforme y simple. En su país, la introducción de los elementos menos controversiales tomó seis años, mientras que los programas de seguridad basados en la obligatoriedad del HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points, Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos) tienen un futuro incierto.

- Resulta esencial el trabajo en equipo del Gobierno con el sector privado.

- La introducción de programas obligatorios de seguridad de los alimentos en las PyMEs enfrentó varios problemas prácticos.

Otro de los temas resaltados en este documento es el uso sistemático del análisis de riesgos y de los principios del HACCP, que requiere, por ejemplo, separar la evaluación de los riesgos de su gestión. En un reciente documento conjunto, FAO y OMS definen los pasos del proceso de análisis de riesgo:

- Evaluación de los riesgos: identificación de peligros, caracterización, evaluación de exposición y caracterización de riesgos. En estas actividades, en gran medida de carácter científico, es clave el aporte que pueda realizar el sector privado.

- Gestión de riesgos: operaciones de prevención y control para evitar y mitigar esos peligros y responder ágilmente a las emergencias.

- Tareas reservadas a los organismos públicos de contralor.

- Comunicación de riesgos de seguridad de los alimentos: información a los consumidores, la industria, los productores y al público en general.

- En la nueva visión de los organismos de control, el análisis de riesgos pasa a ser la base conceptual de la seguridad alimentaria. La evaluación de los riesgos, además de la prevención de las enfermedades transmitidas por alimentos, también debe tener en cuenta las consecuencias económicas, la estrategia sanitaria y de seguridad y la necesidad de normas nacionales compatibles con los requisitos de seguridad de otros países. Estos análisis deben realizarse en forma horizontal --es decir, para cada cadena productiva--, y en forma vertical, abarcando problemas que afectan a muchas cadenas individuales (como plaguicidas, fármacos veterinarios, agroquímicos, contaminantes, procesos especiales, etc.). Los diversos integrantes de las cadenas agroalimentarias pueden realizar contribuciones eficaces en la evaluación de riesgos, a través de una adecuada participación en los organismos de contralor.

El Mercosur

En 1999, el Grupo Mercado Común dictó la Resolución 59: "Principios, directrices, criterios y parámetros para el reconocimiento de la equivalencia de los Sistemas de Control de Alimentos entre los Estados Partes". La reso-

lución fue consensuada en la Comisión de Alimentos y se acordó que no era necesaria su incorporación al ordenamiento jurídico de cada país. Concebida como un instrumento facilitador del comercio regional, la resolución establece los siguientes principios:

- No discriminación: no establecer barreras al comercio entre los Estados miembros del MERCOSUR.

- Armonización de las normas nacionales basadas en el Codex, que es el ordenamiento mundial referente a la seguridad alimentaria.

- Adecuación de los organismos competentes a los fines previstos.

- Equivalencia: reconocer los sistemas de control de los demás países que pueden alcanzar objetivos semejantes.

- Transparencia en los sistemas de control, notificación de riesgos y de las acciones para evitarlos o, llegado el caso, para combatir sus consecuencias.

- Integridad e imparcialidad en las medidas adoptadas.

- Universalidad para abarcar gradualmente a todos los alimentos.

- Reserva de la información intercambiada en el proceso de negociación.

- Cooperación

- Actualización periódica.

Las Directrices incursionan en aspectos operativos, como la autoridad conferida a los Organismos Competentes, los procedimientos eficaces, los mecanismos de intercambio de información y de evaluación de los controles y otros aspectos.

Toda modernización del Sistema Nacional de Control de Alimentos argentino debe ser congruente con la Resolución 59/99.

Conclusiones

Los clientes externos tienden a exigir cada vez más seguridad en los alimentos y materias primas que importan y esta actitud se mantendrá, provocando la necesidad de mejoras continuas. Esto puede ser una oportunidad si se realizan las modernizaciones necesarias de los organismos competentes y puede ser una amenaza si se demoran estas acciones.

El Reglamento 178/2002 y los que de él emanan constituyen una fuerte señal sobre las exigencias a los exportadores a la Unión Europea. En especial, el Reglamento 882/2004 indica los requisitos que se exigirán a los organismos oficiales de control.

La modernización de los organismos de seguridad de los alimentos impulsada por el comercio exterior debería tener como objetivo evitar las enfermedades transmitidas por alimentos, dar seguridad a los consumidores y atender al desarrollo productivo. Ese proceso requiere:

- La modernización de la legislación sobre controles oficiales.

- La negociación de Equivalencia de los Sistemas Oficiales de Control de Alimentos con los principales importadores de alimentos argentinos que modernizaron su legislación: la UE, Estados Unidos, Japón y Canadá.

- La renegociación de equivalencias en el MERCOSUR sobre la base de una modernización de las estrategias de seguridad de alimentos.

- El rediseño de la actividad de los organismos oficiales de contralor en función de la seguridad sistémica.



LA IMPORTANCIA DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

La agroindustria de la República Argentina necesita organismos oficiales que garanticen la sanidad de las materias primas y la seguridad de los alimentos y que sean confiables para los consumidores locales y para los clientes externos.

La seguridad tiene impactos sobre la actividad agroalimentaria a través de:

- La creación de valor mediante la promoción de una "cultura de la producción segura",

Las fallas sanitarias suelen constituir barreras absolutas al comercio con ciertos países, y las restricciones suelen durar mucho tiempo.



que es propia de las sociedades más avanzadas.

- Los cambios en las actitudes de los consumidores internos y clientes del exterior, que pueden rechazar los productos agroindustriales argentinos ante la sospecha de inseguridad. Esta pérdida de confianza en empresas y organismos tiene su correlato en pérdidas inmediatas de producción y de empleos en el país, además de otras repercusiones.

En 2001 se registraron numerosos reclamos sobre la credibilidad de SENASA. El más notable fue el del Consejo Científico de la Asociación del Citrus de Florida, que dudaba sobre la capacidad de dicho organismo para garantizar la seguridad de los alimentos exportados -en especial los limones que se enviaban a Estados Unidos- por haber ocultado los brotes sanitarios. Cuando los controles de ese organismo fallan, como en el caso de los brotes de aftosa registrados en el 2000 y 2001, los compradores reaccionan. En el caso citado se cerraron los mercados internacionales a las carnes vacunas (generando pérdidas en exportaciones por 500 millones de dólares en 2001 y 2002) y muchos países extendieron las trabas a otros alimentos (esto significó otros 500 millones de pérdida para cereales, frutas y hortalizas). En Canadá, un solo caso de "vaca loca" registrado en el 2002 le costó 2.500 millones de dólares en 2002 y 2003 a la actividad cárnica de ese país.

En el mercado local las fallas de seguridad en muchos casos originan afecciones diversas. La más notable fue la adulteración del vino en 1993, que provocó decenas de muertes. Los consumidores reaccionaron inmediatamente: el consumo de vino en damajuanas se redujo casi totalmente, lo que implicó que en el curso de un año el consumo total disminuyere

ra más de 20 por ciento.

Para seguir creciendo como proveedor interno y del mercado internacional, la actividad agroalimentaria argentina necesita una fiscalización oficial efectiva y prestigiosa como complemento indispensable para las inversiones en seguridad que los productores y las empresas realizan a lo largo de la cadena de producción.

El desafío más difícil de la agroindustria es responder a la creciente demanda de seguridad de los consumidores, que cada día enfatizan más los requerimientos de ingredientes que mejoren la salud y que contribuyan a una vida sana y prolongada. Tradicionalmente la seguridad en el mercado interno ha recibido mucha menos atención que en la exportación, pero resulta imprescindible otorgarle garantías semejantes, por varios motivos:

- Se pone en riesgo la salud de la población.
- El "doble estándar" genera una imagen ambigua de la cadena agroindustrial y de los organismos de contralor.
- Se justifican barreras a la exportación, ya

que los países más exigentes requieren un mismo nivel de seguridad para el mercado interno y para el comercio internacional. El "doble estándar" es incompatible con una política exportadora sustentable.

- Si los consumidores pierden la confianza en los alimentos, se puede llegar a poner en peligro la supervivencia de las cadenas productivas de una actividad que contribuye con el 56% de las exportaciones y, considerando efectos directos e indirectos, con el 45% del valor agregado por la producción de bienes, y el 36% del empleo.



SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

I Situación actual

Argentina ha adherido a numerosos acuerdos sanitarios y de seguridad de alimentos, comprometiéndose a mantener ciertos niveles mínimos. Esto ha dado lugar a una normativa nacional abarcativa, que se ha basado en los acuerdos y prácticas internacionales pero puede requerir actualización.

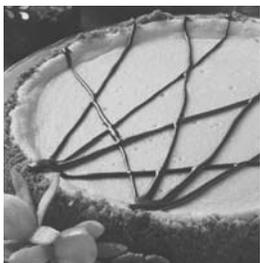
La implementación de esta normativa se encuentra a cargo de:

- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).
- Instituto Nacional de Alimentos (INAL).
- Gobiernos provinciales.

- Gobiernos municipales.

Tras varios intentos de coordinación se dictaron los decretos 2194/94 y 815/99, que establecieron el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA). Los organismos integrantes del SNCA se establecieron por legislaciones nacionales y provinciales, que se fueron actualizando a través de decretos y resoluciones. Por ejemplo, la ley 23.899, que creó el SENASA, ha sido reglamentada y modificada por más de 100 decretos y normas menores, que lo han transformado en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Sin embargo, semejante corpus legal carece de una preocupante falta de coherencia y de modernización.

El funcionamiento del SNCA muestra fallas que afectaron las exportaciones y el mercado interno y que impulsaron diversas iniciativas de reforma parcial, a través de normativas aisladas y controles superpuestos.



I Una red de controles compleja, ineficaz e insuficiente

La coordinación nacional del SNCA está a cargo de la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL). La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y la Secretaría de Políticas, Regulaciones y Relaciones Sanitarias se turnan en el ejercicio de su Presidencia. A su vez, a los establecimientos agrícolas y ganaderos que producen cereales, carnes, frutas y verduras y a las industrias de primer procesamiento los fiscaliza el SENASA, que depende de la Secretaría de Agricultura. El INAL, dependiente del ANMAT, fiscaliza los alimentos con mayor elaboración. Por su parte, los supermercados, depósitos, negocios minoristas, restaurantes y puestos de venta de comida, son habilitados por cada una de las provincias, incluida la Ciudad de Buenos Aires. Muchas provincias cedieron en gran parte esta potestad en los municipios, que también deben asegurar que se cumpla con las normas de sanidad y calidad de las mercaderías que se venden. Desgraciadamente esta delegación ha sido desvirtuada por el cobro de tasas cada vez mayores por un servicio inexistente, lo que ha devenido en una arbitrariedad.

Esta compleja arquitectura de organismos no garantiza la sanidad de los alimentos que se venden y consumen, como lo evidencian algunos hechos:

- En la Ciudad de Buenos Aires hay unas 150.000 bocas de expendio de alimentos y sólo 42 inspectores para controlarlas.
- Durante el 2002, en hospitales y dependencias oficiales del Gobierno de la Ciudad se registraron 20 casos de enfermos con el peligroso Síndrome Urémico Hemolítico (SUH); en 2003 fueron 31. Y las denuncias por intoxicaciones se triplicaron: 66 en el 2002, 217 en el 2003.

- Según el Boletín Epidemiológico Nacional de 2002, se duplicó la cantidad promedio de infectados por enfermedades transmitidas por alimentos: de 18,5 a 36,3. Las carnes fueron

el vehículo más frecuente de los contagios. Y algunas enfermedades tuvieron un crecimiento fuerte: la triquinosis saltó de 258 casos a 977, y los datos sobre contagios del SUH dejaron a Argentina entre "las mayores tasas notificadas del mundo": en el 2001 se registraron 59 casos y en 2002, 113. Otro dato: el 30% de los niños y adolescentes que recibieron trasplante renal habían sufrido SUH.

- Sólo en un mes, entre el 12 de marzo y el 12 de abril de 2004, la Dirección de Higiene y Seguridad Alimentaria de la ciudad de Buenos Aires inspeccionó y sancionó a 56 mercados diseminados por toda la Ciudad; secuestró mercadería en 43 y clausuró 37: en promedio, más de una clausura por día. Las causas fueron alimentos en mal estado, falta de higiene y presencia de cucarachas y excrementos de ratas.

- En la Capital Federal hay unos 2.500 puestos callejeros de venta de comida, que están fuera de la ley desde 1996. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sostiene que los controla con 250 inspectores, pero la Dirección de Seguridad Alimentaria admite tener sólo 42 para atenderlos.

- No se sabe cuántas máquinas expendedoras de alimentos hay en la ciudad, no hay leyes que regulen su instalación y limpieza ni organismos que controlen la calidad de la comida que despachan. El Gobierno porteño y el INAL no se ponen de acuerdo sobre el responsable de esta situación.

- La proliferación de prácticas como el cartoneo, para reciclar embalajes que, eventualmente, están contaminados por sobras de alimentos, favorece la proliferación de roedores y todo tipo de vectores de enfermedades.

Estos antecedentes y la experiencia de la agroindustria indican que los principales problemas del SNCA son:

- Débil coordinación en el ámbito nacional.
- Marco regulatorio complejo, difícil de cumplir, que no garantiza la seguridad y resulta perjudicial para la economía del sector.
- Falta de una estrategia nacional de seguridad (sanidad e inocuidad) de alimentos que explicita los objetivos de salud pública y de desarrollo productivo y comercial, concebido con un enfoque sistémico: desde la producción primaria hasta el consumo.
- Confusiones, redundancias e incoherencias entre las normas que establecen competencias para los organismos de control y confunden a operadores y consumidores.
- Superposición de controles y del cobro de tasas, que no se reflejan en mejoras en el control.
- Necesidad de armonizar las normas de las distintas jurisdicciones.
- Fuertes diferencias en la disponibilidad de recursos y en las capacidades profesionales de los organismos que integran el SNCA, lo que lleva a la implementación desigual de las normas y a arbitrariedades como las ya señaladas.
- Limitada capacidad para incorporar criterios científicos en las decisiones.
- Escasa actividad de información y educación al consumidor.

La carencia principal del SNCA es la conducción. La FAO describe las actividades y características de un organismo de conducción de un sistema integrado de control de alimentos:

- Disponer de capacidades para coordinar, controlar y auditar a las agencias que componen el SNCA, incluyendo los análisis de alimentos, los métodos de inspección, el cumplimiento de la normativa y la capacitación. Esto implica actuar con eficacia en el caso de que algún organismo del SNCA evidencie negligencia o se superponga a las incumbencias de otro en el cumplimiento de sus obligaciones.
- Coordinar la implementación uniforme de las actividades de control.

- Elaborar una visión estratégica de la seguridad de los alimentos provenientes de las cadenas agroindustriales.
- Utilizar métodos de decisión abiertos y transparentes.
- Solicitar investigación científica.

Por todo esto, para la modernización del sistema el Foro de la Cadena Agroindustrial propone:

- Sancionar una legislación nacional que establezca los principios para prevenir las enfermedades transmitidas por alimentos, garantizar la seguridad de dichos productos y desarrollar la actividad agroalimentaria, en consonancia con las necesidades de los consumidores y de la exportación.
- Incluir en la legislación una mayor definición de competencias de los diferentes organismos, a fin de evitar duplicaciones y vacíos.
- Unificar las exigencias de seguridad de alimentos, para que los consumidores argentinos gocen del mismo nivel de protección que los clientes del exterior.
- Otorgar atribuciones ejecutivas al organismo nacional que coordine el SNCA, y poner a su disposición mecanismos y recursos para asegurar la coherencia de las actividades del sistema.
- Financiar el sistema mediante fondos públicos y el cobro de tasas por parte de los organismos oficiales.



Para lograrlo

- Debe elaborarse un plan nacional de seguridad de alimentos para todo el SNCA.
- El análisis de riesgos debe asumirse como marco conceptual para la organización de los organismos del SNCA.
- Los organismos oficiales integrantes del SNCA deben tener un carácter exclusivamente técnico, focalizados en el monitoreo de la seguridad de los alimentos y en la respuesta rápida en caso de falencias o emergencias.
- El SNCA debe funcionar como una red de organismos nacionales y provinciales, cada uno de los cuales debe tener su propio plan plurianual de control de alimentos.
- Los organismos que componen el SNCA deben definir claramente sus competencias y programas, a fin de evitar superposiciones y vacíos. El sistema debería garantizar la igualdad del control a todos los participantes en la oferta de alimentos y materias primas agropecuarias, sin discriminaciones en virtud de tamaño, ubicación geográfica o forma de expendio.
- Su financiamiento debe provenir de fuentes



gubernamentales para los servicios de interés general que constituyen bienes públicos, mientras que las tasas sólo deberían utilizarse para el pago de servicios destinados a beneficiarios individuales.

- La centralización o descentralización de las actividades del sistema dependerán de los requerimientos. En esto puede tomarse en cuenta la experiencia extranjera: los países que importan alimentos y tienen un fuerte sistema federal han desarrollado el control local, mientras que los países exportadores han privilegiado los controles centralizados -al menos para las actividades orientadas al mercado externo- y delegan en las autoridades locales los controles sobre la producción y el expendio local.
- El personal debe ser capacitado permanentemente.
- El SNCA debe ofrecer información al consumidor sobre los aspectos nutricionales de los alimentos, las regulaciones vigentes, los alertas sobre alteraciones y riesgos, consejos relativos a la dieta y a componentes recomendados para ciertas enfermedades o estados fisiológicos específicos.



SENASA: ANALISIS, CRITICA Y PROPUESTAS

SENASA controla la inocuidad de los alimentos que son objeto de comercio internacional, que en el año 2004 reportaron 17.200 millones de dólares (de los cuales 16.400 millones fueron exportaciones). Además, fiscaliza una apreciable porción de los alimentos destinados al consumo fresco, estimada en 45.000 millones de pesos. También controla las diversas etapas agropecuarias y manufactureras de las cadenas productivas de las actividades cárnicas, pesquera, láctea, frutihortícola, cerealera y de otros alimentos. Estos controles incluyen sanidad, uso de agro-



Misión

SENASA es el principal organismo sanitario y de seguridad alimentaria de la Argentina y su objetivo es la fiscalización y certificación de los productos y subproductos de origen animal y vegetal (y sus insumos y residuos agroquímicos) y la prevención, erradicación y control de enfermedades animales -incluyendo las transmisibles al hombre- y de las plagas vegetales que afectan a la producción agropecuaria del país, así como de los alimentos que caen en su área de incumbencia y los productos agroindustriales que se exportan.

Acciones

- Controla el tráfico federal, las importaciones y exportaciones de los productos y sub-

químicos y fármacos veterinarios, fiscalización de procesos, certificación voluntaria, etc. Los demás organismos del SNCA controlan alimentos provenientes de la industria por valor de unos 25.000 millones de pesos, a lo que se deben adicionar los servicios de comidas fuera del hogar.

A SENASA, que depende de la SAGPyA y, a su vez, del Ministerio de Economía, le compete buena parte de las áreas operativas requeridas por el SNCA, tal como puede observarse analizando su misión y acciones:



productos y derivados de origen animal y vegetal, productos agroalimentarios, fármacos-veterinarios y agroquímicos, fertilizantes y enmiendas. Fiscaliza y certifica la calidad de los productos destinados al diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades y plagas que afectan a la sanidad y a la calidad de los animales y vegetales, y de la prevención y tratamiento de los efluentes y residuos resultantes de su producción.

- Establece zonas y fronteras epidemiológicas, adoptando y ejecutando las técnicas apropiadas, inclusive el sacrificio de animales y destrucción de vegetales, para salvaguardar el patrimonio sanitario animal y vegetal.

- Registra, habilita, clausura y fiscaliza las plantas de procesamiento, acondicionamiento,

transporte y comercialización de los productos del área de su competencia.

- Registra, autoriza o prohíbe los agroquímicos.

Para cumplir con estas funciones el SENASA cuenta con una sede, supervisiones regionales, más de 300 delegaciones locales y una red de laboratorios. Pero su desempeño reciente se ha caracterizado por varias fallas, entre las que se destacan sus reiterados fracasos en el control de la aftosa, la cancrrosis y otras plagas. Para mejorar su funcionamiento, los principales desafíos detectados por el Foro son:

- Adecuada transferencia a la SAGPyA de las funciones normativas que realiza SENASA, a fin de que su servicio sea exclusivamente técnico.

- Organización sistémica: aplicación del análisis de riesgos.

- Origen de su financiamiento.

- Transparencia en su funcionamiento.

- Eficiencia operativa.

- Gestión del personal.

- Participación del sector privado.

Funciones normativas de SENASA

Situación actual

La legislación vigente otorga a SENASA la función de ejecutar la política del gobierno en materia de sanidad y calidad alimentaria. Para ello, necesita dictar normativas sanitarias y de seguridad de los alimentos. Sin embargo, esta función normativa ha incursionado en temas que exceden sus facultades y que son de competencia de la SAGPyA, ya que entran en consideraciones de política agroalimentaria. Si bien en 2003 se dictó el

Decreto 680, que estableció que SENASA debía limitarse a los aspectos técnicos, se necesitan esfuerzos explícitos para separar los aspectos técnicos de los de carácter más general. Tanto para los funcionarios como para los operadores es más práctico y expeditivo solicitar una acción de SENASA que una decisión de la SAGPyA, ya que la propia Secretaría ha delegado informalmente funciones en el SENASA, sin realizar su seguimiento y control.

Cabe mencionar que en algunos de los proyectos que se han analizado en el Congreso Nacional en los últimos años se ha tratado de adicionar funciones políticas inaceptables, tales como:

- La facultad del SENASA de fijar tasas, lo que está expresamente regulado en la Ley 23.899 (Art. 16) como facultad del Secretario de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentos. No es lógico que el organismo fije sus tasas ya que ésta es una función netamente política.

- La creación del Consejo Federal de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, en el que no participen las autoridades superiores de la SAGPyA, para la "coordinación, planificación y definición de las políticas sanitarias regionales".

- La actividad agroalimentaria necesita que no haya confusiones como las mencionadas precedentemente. SENASA es un organismo técnico, que debe actuar con independencia de las presiones políticas.

Por ello:

Es necesario completar el traslado a la SAGPyA de los temas que no son de índole técnica. Para lograrlo podrían intentarse varias estrategias, como realizar un estricto control de las resoluciones de las autoridades de SENASA para identificar las normas y acciones políticas que ha asumido y que deben ser retomadas por la SAGPyA. Esto podría realizarse a través de una auditoría especial.

Aplicación del Análisis de Riesgos

Situación Actual.

La evaluación y gestión de los riesgos se realizan en forma conjunta y para varios sectores o varios riesgos en forma simultánea. No hay cobertura de las cadenas productivas sino de grupos de ellas, siguiendo la división funcional en sanidad animal, sanidad vegetal, seguridad de alimentos, etc. Esta confusión de roles y operaciones no puede garantizar la integridad de la sanidad y la seguridad de las cadenas productivas.

Las Direcciones Nacionales (DN) de SENASA, entonces, son: DN Fiscalización Agroalimentaria, DN Sanidad Animal, DN Protección Vegetal, DN Laboratorio y Control, DN Agroquímicos y Productos Veterinarios. En SENASA sólo funcionan algunos comités de evaluación de riesgos, como el de inocuidad de los alimentos derivados de OGM y los relacionados con distintas epizootias, pero no fueron concebidos como actividades independientes.

Otras fallas muy graves: falta de procedimientos escritos, planes de contingencia incom-



pletos, indefiniciones respecto a la trazabilidad y carencia de recursos informáticos, al punto que en una emergencia no habría bancos de datos confiables, ni integridad en las comunicaciones, lo que implica falta de soporte para las decisiones.

La comunicación de riesgos se realiza en forma muy limitada. Dada la importancia que los análisis de riesgos tienen para el futuro de cada actividad, el resultado definitivo de los mismos deberían estar antecedidos por una consulta formal con los operadores que están directamente implicados, tal como la realiza el APHIS (Animal and Plant Health Inspection Service) en Estados Unidos.

Para accionar en base al análisis de riesgos es necesario definir las cadenas que serán sometidas a este procedimiento y establecer programas en los que participen todas las actividades que integran cada una de dichas cadenas.

Las falencias mencionadas en la gestión de los riesgos se registran en las actividades que insumen la mayor parte de los recursos humanos y financieros de SENASA.

Por ello, es fundamental que:

- Se separen las tareas de Evaluación de Riesgos de las correspondientes a la Gestión de los mismos.
- Se establezcan programas específicos para las principales cadenas productivas, en las que participen todas las actividades involucradas en las mismas.
- Se establezcan comisiones de evaluación de riesgos para cada cadena.
- Se separen las operaciones de gestión de riesgos de las principales cadenas productivas. Esto permitiría focalizar las tareas permanentes de prevención y fiscalización en la sanidad y la seguridad de los riesgos que afectan

a los productos de cada una de dichas cadenas.

- Se elaboren planes de contingencia completos para los principales riesgos.
- La fiscalización de los establecimientos que poseen sistemas de aseguramiento de calidad (como HACCP) se limite a la auditoría periódica de dicho sistema y no a la fiscalización permanente de las plantas.
- La fiscalización de establecimientos que emplean técnicas de gestión de riesgos, como buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de manufactura, trazabilidad u otras sean controlados a través de auditorías y no de fiscalización permanente.
- Comience a realizarse la comunicación de los riesgos.



Para lograrlo

La organización de SENASA debe cambiar para seguir el análisis de riesgos para cada cadena agroindustrial. Las propuestas para hacerlo son:

- El establecimiento de un Comité Científico de Evaluación de Riesgos como parte de las autoridades superiores del SENASA, indispensable para otorgar credibilidad nacional e internacional.
- La disponibilidad de grupos de trabajo de evaluación de riesgos para cada cadena productiva, separados de la gestión de los mismos. El sector privado se integraría a estos grupos de trabajo.



- La creación de varios programas operativos encargados de la gestión técnica. Cada uno se dedicaría a la gestión de los temas sanitarios y de seguridad de los alimentos provenientes de una cadena productiva.
- Una definición clara y escrita de las tareas de cada programa, de modo que en la eventualidad de requerirse apoyos temporales (especialmente en el caso de emergencias) puedan tomarse decisiones que no impliquen la desprotección de los riesgos relevantes.
- La creación de una Dirección Nacional de Comunicación de los Riesgos.

Origen del financiamiento

Situación Actual.

- Desde 1996 SENASA se financia casi íntegramente con las tasas que cobra por sus servicios. Ello crea la paradoja que el productor o elaborador fiscalizado paga por la fiscalización. Esto, en los sistemas modernos de seguridad alimentaria, resulta sospechoso respecto a las garantías que puede ofrecer el organismo oficial de contralor.
- Por otra parte las tasas muchas veces, y en especial a partir de mediados de 2002, se han establecido en función de la capacidad contributiva de las actividades fiscalizadas y no en función del costo del servicio prestado.
- SENASA debe ofrecer servicios relacionados con el bienestar general y los intereses sociales y productivos de alcance nacional (prevención de plagas, control de alimentos, mantenimiento de bancos de vacunas, servicios de laboratorio, red de cobertura de emergencias, control del comercio internacional, etc.) y servicios que proporcionan beneficios a operadores económicos (garantía de atributos -productos orgánicos, origen y calidad de los fármacos y vacunas- sistemas de fiscalización especiales). Los primeros deberían financiarse con fondos públicos, mientras que los últimos deberían solventarse con tasas que reflejen el costo de las prestaciones.
- Al estar sometido a las disciplinas de la administración central, el manejo del presupuesto del SENASA no es suficientemente ágil ni adaptable a los requerimientos normales de un organismo de seguridad alimentaria y mucho menos para responder a emergencias, que requieren agilidad operativa y despliegue inmediato de equipos de trabajo en las regiones afectadas. En el pasado reciente se han financiado emergencias coyunturales con nuevas tasas que se convierten en permanentes.
- La necesidad de disponer de un manejo financiero ágil y adecuado ha llevado a la discusión sobre autarquía (ya dispuesta en la

Ley 23.899), autonomía y otras figuras que trascienden lo meramente administrativo. Lo que interesa es que el servicio sea eficiente y que le cueste al país lo menos posible.

- El Presupuesto de SENASA se elabora partiendo de una estimación de ingresos y no de las necesidades de recursos para cumplir con las tareas de sanidad agroindustrial y seguridad de los alimentos. Parecería que SENASA requiere más recursos, pero las notorias ineficiencias operativas dificultan una apreciación sobre el monto total del presupuesto necesario.
- Muchas veces SENASA debe actuar en emergencias. Para ello debería contar con recursos gubernamentales para los planes de contingencia. En la epidemia de Aftosa de 2001/2002 el aporte del Tesoro no cubrió los costos asumidos por SENASA, lo que implicó reducir los recursos de otros programas, diferir pagos y aumentar las tasas.
- La Secretaría de Hacienda autoriza a utilizar los fondos depositados en la cuenta de SENASA según un criterio de gasto público y no de requerimiento de seguridad de los alimentos.
- SENASA necesita cumplir con actividades de sanidad y seguridad en forma ágil y fluida. Esto significa que el Poder Ejecutivo Nacional debe asegurar la disponibilidad de sus fondos a efectos de que sus tareas no se vean afectadas.

Por ello:

- El presupuesto de SENASA debería contar con aportes de rentas generales para los bienes públicos y las actividades obligatorias e vado para actividades de aseguramiento de la calidad y sanidad no obligatorias, en el sentido comercial, que se solicitan para maximizar las rentas de los productores y de las empresas. Un presupuesto detallado, por Programas y Proyectos, permitirá determinar en cada caso qué partidas de rentas generales irán a financiar determinados componentes y cuáles serán obtenidas a través de tarifas pagadas por

los usuarios, que irán a fundear otros componentes. La autonomía financiera de los organismos de aplicación es precondition para los reflejos y la actuación eficiente en los casos de riesgo sanitario.

- Las tasas deberían ser establecidas por la SAGPyA como autoridad política y en virtud de un análisis que considere el costo de los servicios prestados y el impacto sobre la competitividad del sector, previa consulta vinculante con los afectados. La capacidad contributiva de los que tributarían esas tasas debería quedar expresamente fuera del análisis.
- El presupuesto del SENASA debería permitir un manejo ágil y garantizar la seguridad en la disponibilidad de recursos.

Transparencia

Situación Actual.

La transparencia es necesaria para fortalecer la credibilidad del SENASA, severamente dañada en los últimos tiempos por el ocultamiento de la aftosa y otras fallas sanitarias. La mala distribución de recursos llevó a SENASA a carecer de transparencia en la evaluación de los riesgos, y especialmente en las operaciones de fiscalización e inspección. Esto requiere una revisión en profundidad. Una de las carencias que más perjudican la transparencia es la falta de un plan plurianual y un presupuesto por programas. Esto limita las posibilidades de contralor a lo contable y lo legal. La falta de un sistema de información y comunicaciones unificado y confia-



ble también contribuye a dificultar los controles y auditorías. Otra carencia es la comunicación clara y oportuna de las sanciones, que deberían ser consecuencia de normas de la SAGPyA, aplicación de un manual de procedimientos e informe sobre las infracciones verificadas.

Por ello, es fundamental disponer de:

- Una auditoría externa integrada por síndicos de la SIGEN, que controle las actividades del organismo en tres áreas: legal, análisis de riesgos y gestión general. Los síndicos encargados de cada una de esas áreas asistirán a las reuniones de Directorio y presentarán sus análisis y conclusiones. La auditoría cubrirá todas las actividades de SENASA relacionadas con la gestión técnica y administrativa.
- Un plan plurianual, que deberá especificar las acciones que se realizarán en cada una de las áreas de riesgo y para cada uno de los riesgos establecidos para un plazo de 3 a 5 años. Este plan debe ser presentado y debatido con los actores relevantes del sector público y del sector privado.
- Un presupuesto distribuido por programas. Cada año se realizará el ejercicio de planificación anual, a fin de acordar el presupuesto que el organismo necesita para el año siguiente.
- La publicación en la página web para de los actos relevantes del SENASA. En ella deberían figurar todos los informes relativos a la actividad del organismo, así como las resoluciones del organismo y todos los actos que impliquen regulaciones de los mercados, como las novedades relativas a las habilitaciones, las certificaciones, el acceso de los productos importados, las negociaciones internacionales, ya sean de carácter técnico, político o comercial. También deberá informarse sobre los resultados de evaluación de riesgos y la marcha de la gestión de riesgos en diversos programas. La informatización del SENASA es imperiosa, dados los requerimientos de mayores controles y la aplicación de métodos de trazabilidad confiables y auditables.

■ Eficiencia operativa: autoridades y organización.

Situación actual.

El SENASA tiene necesidad de mejorar varios aspectos relativos a la estructura de autoridades superiores: presidente, vicepresidente y consejo de administración, que están dedicados a la gestión cotidiana y tienen restricciones de funcionamiento: los dos primeros con respecto al uso de recursos y la carencia de agilidad operativa, y el consejo de administración en cuanto a su real participación en la gestión. Esto ha devenido, en largos períodos, en un manejo centralizado de la presidencia. El consejo de administración no puede ocuparse de la "administración específica y cotidiana", abrumando a los consejeros con reducidísimas atribuciones y altísimas responsabilidades. La participación en este consejo no facilita al sector privado el control del gasto del organismo ni actividades como las consultas en los temas específicos de cada cadena productiva, ni la participación en los aspectos estratégicos de conducción de SENASA, ni acceder a la información que permita una auditoría de la gestión. Además, los representantes de la actividad privada se ven impedidos de expresar su opinión cuando se tratan temas en los que serían parte interesada y, a la vez, autoridades del organismo.

Por ello, es fundamental:

- Flexibilizar la organización manteniendo su funcionamiento sistémico. Para ello sería necesario corregir periódicamente los instrumentos sin cambiar por ello los objetivos.
- Establecer un proceso de mejoramiento permanente. Las empresas más competitivas aplican programas de mejora continua de la calidad. Corresponde entonces que el sistema nacional tenga un conjunto de incentivos (premios y castigos) que la induzcan.

- Adecuar la organización a la demanda presente y futura. El sentido profundo de un programa de mejora de calidad y sanidad es la preservación de la salud y de la mejora del bienestar del argentino y de los extranjeros y una mejor inserción de la producción en el mundo. Es preciso tender a eliminar el doble estándar y capacitar a los empresarios para que se "acostumbren" a tener un sólo producto, al menos desde el punto de vista sanitario y de seguridad. En el mediano plazo, conviene tender hacia los estándares de los países y consumidores más exigentes.

Para lograrlo, es necesario:

- Una gestión eficiente a través de una nueva estructura de autoridades superiores, con un directorio, un director ejecutivo, un comité científico y una comisión consultiva. Los miembros del directorio podrían ser funcionarios o especialistas. El actual presidente del Servicio, que podría cambiar su título y desempeñarse como director ejecutivo, sería el encargado de realizar la propuesta del plan plurianual y del programa anual y presupuesto, la ejecución del programa de trabajo, asegurar el apropiado apoyo financiero, la gestión financiera y de personal y de someter al directorio el informe anual de las actividades realizadas. El comité científico estaría integrado por los coordinadores de los diversos comités de evaluación de riesgos que se establezcan. La comisión consultiva estaría integrada por representantes del sector privado.
- Garantizar las consultas a la actividad privada en relación a la gestión estratégica, a los temas sectoriales y a la complementación de los controles y certificaciones. Hay innumerables tareas cuya reglamentación puede ser de orden público pero cuya ejecución puede estar en manos del sector privado. Por ejemplo, la autoridad de aplicación reglamentará el funcionamiento de los laboratorios autorizados; estos podrían ser privados pero estarían certificados por empresas de prestigio internacional

Ello permitiría reducir los controles posteriores, limitándolos a auditorías puntuales. Inversamente, la autoridad convocará a comités de expertos privados para diseño de los sistemas, por ejemplo: prevención de epidemias, control epidemiológico, etc. Los privados propondrán la optimización técnica con los recursos ya existentes y la autoridad de aplicación podrá solicitar el control de gestión de los sistemas diseñados. De esta manera, públicos y privados terminarán hablando el mismo idioma y tendrán que adecuarlo a los distintos códigos que rigen en los países más exigentes.

- Agilidad operativa: sencillez, practicidad y descentralización. Establecimiento de un sistema de planificación institucional con programas nacionales, diseñados conforme a criterios de prioridad basados en los riesgos sanitarios y de seguridad y, además, programas regionales que atiendan a problemáticas específicas. Sistemas, procedimientos y documentación confiables y susceptibles de ser auditados.

■ Gestión del personal

Situación actual.

En los últimos años se ha incrementado el pago de los "servicios requeridos", establecidos como una tasa adicional para trámites urgentes o en horarios distintos a los establecidos para la administración pública, redundando en un sobrecosto para la agroindustria. Se estima que en 2004 la recaudación por este concepto aportó más del 20 por ciento del presupuesto total, y que estos ingresos sólo incrementaron los salarios de algunos agentes. Esto constituye una deformación de la gestión del personal.

Otro aspecto relevante es la inadecuación de las reglas de manejo de recursos humanos para un organismo de alto requerimiento profesional, la carencia de control y equipamiento de la

red de agencias regionales y temas semejantes. Todo ello reclama una reestructuración de las normas del personal de SENASA como requisito para su profesionalización y para responder a los requisitos de análisis de riesgos y transparencia.

La transformación de las funciones de SENASA en 1996 al adicionar la seguridad de los alimentos manteniendo la misma estructura de personal genera un problema. Un organismo de seguridad de alimentos necesita una mayor integración de profesionales de otras disciplinas propias de la prevención de enfermedades transmitidas por alimentos. Si esto no cambia SENASA mantendrá su actual sesgo sanitario y no generará confianza en el consumidor local ni en los clientes del exterior.

No puede dejar de mencionarse el elevado promedio de edades de los profesionales, lo que implica necesidades urgentes de capacitar a los cuadros técnicos que los reemplazarán en el futuro.

Por ello, es fundamental:

- Adaptar los recursos humanos a la futura estructura organizativa, a través de la capacitación constante y de la incorporación de profesionales a las distintas áreas técnicas. El Foro de la Cadena puede hacer un aporte sustantivo en este aspecto.
- Diseñar una organización y sistema de capacitación del personal que permita ejercer las dos funciones clave con respecto a la seguridad alimentaria: preventiva y reactiva. Para estar al día con los cambios que imponen el avance tecnológico y la constante mutación de los riesgos sanitarios este sistema debe ser flexible.
- Tener en cuenta las implicancias organizacionales de la declaración de emergencias en la gestión de los recursos humanos de SENASA.

Para lograrlo:

- El sistema de "servicios requeridos" debe eliminarse, y establecer en su reemplazo una organización de prestación de servicios a los operadores en los horarios necesarios y atendiendo al carácter obligatorio de los mismos.
- La idoneidad del personal debe mejorar a través de la incorporación de profesionales jóvenes.
- La capacitación permanente debe planificarse según los objetivos de cada sector.
- El desempeño eficiente de todos los funcionarios de SENASA debe promoverse a través de una reingeniería de la gestión de personal.

Participación privada

Situación actual.

El sector privado participa actualmente en el consejo de administración, en mesas sectoriales, en comisiones de evaluación de riesgos y en otros grupos de trabajo. Pero en estas tres instancias la forma de participación no resulta satisfactoria.

Por ello:

- El sector privado debe participar en las comisiones de evaluación de riesgos. Dichas comisiones deben cubrir todas las cadenas productivas y garantizar que el sector público y el sector privado analizan los riesgos relevantes y que sus conclusiones se vinculan con las decisiones que se adoptan. Estas comisiones deben tener claras funciones y atribuciones a fin que sus resoluciones tengan vinculación con las decisiones que adopte SENASA, pero sin ejercer presiones indebidas, lo que implica una cuidadosa demarcación de los límites.
- El mecanismo más conveniente para las

consultas sobre gestión de riesgos es el de constituir mesas técnicas de coordinación para cada cadena productiva, en las que se analicen los aspectos operativos de la gestión de riesgos, como ya sucede en el caso de los lácteos: en este caso se consulta al sector privado sobre las estrategias de fiscalización, especificación de los requerimientos o coordinación de las inspecciones. Estas reuniones deben ser obligatorias y sus opiniones deberán tenerse en cuenta en las decisiones oficiales relacionadas con el sector respectivo. En estas mesas también se debería analizar la racionalidad de los programas de gastos del SENASA.

- Los representantes del sector privado que participen en la evaluación de los riesgos sanitarios y de seguridad y en las "mesas" no deberían ser los mismos que integran el consejo consultivo, pero es indispensable la coordinación y el intercambio de información entre los participantes privados en las distintas actividades.

- Es necesario acordar la mejor manera de cooperación pública-privada en la comunicación de los riesgos.

- El consejo de administración debe tener un carácter de asesor, y dedicarse al control del gasto y de las inversiones necesarias para lograr los objetivos de los programas por cadenas, a la ejecución del presupuesto, a la gestión estratégica, a la coordinación de la acción privada en los comités de evaluación de riesgo, en las mesas técnicas y en otras formas de participación. Su función principal sería la de auditoría y coordinación de los esfuerzos públicos y privados. Las propuestas de este consejo deberían tener un carácter vinculante con las decisiones de las autoridades de SENASA.

- Lo que se intenta con el diseño propuesto es evitar la confusión por la que los fiscalizados aparecen, a la vez, como parte de las autoridades superiores del organismo fiscalizador, crítica que figura en varios documentos elaborados localmente y en el exterior.

LAS PROPUESTAS DEL FORO DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL ARGENTINA

- Sancionar una legislación nacional que establezca los principios para prevenir las enfermedades transmitidas por alimentos, garantizar la seguridad de dichos productos y desarrollar la actividad agroalimentaria.

- Incluir en la legislación una mejor definición de competencias de los diferentes organismos, a fin de evitar duplicaciones y vacíos.

- Unificar las exigencias de seguridad de alimentos, para que los consumidores argentinos gocen del mismo nivel de protección que los clientes del exterior.

- Ordenar los textos de la legislación vigente sobre controles oficiales y publicar esta información en la página web de SENASA.

- Otorgar atribuciones ejecutivas y recursos al organismo nacional que coordine el SNCA, a fin de posibilitar una acción eficaz, generar consensos con las provincias y cooperación con el sector privado.

- Negociar la equivalencia de los sistemas oficiales de control de alimentos con los principales importadores de alimentos argentinos que modernizaron su legislación: la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Canadá.

- Establecer sistemas de control preventivo e integrales "desde la producción agropecuaria al plato del consumidor" priorizando la prevención a través del autocontrol de los operadores en la cadena de producción y tratando de eliminar los controles al final de la misma.

- Elaborar un plan nacional de seguridad de alimentos para todo el SNCA.

- Asumir el análisis de riesgos como marco conceptual para la organización de los organismos del SNCA.

- Otorgar un carácter exclusivamente técnico a los organismos integrantes del SNCA, y definir sus competencias a fin de evitar superposiciones y vacíos.

- Establecer un financiamiento proveniente de fuentes gubernamentales para los servicios de interés general que constituyen bienes públicos, y del pago de tasas para servicios destinados a beneficiarios individuales.

- Buscar el acceso a los mercados agroalimentarios mundiales.

- Negociar la eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias que limitan el acceso de nuestros alimentos a diversos mercados.

- Establecer que los Municipios tendrán dentro del sistema, la función de verificar la oferta de productos alimenticios, en los puntos de venta de su jurisdicción, exclusivamente en los siguientes aspectos:

- que cumplan la normativa de rotulado vigente,

- que se encuentren debidamente acondicionados para su oferta al consumidor (en envase y entorno) tal que no implique riesgo de deterioro,

- que no se encuentren deteriorados o vencidos.

Con respecto a SENASA:

- Transferir a la SAGPyA las funciones políticas que ejerce el SENASA.

- Rediseñar su organización a partir del aná-

lisis de riesgos. Esto implica convocar a todos los integrantes de las cadenas agroindustriales, establecer programas de trabajo para cada una de ellas en: a) la evaluación de riesgos, b) las operaciones de gestión de los mismos y c) su comunicación.

- Lograr la transparencia en su funcionamiento.
- Rediseñar las funciones de las autoridades su-

periores, profesionalizar al personal y modernizar el servicio para responder en forma ágil, práctica y descentralizada.

- Integrar al sector privado a través del asesoramiento a las autoridades, el análisis y auditoría de los gastos, la evaluación de planes y programas, y de las tareas técnicas del análisis de riesgos de las respectivas cadenas.



ANEXO

Experiencias de otros países

Australia y Nueva Zelanda

En 1996 Nueva Zelanda y Australia decidieron combinar el establecimiento de normas sobre seguridad de alimentos y crearon la autoridad binacional (ANZFA). El Ministerio de Salud de Nueva Zelanda regula la seguridad local de los alimentos, mientras que el Ministerio de Agricultura y Forestación regula la producción primaria y provee los controles sobre las exportaciones.

ANZFA procura la uniformidad en las regulaciones de los alimentos en Australia y la uniformidad binacional en composición y etiquetado. Las principales responsabilidades de ANZFA en Australia son:

- Proteger la salud y la seguridad.
- Proveer adecuada información a los consumidores para permitir decisiones informadas y prevenir el fraude.
- Promover el comercio leal en los alimentos.
- Promover la consistencia entre las normas internas e internacionales.
- Controlar los decomisos de alimentos.
- Investigar temas que puedan incluirse en futuras normas alimentarias.
- Propiciar iniciativas de educación en seguridad de alimentos.
- Desarrollar códigos de prácticas para la industria.
- Elaborar políticas de análisis de riesgos para los alimentos importados.

- Evaluar y gestionar los riesgos para la seguridad alimentaria.

- Desarrollar y establecer normas para la seguridad, composición y etiquetado y otros temas regulatorios.

- ANZFA tiene responsabilidades semejantes en Nueva Zelanda, pero sólo con respecto a composición y etiquetado.

Canadá

La seguridad de los alimentos es una responsabilidad compartida de las autoridades federales, provinciales y territoriales. La legislación federal se aplica a los alimentos, animales y plantas que son transportados entre las provincias o que son importados o exportados. Las provincias regulan los alimentos, animales y plantas y los productos que son producidos y vendidos dentro de sus respectivas fronteras. La legislación provincial también autoriza a las municipalidades a sancionar sus propias normas de inspección de alimentos. Se ha consolidado la legislación existente en el ámbito federal para facilitar y mejorar la seguridad de los alimentos.

La Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (CFIA) fue creada en 1997 para inspeccionar alimentos y sanidad animal y vegetal. La Autoridad Canadiense de Salud establece las normas relativas a seguridad y calidad nutricional de la mercadería vendida en Canadá y controla la efectividad de la CFIA en relación a seguridad de los alimentos. El objetivo de la CFIA es garantizar alimentos seguros, proteger la salud de los animales y controlar las enfermedades animales transmisibles a los humanos y proteger las plantas de sus pestes. Las actividades clave incluyen:

- Vigilancia de la seguridad de alimentos, cali-

dad nutricional, etiquetado leal y adecuación de las normas relativas a los alimentos, salud animal y protección vegetal.

- Realización de programas de inspección para estos fines.
- Desarrollo e implementación de los sistemas de control de alimentos, como HACCP.
- Verificación del transporte humanitario de los animales.
- Gestión de las emergencias alimentarias, investigación y decomisos.
- Análisis de laboratorio y evaluación ambiental de semillas, plantas, piensos y fertilizantes.
- Investigación (con laboratorios en varias localidades).
- Concientización de los consumidores con

respecto a las prácticas de seguridad alimentaria.

- Activa participación en los foros internacionales de establecimiento de normas.

CFIA parte de la base que la seguridad es una responsabilidad compartida. La Agencia realiza inspecciones a las plantas de producción registradas federalmente, mientras que los servicios de inspección provinciales inspeccionan a los establecimientos que distribuyen sus productos dentro de la provincia. Los municipios son responsables de la inspección de los comercios y elaboradores de comidas en su área.

Además de compartir con otras jurisdicciones gubernamentales, la Agencia trabaja con productores, industriales, distribuidores, minoristas e importadores. Estos esfuerzos están contribuyendo a lograr un más integrado y armonizado sistema de seguridad de alimentos en Canadá.

BIBLIOGRAFÍA

- Deloitte Touche Tohmatsu (2004). "Prospering in the Secure Economy". Deloitte, September. (www.deloitte.com).
- FAO (2002). National Food Control Systems. Assuring Food Safety. GF/CRD FAO-1.
- FAO/WHO (2002). Global Forum of the Food Safety Regulators: Improving Efficiency and Transparency in Food Safety Systems: Sharing the Experience. Proceedings of the Forum. GF/Proceedings. FAO, Roma.
- FAO/OMS (2003). Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos. FAO Roma. Distribuido en el Foro mencionado en FAO/WHO.
- Salamanca, H. (2004). Un nuevo Sistema Sanitario para la Agroindustria Argentina. Buenos Aires, ABC, 8 de Octubre.
- SENASA (2004, a). Cambio y fortalecimiento del SENASA. Lineamientos Estratégicos. (www.senasa.gov.ar).
- SENASA (2004, b). Plan Estratégico para el cambio y el fortalecimiento de SENASA. Documento elaborado por un Grupo de Expertos. (www.senasa.gov.ar).
- WHO (2001). Improved Coordination and Harmonization of National Food Safety Services, Report on a Joint World Health Organization - EURO-FSAI Meeting, Dublin.

ENTIDADES QUE CONFORMAN EL FORO DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL ARGENTINA

Asociación de Bancos de la Argentina (ABA)
Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA)
Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria (ACTA)
Asociación de Productores Exportadores Argentinos (APEA)
Asociación de Semilleros Argentinos (ASA)
Bolsa de Cereales
Bolsa de Cereales de Córdoba y Cámara de Cereales y Afines de Córdoba. Tribunal Arbitral
Bolsa de Cereales de Entre Ríos
Bolsa de Cereales, Oleaginosos, Frutos y Productos de Bahía Blanca
Bolsa de Comercio de Mendoza
Bolsa de Comercio de Rosario
Bolsa de Comercio de Santa Fe
Cámara Algodonera Argentina
Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado
Cámara Argentina de la Industria de Productos Veterinarios (CAPROVE)
Cámara Argentina de Productores Avícolas (CAPIA)
Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinarias Agrícolas (CAFMA)
Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA)
Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos (CIAFA)
Cámara de Legumbres de la República Argentina
Cámara de Puertos Privados Comerciales (CPPC)
Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE)
Cámara de Semilleristas de la Bolsa de Cereales (CSBC)
Cámara Industrial de Aceites Vegetales de Córdoba
Centro Azucarero Argentino
Centro de Consignatarios de Productos del País
Centro de Consignatarios Directos de Hacienda (CCDH)
Centro de Corredores de Cereales de Rosario
Centro de Corredores y Agentes de la Bolsa de Cereales
Centro de Corredores, Comisionistas y Consignatarios de Cereales y Oleaginosos de Santa Fe
Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA)
Centros de Exportadores de Cereales (CEC)
Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)
Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL)
Federación Argentina de Entidades Empresarias de Autotransporte de Carga (FADEEAC)
Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM)
Federación Argentina del Citrus (Federecitrus)
Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales
Federación Lanera Argentina
Sociedad Rural Argentina (SRA)
Unión de la Industria Cárnica Argentina (UNICA)



La Declaración de Principios completa del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina se encuentra en www.foroagroindustrial.org.ar



**FORO DE LA CADENA
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**

Av. Corrientes 119 Piso 7° Of. 703
C1043AAB - Buenos Aires
Tel.: (54.11) 4312.4502
www.foroagroindustrial.org.ar
foroagroindustrial@bc.org.ar