



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCONCENTRACIÓN
COMO FORMA DE ADMINISTRAR LA SANIDAD E
INOCUIDAD AGROALIMENTARIA EN MÉXICO: EL CASO
DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, INOCUIDAD Y
CALIDAD AGROALIMENTARIA.**

T E S I N A

QUE PRESENTA

ANALY MENDOZA ROSALES

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**DIRECTOR DE TESINA:
LIC. TOMÁS ROJAS JIMÉNEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2014.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCIÓN..... 1

**APARTADO I. EL ESTADO MEXICANO 3
Y SU ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

1.1 El Estado.....3
 1.1.1 Fines.....5
 1.1.2 Funciones.....6
 1.1.3 Atribuciones.....7
 1.2 Gobierno y Administración Pública.....8
 1.3 Formas de Organización Administrativa.....12
 1.3.1 Centralización.....14
 1.3.2 Descentralización.....16
 1.3.3 Desconcentración.....18

**APARTADO II. LA SANIDAD E INOCUIDAD AGROALIMENTARIA..... 20
EN EL MUNDO**

2.1 Contexto actual de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.....20
 2.2 Necesidad de la administración de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.....23
 2.3 Sistemas Nacionales de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.....27
 2.3.1 Canadá.....29
 2.3.2 Estados Unidos de América.....30
 2.3.3 Reino Unido.....32
 2.3.4 Alemania.....34
 2.3.5 España.....37
 2.3.6 Francia.....39
 2.3.7 Japón.....41
 2.3.8 República Popular de China.....44
 2.3.9 Argentina.....46
 2.3.10 Chile.....47

**APARTADO III. ADMINISTRACIÓN DE LA SANIDAD E INOCUIDAD..... 50
AGROALIMENTARIA EN MÉXICO**

3.1 Antecedentes de la Organización Administrativa de la Sanidad e Inocuidad.....50
 Agroalimentaria en México.
 3.2 Marco legal que regula la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en México.....59

APARTADO IV. EL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, INOCUIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.....	63
4.1 Visión, misión y atribuciones.....	63
4.2 Organización administrativa y estructura orgánica.....	67
4.3 Recursos asignados.....	70
4.4 Acciones y resultados.....	72
4.5 Ventajas del SENASICA como órgano administrativo desconcentrado.....	76
4.6 Desventajas del SENASICA como órgano administrativo desconcentrado.....	77
CONCLUSIONES.....	81
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	86

- **Introducción**

La preocupación del ser humano por la sanidad e inocuidad de sus alimentos ha sido constante, anteriormente la gran mayoría de los productos agroalimentarios se producían y consumían en un ámbito local, facilitando su control sanitario, sin embargo, debido al auge en el comercio internacional se ha incrementado el intercambio de alimentos, lo que ha ocasionado que los gobiernos enfrenten mayores riesgos asociados con las plagas y enfermedades en los cultivos y animales, se estima que tres millones de personas en el mundo, mueren cada año a consecuencia de enfermedades transmitidas por los alimentos y el agua.¹ La aparición de tales enfermedades puede incrementarse fácilmente y convertirse en una situación de emergencia relacionada con la sanidad e inocuidad de los alimentos que represente elevados costos al gobierno a la hora de abordar los efectos de la amenaza.

Para la Real Academia Española la sanidad significa la cualidad de sano y saludable, en cuanto a inocuidad, la misma institución la define como la incapacidad de hacer daño. La sanidad e inocuidad agroalimentaria, se puede definir entonces, como la condición saludable e inofensiva de los productos agroalimentarios para evitar posibles daños a la salud humana y a la sanidad animal y vegetal.

La sanidad e inocuidad agroalimentaria es un asunto prioritario del Estado Mexicano, pues las plagas y enfermedades animales y/o vegetales generan costos económicos y sociales constituyendo una amenaza potencial para diversos sectores. Los riesgos de una mayor ocurrencia de enfermedades causadas por la ingesta de productos contaminados pone en riesgo la salud pública; también se afecta la seguridad alimentaria al poner en riesgo la disponibilidad y el suministro de los productos agroalimentarios, dando como resultado la pérdida de los medios de subsistencia y de productividad; a su vez la aparición de enfermedades puede convertirse en una situación de emergencia relacionada con la sanidad e inocuidad agroalimentaria que incida en el intercambio comercial al provocar el cierre de los mercados de exportación.

¹ FAO. 2007. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos: Guía rápida para evaluar las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, Italia (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1142s/a1142s00.pdf>).

El Estado mexicano garantiza en el artículo 4º de su Constitución Política, el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, sin embargo, el contexto internacional actual cada día es más complejo en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria y el Estado tiene que enfrentar situaciones de riesgo que hasta ayer no consideraba, para enfrentar estas amenazas, el Estado cuenta con instituciones públicas, las cuales se organizan de diferentes formas para atender los asuntos que se les encomiendan de una forma eficaz y eficiente.

La Administración Pública debe ser flexible y tener la capacidad de adaptarse a las condiciones y a los problemas complejos de la vida moderna. Si no se innovan y revisan las formas de organización administrativa que se han establecido para atender los temas prioritarios, se corre el riesgo de encontrarnos con estructuras rígidas que afecten la actividad administrativa del Estado, la cual debe ser expedita, eficaz, adaptable y útil a los ciudadanos, de manera que permita a la Administración Pública, dentro de sus competencias, resolver los problemas de la sociedad.

La presente investigación tiene como objetivo describir las ventajas y desventajas de la desconcentración como forma de administrar la sanidad e inocuidad agroalimentaria en México. Lo anterior con el fin de analizar la vigencia e idoneidad de esta forma de organización administrativa para atender este tema de interés público. Un Estado poderoso es un Estado bien organizado, por ello en cierta medida la capacidad para garantizar alimentación de calidad a todos los mexicanos reside en la forma de administrar la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Esta tesina está estructurada por cuatro apartados; el primero describe elementos teóricos, como los conceptos de Estado, Administración Pública y formas de organización administrativa; el segundo resalta el contexto y la forma en la que se administra la sanidad e inocuidad agroalimentaria en el mundo; el tercero refiere la organización administrativa de la sanidad e inocuidad agroalimentaria en México y el cuarto describe al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria destacando su organización, funciones, acciones y resultados, igualmente se describen las ventajas y desventajas que presenta como órgano administrativo desconcentrado. Por último se presentan las conclusiones y fuentes de información.

Apartado I. El Estado Mexicano y su Organización Administrativa

1.1 El Estado

Para poder vivir el ser humano se asocia con sus semejantes; por ello Aristóteles decía que el hombre no nace ni puede vivir aislado, sino solamente en sociedad, al irse asociando para satisfacer sus necesidades, los hombres van creando diferentes agrupaciones de las cuales el Estado representa la máxima organización de convivencia humana.

Por ser el Estado un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico colmado de luchas sociales y de intensa transformación, su concepto constituye uno de los más complejos objetos de estudio a los que ha hecho frente la ciencia política, desde los tiempos clásicos. Existe una rama de las ciencias sociales dedicada exclusivamente a conocer lo estatal, que se denomina Teoría General del Estado; una de cuyas partes fundamentales es la discusión de las diversas teorías que intentan explicar su significado. Según el Maestro Pichardo Pagaza simplificando la tipología o clasificación de esas teorías encontramos que se pueden agrupar del modo siguiente:²

- Teorías organicistas
- Teorías sociológicas
- Teorías jurídicas

Las teorías organicistas son aquellas que consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos, con una personalidad propia, distinta de la de los individuos que lo integran; dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas. Según estas teorías el desarrollo histórico del Estado es similar al desarrollo biológico de los seres naturales. Una versión actual de las tesis organicistas es aquella que entiende al Estado moderno como un órgano, como una estructura con identidad propia, que realiza una gama compleja de funciones.

² PICHARDO, Ignacio. 2002, Introducción a la Nueva Administración Pública de México, INAP, Volumen I, México, pp. 13-18.

Las teorías sociológicas del Estado entienden a éste como una unidad colectiva o de asociación. Los antiguos afirmaban que representaba una unidad permanente de hombres asociados; es decir, una unidad colectiva. Para las teorías sociológicas el Estado es una comunidad con características especiales, es la unidad de la asociación, la cual se sostiene en una variedad de individuos que se ponen en comunicación en virtud de un fin, de modo tal que el contenido igual de voluntad de quienes participan en la comunidad, llega a adquirir realidad por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que constan éstos.

Las teorías jurídicas son tal vez las que han alcanzado una mayor aceptación entre los estudiosos de la Teoría General del Estado. Pueden clasificarse en dos grandes grupos: las primeras son aquellas que sostienen la personalidad jurídica del Estado. El segundo grupo de teorías jurídicas son aquellas que lo identifica con el derecho; es decir, proclaman la unidad entre el Estado y el derecho.

Para efectos de este estudio se tomará como concepto de Estado el siguiente: “una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico, servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizando por un poder jurídico autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad”.³

La existencia del Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósitos. En todo Estado, la actuación de los órganos responde a planes y programas para la consecución de fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas jurídicas hasta la ejecución de actos concretos.⁴

El determinar lo que el Estado puede hacer, es materia de disciplinas diversas, que comprenden la totalidad de la vida humana. Es necesario, por tanto, determinar cuál debe ser la extensión y los modos para realizar los fines del Estado.

³ SÁNCHEZ, Luis en DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel. 1997, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Porrúa, 2ª edición actualizada, pp. 25-26.

⁴ *Ibidem.* p. 25.

1.1.1 Fines

La existencia del Estado se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. Nada existe más que por el fin, el fin histórico-político es la razón por la cual se integra un complejo de actividades; la idea de fin tiene el significado de intención, de objetivo o de voluntad dirigida. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas.⁵

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como la concepción filosófico-política que de él se tenga.

La corriente más aceptada considera que el Estado tiene una causa final, que en términos generales es la consecución de los fines humanos, este fin último recibe el nombre de “bien común”, y es definido como “la común felicidad temporal, o sea la perfecta suficiencia de vida, debidamente subordinada a la bienaventuranza eterna; el buen vivir humano en la plenitud y, según la proporción que requiera la naturaleza humana, el “bien común” perfecto en cuanto puede tenerse en este mundo”.⁶

En virtud de ese bien común se puede exigir la satisfacción de una serie de necesidades, bien sea de interés general o colectivo, sin embargo al Estado, únicamente le corresponde colmar las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, bien sea por incapacidad de los particulares para hacerlo, o por el hecho de ser inherentes a su soberanía.⁷

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación. Ellos fijan el extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su continua ampliación y extensión.

⁵ SERRA, Andrés. 1985, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, México, Porrúa, decimotercera edición, tomo primero, p. 22.

⁶ ORTIZ, José en DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel. 1997, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, México, Porrúa, 2ª edición actualizada, p.27.

⁷ SERRA, Andrés. 1985, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, México, Porrúa, decimotercera edición, tomo primer, p. 28.

El Estado mexicano en el Artículo 4o. de su Constitución Política, garantiza a todas las personas el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el anterior fin también se ha reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual en su Eje 4 denominado “México Próspero” contempla en su objetivo 4.10; Estrategia 4.10.3: Priorizar y fortalecer la sanidad e inocuidad agroalimentaria para proteger la salud de la población, así como la calidad de los productos para elevar la competitividad del sector, además se han publicado varias Leyes en la materia por ejemplo: Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley de Productos Orgánicos, Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, Ley Federal de Sanidad Animal así como las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, todas publicadas en el Diario Oficial de la Federación entre los años 2005 y 2009. Con ello se refleja la importancia que en últimas fechas la sanidad e inocuidad agroalimentaria representa para el Estado Mexicano.

1.1.2 Funciones

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.⁸

Toda la actividad que realiza el Estado, por variada que sea, se puede clasificar de acuerdo con la Teoría de la División de Poderes, en Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo. En el Estado Mexicano el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio según el artículo 49 de su Constitución Política en:

- ✓ Poder Legislativo: Se ejerce para reglamentar la organización total del Estado y está integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
- ✓ Poder Judicial: Tiene por objeto procurar la vigencia y observancia del ordenamiento jurídico nacional así como la resolución de las controversias y está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

⁸ Ibídem. p. 39.

- ✓ Poder Ejecutivo: Esta encaminado a regular la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico. Es representado por el Presidente Constitucional, quien administra los fondos y recursos públicos y ejecuta los programas y acciones de Gobierno apoyándose en la Administración Pública Federal.

Las funciones del Estado, son potestades constitucionales que dividen, lógicamente y políticamente, la acción del Estado con fines democráticos y técnicos evitando la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad entregándola parcialmente a diversas entidades públicas, en esferas de competencia de diferente extensión.

Para la atención de los temas referentes a la sanidad e inocuidad agroalimentaria el Estado Mexicano a través de la Función Ejecutiva cuenta con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y específicamente con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentario (SENASICA) órgano administrativo desconcentrado de la mencionada Secretaría.

1.1.3 Atribuciones

Las atribuciones constituyen la forma de ejercicio de las funciones, son las tareas, los trabajos que el Estado realiza. Ellas constituyen los objetos de su actividad.⁹

Tenemos entonces, que constitucionalmente uno de los fines del Estado Mexicano es garantizar a su población alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el cumplimiento de tal fin se encomienda a la Función Ejecutiva a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la cual según el Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene las siguientes atribuciones en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria:

- ✓ Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia.

⁹ Ibídem. p. 24.

- ✓ Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- ✓ Formular dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales.
- ✓ Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes.
- ✓ Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios.
- ✓ Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.

1.2 Gobierno y Administración Pública

Para Omar Guerrero, “el gobierno es el conjunto de órganos del Estado que tiene a su cargo la ejecución de funciones en que se desarrolla el poder público y los actos que éste realiza por lo tanto, la forma de gobierno es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y relaciones que establecen entre sí”.¹⁰

Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas; y la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es gobierno y es administración.¹¹

El gobierno forma la administración y ésta funciona como el mecanismo que permite a los gobiernos cimentar una adecuada dirección para lograr su cometido.

¹⁰ GUERRERO, Omar. 1980, La Administración Pública Del Estado Capitalista, España, Fontamata, p. 64.

¹¹ SERRA, Andrés. 1985, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, México, Porrúa, decimotercera edición, tomo primero, p. 471.

“La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan a cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración”.¹²

En el Diccionario de la Real Academia Española, administrar equivale a gobernar, dirigir u ordenar. En nuestro lenguaje, el verbo “administrar” proviene del latín *ad*, traducible como hacía, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer); por tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.

Por otra parte, el término administración desde el punto de vista jurídico hace alusión en general a un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, de un Estado, entre otros.

El tratadista Serra Rojas, siguiendo el pensamiento de Georges Langrond señala que “La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas”.¹³ Una correcta administración supone entonces, el establecimiento de una relación armónica entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles.

También se puede considerar a la administración como un arte por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; en otra acepción se le entiende como una técnica, pues implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos, y desde luego, también es una ciencia: la ciencia de la administración, y como tal es un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y prestación de los servicios.

El concepto de administración ha evolucionado con amplitud, hasta significar, de manera general, la acción técnica subordinada a determinados principios, encaminada a cumplir con un fin o propósito. La administración y los grupos sociales cooperan para alcanzar

¹² DIMOCK, Marshall en GUERRERO, Omar. 2007, Principios de Administración Pública, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública Colombia, p. 31.

¹³ SERRA, Andrés. 1985, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, México, Porrúa, decimotercera edición, tomo primero, p. 47.

determinados objetivos. Tratándose de la administración pública, estos objetivos se refieren a fines de interés público.

Existen diversas definiciones sobre la noción de la administración pública: El tratadista Miguel Acosta Romero, señala que la administración pública es “la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.¹⁴

Para el doctrinario emérito Gabino Fraga, la administración pública “debe entenderse como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y también como “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.¹⁵

Por su parte, el maestro Serra Rojas define a la administración pública como una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y procedimientos administrativos idóneos que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.¹⁶

Acorde con las definiciones que se han reproducido, resulta pertinente señalar que en ellas no sólo se alude al contenido conceptual del término administración pública, sino que también se hace referencia a los elementos que la integran; en tal consideración se puede entender y explicar la administración pública en dos sentidos: orgánico y funcional.

El concepto orgánico de administración pública se refiere exclusivamente a su área inserta en el Poder Ejecutivo, aunque la estructura de la administración pública está compuesta, en

¹⁴ ACOSTA, Miguel. 1979, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 3ª edición, p. 60.

¹⁵ FRAGA, Gabino. 1997, Derecho administrativo, México, Porrúa, 36ª edición, p. 119.

¹⁶ SERRA, Andrés, Op.cit., nota 2, p. 55.

rigor por áreas distribuidas en los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes, sin embargo, los asuntos de índole administrativa del Poder Ejecutivo son mucho mayores, lo que no impide la existencia de un área de administración pública, tanto en el Congreso de la Unión como en el Poder Judicial Federal o bien los organismos constitucionales autónomos.

Lo anterior quiere decir que desde el punto de vista orgánico, se identifica a la administración pública con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa, o indirectamente dependen de él, es decir, el Presidente de la República y todos los órganos administrativos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista funcional, la administración pública se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud dicta y aplica las disposiciones al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada.

El objeto de este estudio será principalmente el estudio de la administración pública desde el punto de vista orgánico, pero se tomará a consideración también el punto de vista funcional. Utilizaré el término Administración con inicial mayúscula, para referirme al concepto orgánico, a diferencia de la utilización en minúsculas cuando haga referencia al concepto funcional.

Las oportunidades y amenazas del contexto actual y la búsqueda de progreso y bienestar social, han provocado que la Administración Pública actué en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos o no prioritarios como la sanidad e inocuidad agroalimentaria. Para hacer frente a esas actividades el Estado crea unidades administrativas que se encargan precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y en razón de ello es que surgen estructuras administrativas, con diferentes formas de organización administrativa como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.

Las formas de organización administrativa facilitan y ordenan a la Administración Pública a fin de lograr los propósitos para una mejor vida social. Mejores resultados se logran

cuando se unen esfuerzos en forma cada vez más coordinada y unitaria, por esto, un necesario ideal del mundo moderno es la mejor organización de la Administración Pública, pues a través de ella se cumplen los fines que la ley determina.

La Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a contextos distintos y cambiantes para ello debe aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como con los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

En este esquema la Administración Pública Federal parece jugar un papel absolutamente decisivo, puesto que las dependencias que la conforman están inmediatamente en contacto con la ciudadanía y de alguna manera la legitimidad y validez de las instituciones públicas, dependen de la eficiencia y de la eficacia de la actuación de la Administración Pública, si hay una deficiente administración, si hay una desorganización en ella, este es el camino por el cual comienza a filtrarse la ruptura de la legitimidad o de la confianza que la ciudadanía tiene generalmente en el Estado,¹⁷ es por ello que el cuerpo de la Administración Pública tiene importancia decisiva en función de las políticas que realiza, el cuerpo de la Administración Pública está ligado inmediatamente a la política y al contenido del Estado.

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de sus diferentes elementos, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la Administración para dar lugar a la organización administrativa.

1.3 Formas de Organización Administrativa

Las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de la actividad del Estado, particularmente la actividad del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República como jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político

¹⁷ FLORES, Víctor. 1976, La Participación Popular en las Decisiones Político-Administrativas en Desconcentración Administrativa, México, Secretaría de la Presidencia, Colección de Seminarios, Núm. 1, p. 222.

a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado.

La Presidencia de la República está conformada por unidades administrativas, mismas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo, para su correcto funcionamiento, dichas unidades administrativas se organizan y estructuran en diferentes formas de organización administrativa, tradicionalmente los administrativistas parten de tres formas de organización administrativa: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

Las dos primeras consideran la administración directa del Estado, integrada por órganos jerárquicamente ordenados, para muchos autores la desconcentración no es vista como una forma de organización administrativa propiamente dicha sino como un elemento dentro de la centralización y la tercera ha sido considerada una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes del Estado, pero con carácter estatal.

Las formas de organización administrativa dan funcionalidad y agilidad a las diversas atribuciones del Poder Ejecutivo, a través del conjunto de órganos que la componen. La complejidad de la administración nos hace observar que un número importante, pero limitado, de asuntos federales o de política nacional, pasa al conocimiento directo del Presidente de la República, la atención de los demás asuntos administrativos, se entrega a los órganos que tienen facultades de decisión en grados diversos y una competencia en una escala descendente de puestos burocráticos.¹⁸

En nuestra legislación las formas de organización administrativa están consideradas en el artículo 90 constitucional, en donde se menciona que la Administración Pública Federal Mexicana será centralizada y paraestatal, además, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados.

La multiplicación de los organismos administrativos en nuestro país, ha originado grandes discrepancias entre los intérpretes de la ley para poderlos caracterizar adecuadamente

¹⁸ SERRA, Andrés, Op.cit., p. 476.

dentro de las categorías tradicionales ya que existen organismos que se acercan o se confunden a una y a otra forma de organización administrativa por ser indefinidos o mal configurados, dificultando con ello su clasificación. De cualquier manera es importante señalar a manera de esbozo las características generales de cada una de las formas de organización administrativa presentes a nivel federal en nuestro país.

1.3.1 Centralización

La centralización administrativa se refiere a la estructura que agrupa a las diferentes dependencias que componen la Administración Pública, que se organizan de forma piramidal teniendo en la cúspide al Presidente de la República, que actúa como centro y dirección de las diversas dependencias que actúan en su nombre atendiendo diversos asuntos administrativos, los cuales se agrupan en orden descendiente en estricto control jerárquico. Lo anterior con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución de los diversos asuntos que le competen al poder Ejecutivo.¹⁹

En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel en la administración centralizada, y en la línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias. Desde la cúspide hasta la base, cada dependencia reproduce dentro de ella el mismo orden jerárquico, de tal manera que la jerarquía subsiste en una situación de continuidad y permanencia entre un grado y otro, por medio de dicha relación jerárquica, se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de las dependencias que lo forman. En efecto, tal unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y de mando.²⁰

Las dependencias que están dentro de la centralización administrativa carecen de autonomía orgánica y autonomía financiera independiente, tampoco gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, por ello, actúan ejerciendo la personalidad del Estado y aplicando sus recursos económicos, los cuales les son asignados vía presupuesto.

¹⁹ DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel. Op. Cit., p. 92.

²⁰ BAEZ, Roberto. 1997, Manual de Derecho Administrativo, Trillas, p. 83.

El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos, y son las facultades siguientes:²¹

1. La *facultad de mando* es la característica suprema del poder público. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos generales que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores.

2. La *facultad de vigilancia* permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación. Permite a los órganos superiores de la administración supervisar el trabajo de sus subordinados, para proceder a corregir anomalías y hacer las consignaciones que procedan.

3. La *facultad disciplinaria* es un procedimiento de control administrativo contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La responsabilidad civil, penal y administrativa, son medios correctivos para una correcta Administración Pública.

4. La *facultad de revisión* permite a la autoridad superior -de oficio o a petición de parte-, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley.

5. La *facultad para resolver conflictos de competencia* permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.

En nuestro país la Administración Pública Centralizada constituye la principal forma de organización administrativa y la más antigua. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º en México, la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

²¹ SERRA, Andrés, Op.cit., pp. 480-481.

1.3.2 Descentralización

En términos generales, la descentralización consiste en atribuir ciertas actividades administrativas o asuntos específicos de la Administración Pública Federal a personas distintas del Estado que realizan actividades estratégicas o prioritarias de naturaleza estatal.

Los organismos descentralizados o paraestatales disminuyen los vínculos de relación jerárquica con el poder central sin dejar de formar parte del Estado y manteniendo con la Administración Pública Federal una relación de tutela administrativa al conservar facultades de vigilancia y control, principalmente de sus actividades de carácter financiero que le permiten al poder central un manejo administrativo responsable. Un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado; es por esta razón que el poder central se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público.²²

Aunque en la doctrina existan algunos problemas para caracterizar a los organismos descentralizados, la mayoría de los autores coincide en que la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio es característica primordial de los organismos descentralizados.

Los organismos descentralizados gozan también de autonomía técnica, es decir, no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, básicamente, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado y de autonomía orgánica que supone la existencia de un servicio público con prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que es capaz de oponer a este su esfera de autoridad.²³

Los organismos descentralizados son creados para la realización de actividades especiales, que por cuestiones técnicas, administrativas, financieras o jurídicas no es conveniente realizar mediante los organismos centralizados, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente. Desde el punto de vista financiero y patrimonial la descentralización se establece

²² *Ibídem*, p. 588.

²³ BUTTGENBACH, André en BAEZ, Roberto. 1997, *Manual de Derecho Administrativo*, Trillas, p. 220.

por la conveniencia de afectar determinado patrimonio a la realización de fines específicos, con un ejercicio ágil y especializado, dentro de los lineamientos que en forma general se establezcan.²⁴

Las formas que pueden revestir a la descentralización administrativa son las siguientes:²⁵

- ✓ La descentralización administrativa territorial o regional. Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden;
- ✓ La descentralización administrativa por servicio o funcional que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Una revisión de nuestro derecho constitucional y administrativo, nos permite afirmar, a diferencia de otros países, que en nuestra organización administrativa no existe más que una sola forma de descentralización y es la descentralización por servicio.²⁶

La descentralización por servicio es el medio o forma que a partir del derecho administrativo tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general, las cuales requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Los elementos necesarios para la descentralización por servicio son los siguientes:²⁷

- a) La existencia de un servicio público de carácter técnico.
- b) Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.
- c) Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.

²⁴ DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel. Op.Cit., p. 93.

²⁵ Autores como Fraga consideran además la descentralización por colaboración, no se considera este tipo de descentralización pues pueden considerarse como entidades privadas de colaboración pero no organismos descentralizados.

²⁶ DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel. Op.Cit., p. 594.

²⁷ BÁEZ, Roberto. Op. Cit.,p. 224.

- d) Control del gobierno ejercitado mediante la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
- e) Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

En México la base legal de la descentralización se encuentra en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que ordena: El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- ✓ Organismos descentralizados;
- ✓ Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- ✓ Fideicomisos.

1.3.3 Desconcentración

Se llama desconcentración administrativa a aquellos órganos a los cuales se les otorgan ciertas funciones o competencias específicas, para actuar y decidir, dentro de límites y responsabilidades precisas. No se deslindan del poder central pues se sitúan dentro de la centralización, el ente centralizado delega facultades en el desconcentrado y le transfiere parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente sin romper los vínculos jerárquicos.

De acuerdo con los principios establecidos en la Constitución, el Presidente de la República, no sólo actúa por conducto de los Secretarios de Estado, sino también lo hace por mediación de los órganos administrativos desconcentrados que permiten descongestionar procedimientos a efecto de agilizar la actividad de la administración central.

En México la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona en su artículo 17 que, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver

sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los elementos que caracterizan a la desconcentración administrativa son:²⁸

- A) Se ubican dentro de la centralización administrativa, es decir, el órgano no se desplaza de la esfera jerárquica central.
- B) La relación jerárquica se atenúa. El poder central conserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, pero concede al órgano desconcentrado cierta libertad de actuación. El órgano desconcentrado se encontrará siempre en situación de dependencia y subordinación respecto de aquel.
- C) El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo ya sea del presupuesto de egresos de la Federación o de la institución que lo crea. La doctrina no otorga a estos organismos autonomía económica para el manejo de su presupuesto ni de su patrimonio, aunque existen casos de excepción.
- D) Gozan de autonomía técnica, que en última instancia constituye la verdadera justificación de la desconcentración.
- E) Junto con la delegación de funciones, el órgano desconcentrado recibe o absorbe parte de la competencia del órgano superior delegante, para poder realizar mejor las responsabilidades que le son encomendadas.
- F) El régimen de un órgano desconcentrado proviene de una ley, un decreto o un acuerdo del Ejecutivo Federal o de las disposiciones internas de una Secretaría de Estado, aunque puede originarse en otros órganos del Estado. La desconcentración consiste en suponer un nuevo reparto de competencias.
- G) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva del poder central, el órgano que desconcentra está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos descentralizados, a fin de mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

A diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencia de unos órganos superiores a otros inferiores, a

²⁸ *Ibidem.* pp. 212-213.

quienes se les asigna determinada competencia exclusiva. Lo que se pretende es no recargar el peso de la gestión en el centro y aligerar cometidos de los órganos centrales.

La doctrina administrativa clasifica las formas de la desconcentración en dos grupos importantes:²⁹

- a) La desconcentración horizontal o periférica, en ocasiones llamada regional.
- b) La desconcentración vertical, funcional o interna, denominada también central.

En la primera, a un órgano administrativo periférico se le atribuyen facultades exclusivas que comprenden una extensión territorial limitada, es decir, en este tipo de desconcentración las competencias se delegan a un órgano periférico de la administración, cuya potestad es determinada por un criterio regional.

En la segunda, el órgano central superior cede parte de su competencia de manera exclusiva a un órgano central inferior o subordinado el cual queda integrado a la misma organización centralizada; en cambio, la desconcentración es una figura del derecho administrativo, en cuya virtud el órgano administrativo centralizado cede parte de sus funciones.

En todo caso, no debe olvidarse que desconcentrar es sólo un procedimiento instrumentado para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, aunque los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar y revisar, entre otros.

Apartado II. La Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en el Mundo

2.1 Contexto actual de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

El acceso a alimentos de buena calidad ha sido el que hacer principal del hombre desde los primeros días de la existencia humana. La inocuidad y sanidad de los alimentos involucran la ausencia de contaminantes, adulterantes, toxinas y cualquier otra sustancia que pueda hacer nocivo el alimento para la salud animal, vegetal y/o humana.

Dada la estrecha relación entre la salud humana y los alimentos, la salubridad e inocuidad agroalimentaria han sido siempre tema de atención gubernamental, sin embargo, esta cuestión está adquiriendo cada vez más importancia a nivel mundial. Los gobiernos

²⁹ *Ibidem.* pp. 214-217.

enfrentan mayores peligros asociados con las plagas y enfermedades en cultivos y animales, se estima que tres millones de personas de todo el mundo, mueren cada año a causa de enfermedades transmitidas por los alimentos y el agua.³⁰

América Latina y el Caribe enfrentan mayores riesgos asociados con las plagas y enfermedades en los cultivos y animales, lo cual no es fortuito, es respuesta a diversos cambios que se relacionan entre sí formando un cúmulo de escenarios que a continuación se exponen brevemente.

Primeramente, la producción de alimentos ha evolucionado de un ámbito local, a uno globalizado, los alimentos que anteriormente podían estar confinados en una zona relativamente pequeña, hoy en día pueden difundirse con facilidad por todos los países y continentes, lo anterior ha sido posible gracias al desarrollo del transporte que ha proporcionado a los consumidores, un mayor acceso a alimentos importados de todas partes del mundo, pero esto a su vez representa nuevos retos, pues se corre el riesgo de importar alimentos contaminados, que pueden representar, por un lado, riesgos a los sistemas productivos agropecuarios en los países importadores y, por otro, riesgos a la salud pública por enfermedades de origen agroalimentario.

Esta situación aumenta su importancia si consideramos que el comercio de productos alimenticios y agrícolas en todo el mundo sigue aumentando, tal como lo demuestran las exportaciones mundiales de dichos productos, que han pasado a ser más del doble pues en el año 2000 sumaban alrededor de 400 mil millones de dólares y en 2007 la cifra se incrementó a 900 mil millones de dólares.³¹

Para hacerse una mejor idea de los problemas actuales que plantean la calidad e inocuidad agroalimentaria en las exportaciones internacionales, es útil hacer mención de algunos de los efectos más significativos que ha tenido dicha condición en el comercio internacional. Enfermedades como la Encefalopatía Espongiforme Bovina en el comercio de carne,

³⁰ Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, "Inocuidad de los alimentos" (en línea). Junio de 2013, disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/temas/inocuidad/>.

³¹ El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe, María Angélica Larach, Santiago de Chile 2003 (en línea) <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/14250/lcl2045e.pdf> consultado el 20 de junio de 2013.

provocó a finales del 2000 que la mayoría de los países restringieran la importación de bovinos y productos derivados procedentes de la Unión Europea, en el caso de la gripe aviaria, esta disminuyó de forma significativa el crecimiento de la producción avícola mundial, en 1989, Estados Unidos detectó en un embarque uvas contaminadas con cianuro procedentes de Chile, lo que implicó la retirada de la fruta chilena de Canadá y Estados Unidos, con pérdidas estimadas de más de 200 millones de dólares.³²

Aunado a lo anterior se debe considerar que en el año 2020, la población mundial alcanzará con toda probabilidad los 7 600 millones de habitantes, lo que significa un aumento del 31% con respecto a la población de mediados de 1996, que se cifraba en 5 800 millones.³³

Los aumentos que se proyectan en general en la población del mundo, y en particular de las poblaciones urbanas, sumados a problemas de higiene del medio ambiente y de los alimentos, ejercerán una mayor presión sobre los sistemas mundiales de producción, manipulación y distribución de alimentos. Esto podría dar lugar a problemas potencialmente graves de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Otra tendencia que implica retos para el sector agropecuario y pesquero, es el cambio en las preferencias de los consumidores, actualmente, los consumidores valoran diferentes atributos de los productos tales como salud, frescura, sabor, comodidad y disponibilidad de los alimentos. Además, consideran aspectos relacionados con la salud de trabajadores, el bienestar de los animales, los procesos productivos y sus efectos sobre el medio ambiente. Estos cambios han sido motivados en parte por aumentos en el nivel de ingreso, cambios en los estilos de vida y por la mayor información sobre temas agroalimentarios.³⁴ Dentro de esta tendencia, los consumidores también revelan su preferencia por alimentos orgánicos, funcionales, adicionados y en versiones dietéticas, entre otros atributos buscados.

³² Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, (en línea) 15 de Noviembre de 2006, disponible en

<http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/13/Prospectivo%20Agroalimentaria.pdf>. Consultado el 18 de junio de 2013.

³³ Importancia de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos para los Países en Desarrollo, (en línea) Roma, 31 de mayo - 03 de junio de 1999 disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/x1845s.htm>. Consultado el 18 de junio de 2013.

³⁴ Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, (en línea) 15 de Noviembre de 2006, disponible en:

<http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/13/Prospectivo%20Agroalimentaria.pdf>. Consultado el 18 de junio de 2013.

Los cambios en las preferencias de los consumidores son, a su vez, atendidos por los supermercados, por lo que éstos demandan de los productores productos con una mayor vida de anaquel y garantías de calidad e inocuidad. Las exigencias mencionadas representan un reto para los productores, ya que para mantenerse en el mercado no basta con que las cadenas sean eficientes en términos de costos, sino también deben dar respuesta a los requerimientos del usuario final.

Aunado a lo anterior, la producción agrícola se encuentra sujeta a la disponibilidad de los recursos naturales y las condiciones meteorológicas, las cuales dependen del cambio climático lo que dificulta un estricto control de calidad y expone al productor a los enemigos invisibles que pueden causar enfermedades alimenticias e inclusive, brotes epidemiológicos.

Todo lo anterior exige, por parte de los países importadores, exigencias sanitarias y de inocuidad cada vez más estrictas a fin de reducir los riesgos mencionados, del cumplimiento de tales exigencias depende el acceso de los países en desarrollo a los mercados de exportación de alimentos en general y al mundo industrializado.

2.2 Necesidad de la administración de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

Ante la constante evolución y exigencias que presenta la sanidad e inocuidad agroalimentaria en el mundo, el Estado requiere de la administración pública como orientadora y rectora del desarrollo agroalimentario.

El estudio de la administración pública debe permitirnos encontrar las mejores alternativas a la sanidad e inocuidad agroalimentaria con el fin de que el Estado pueda responder de forma eficiente a las demandas del contexto mundial, la administración pública tiene la encomienda de mejorar los procesos del Estado y buscar las formas de organización administrativas más efectivas para que las necesidades públicas se atiendan de mejor manera.

Es a través de organización de la Administración Pública como se logra la unidad y la acción del Estado en su conjunto, y de las numerosas instituciones u organismos públicos

que son pequeños o grandes círculos de competencias que reparten o distribuyen la competencia total del poder público, para Bonnin el principio fundamental de la sociedad estriba en las dependencias sociales, que a su vez, son efecto de la sociabilidad humana, de lo que se deduce que la Administración Pública constituye “el primer elemento de la administración”.³⁵

Es bien sabido que los Estados más poderosos son los mejor administrados, la organización administrativa debe facilitar las funciones y tareas agilizando con ello la vida institucional y la prestación de los servicios públicos, es por ello de vital importancia que la administración pública revise y analice continuamente la organización administrativa que en México se tiene de los fines principales del Estado, a fin de que para cada actividad se tenga la organización que mejor se adapte a la respuesta de su encomienda.

En este contexto la sanidad e inocuidad agroalimentaria debe tratarse con especial cuidado, teniendo en cuenta variables no solo contextuales, sino geográficas, políticas y sociales, lo que requiere una estructura administrativa capaz de atender con eficacia y eficiencia el tema de la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

México es el décimo cuarto país más extenso del mundo, con una superficie cercana a los 2 millones de km², también es uno de los países con mayor diversidad de climas en el mundo, considerado uno de los 12 países mega diversos del planeta. En su superficie, cuenta con 3,269,386 km² de agua en su zona económica exclusiva, misma que limita con la zona económica exclusiva de cinco países. En tierra, cuenta con 4, 330 km de frontera con los Estados Unidos, Guatemala y Belice mientras que cuenta con 11,122 km de litorales continentales, cuenta también con 115, 928 kilómetros lineales de costas.³⁶ Por lo tanto es potencialmente susceptible por cielo, mar y tierra de contaminación agroalimentaria.

Las plagas y enfermedades relacionadas con la sanidad e inocuidad agroalimentaria, generan costos de miles de millones de dólares anualmente para los gobiernos, productores y consumidores de la región, constituyendo una amenaza para la salud pública y un deterioro de la seguridad alimentaria y del comercio.

³⁵ GUERRERO, Omar. 1984, Introducción a la Administración Pública, México, Harper and Row Latinoamericana, p. 93.

³⁶ Página Oficial del INEGI, Febrero 2013, www.inegi.org.mx.

La aparición de tales enfermedades puede incrementarse fácilmente y convertirse en una situación de emergencia relacionada con la inocuidad de los alimentos, lo que puede afectar negativamente a las economías nacionales y a los medios de subsistencia debido a una menor disponibilidad de alimentos para el consumo nacional, el cierre de los mercados de exportación y/o el elevado costo de abordar los efectos de la amenaza.

La estimación de las consecuencias económicas debidas a alimentos nocivos o contaminados es una labor compleja. Supone tener en cuenta el valor de los cultivos y productos animales deteriorados o destruidos como consecuencia de esa contaminación, el valor de los rechazos y retenciones en el comercio de exportación, los gastos de tratamiento médico, la pérdida de producción o de ingresos como consecuencia de la morbilidad, invalidez o muerte prematura.

Además la sanidad e inocuidad agroalimentaria puede representar una barrera al comercio cuando se utiliza como medida de comercio restrictiva y en el caso de México, con un mercado de exportación de productos agroalimentarios altamente concentrado en el norteamericano, destino al que envía más del 90% de sus exportaciones³⁷, el peligro de que la sanidad e inocuidad agroalimentaria se comporte como un obstáculo al comercio es cada vez mayor. Para los productores mexicanos el cumplir con el programa de inocuidad se vuelve una condición necesaria e indispensable para permanecer en el mercado norteamericano y en el futuro, acceder a otros mercados del mundo.

Actualmente 700 mil productos mexicanos exportados hacia Estados Unidos son rechazados anualmente por la Administración de Alimentos y Drogas (FDA por sus siglas en inglés), esto representa el 0.7% de un total de 8 millones de productos que exporta México al mercado estadounidense, siendo importante señalar que el 41% de los productos importados en EU proviene de países latinoamericanos, de ese porcentaje, el 87 por ciento es exportado por México.³⁸

³⁷ El crecimiento de los productores mexicanos, Secretaría de Economía (en línea) <http://www.promexico.gob.mx/productos-mexicanos/el-crecimiento-de-los-productos-mexicanos.html>, consultado el 18 de junio de 2013.

³⁸ Piden a Cofepris enseñar a exportadores, Diario de Querétaro del 14 de Octubre de 2012 (en línea) disponible en <http://amqueretaro.com/2012/10/piden-a-cofepris-ensenar-a-exportadores/.html> consultado el 20/06/13.

Cabe señalar que los rechazos de productos agropecuarios, debidos a problemas sanitarios o de inocuidad, tienen un fuerte impacto económico y social que puede extenderse a toda una región; perjudicando además la imagen y credibilidad de nuestro país ante otros potenciales importadores, lo que a su vez afecta la aceptación de otros productos agropecuarios que se comercian. El acceso a los mercados de exportación de alimentos y productos mexicanos dependerá en gran medida de su capacidad de ajustarse a las normas internacionalmente aceptadas en materia de calidad e inocuidad de los alimentos.

Sin embargo los estándares cada vez mayores sobre seguridad alimentaria pueden constituir un gran obstáculo al comercio internacional y convertirse en barreras técnicas al comercio, las cuales simplemente se están volviendo más visibles a causa del escrutinio internacional y se utilizan por algunos como medidas restrictivas al comercio para compensar la disminución en las tarifas negociadas en acuerdos y tratados comerciales.³⁹

Para la mayoría de los países en desarrollo, la agricultura ocupa el centro de sus economías y las exportaciones de alimentos constituyen una fuente importante de entrada de divisas y de generación de ingresos para los trabajadores del campo y de la ciudad en los sectores agrícola y agroindustrial. Tan solo en México en 2009 la industria agroalimentaria produjo 1.3 billones de pesos y representó 20.4% de toda la industria del país.⁴⁰

Además de sus consecuencias al comercio, la sanidad e inocuidad también representan problemas para la salud pública debido a la reducción del contenido nutricional de los alimentos o la contaminación de los mismos y si consideramos que en los países en desarrollo como México la gente gasta casi el 50% de sus ingresos en comprar alimentos, cifra que entre los hogares de ingresos inferiores puede elevarse a más del 70%, se infiere que las consecuencias de esas prácticas pueden ser enormemente devastadoras.⁴¹

³⁹ AVENDAÑO, Rindermann, LUGO Morales y MUGARAY Lagarda. La Inocuidad alimentaria en México. Las hortalizas frescas de exportación, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, p. 06.

⁴⁰ Industria Agroalimentaria en México, El Economista 02 de agosto de 2011 (en línea) <http://eleconomista.com.mx/columnas/agro-negocios/2011/08/02/industria-agroalimentaria-mexico>, consultado el 19 de junio de 2013.

⁴¹ Importancia de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos para los Países en Desarrollo, (en línea) Roma, 31 de mayo - 03 de junio de 1999 disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/x1845s.htm>. Consultado el 18 de junio de 2013.

La solución para que países en desarrollo como México puedan sostener la demanda de sus productos en los mercados mundiales estriba en acrecentar la confianza de los importadores en la calidad e inocuidad de sus sistemas de suministro de alimentos. Para ello se requieren mejoras tanto en el ámbito de los sistemas nacionales de control de alimentos como dentro de los programas industriales de calidad e inocuidad de los mismos.

Contar con sistemas nacionales de sanidad e inocuidad agroalimentaria y desarrollar programas regionales de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades, es la mejor estrategia para reducir estos riesgos y enfrentarlos oportunamente, pues más del 50% de los casos de retención y rechazo de alimentos mexicanos no tienen que ver con exigencias muy técnicas o complejas, sino por cuestiones de higiene alimentaria representados por la contaminación de los alimentos con insectos e inmundicias de roedores, viene detrás la contaminación microbiológica, seguida del incumplimiento de los requisitos de los países importadores sobre registro de alimentos envasados, poco ácidos, y luego el etiquetado.⁴² Afrontar estos problemas está perfectamente dentro de los medios de la mayoría de los países en desarrollo y contribuiría mucho a fomentar el comercio de exportación y a mejorar la calidad, sanidad e inocuidad de nuestros productos agroalimentarios.

2.3 Sistemas Nacionales de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

Desde el punto de vista de las preocupaciones públicas, la sanidad e inocuidad agroalimentaria es un gran retos y las presiones para que el gobierno intervenga son cada vez mayores, los gobiernos tienen que asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos a través de toda la cadena de producción, elaboración, almacenamiento y distribución de los mismos.

El aseguramiento de productos agroalimentarios sanos e inocuos es una actividad multisectorial, los gobiernos han de tomar las medidas necesarias mediante sus políticas, sistemas y programas nacionales para asegurar las consideraciones de calidad e inocuidad agroalimentaria, por ello, los países de todo el mundo están recurriendo a la aplicación de

⁴² *Ibidem.*

regulaciones y normas estrictas a la vez que diseñan diversos sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, que buscan garantizar que los productos que se importan y exportan de sus países cumplan con los más altos estándares de producción.

La razón fundamental de la existencia y funcionamiento de un sistema de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos de un país es la protección de su agricultura y ganadería de los agentes biológicos, químicos y físicos que pudieran producir daños y pérdidas en la producción, productividad y comercialización agropecuarias. Así como brindar protección a la población humana de la presencia de agentes en los productos agropecuarios para consumo humano que pudieran representar riesgos para la salud.

Los sistemas nacionales de sanidad e inocuidad agroalimentaria deben cumplir su tarea de garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos mediante la aplicación de sistemas de garantía de la calidad y de control de la inocuidad de los alimentos basado en los riesgos, empleando infraestructura y los conocimientos científicos actuales así como las disposiciones nacionales e internacionales.

Alrededor del mundo, los gobiernos organizan de formas administrativas diferentes la sanidad e inocuidad de sus sistemas agroalimentarios, en general, en todos los países, la atención a la sanidad e inocuidad agroalimentaria es un asunto multisectorial, atendido principalmente por el sector agropecuario pero involucrando también a los sectores en materia alimentaria, económica, medio ambiente y salud.

A continuación haré un acercamiento a los sistemas de nacionales de sanidad e inocuidad agroalimentaria de Canadá, Estados Unidos de América, Reino Unido, Alemania, España, Francia, Japón, República Popular de China, Argentina y Chile, con el fin de describir las diferentes acciones y formas en los que la sanidad e inocuidad agroalimentaria se organiza en países, con diversas ideologías, prioridades y marcos legales.

2.3.1 Canadá⁴³

La responsabilidad de la sanidad e inocuidad agroalimentaria a nivel federal en Canadá recae en la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (CFIA por sus siglas en inglés), la cual es una agencia reguladora basada en la ciencia que se dedica al mantenimiento de los alimentos, los animales y las plantas, que mejoran la salud y el bienestar de la gente de Canadá, el medio ambiente y la economía. La agencia fue creada en abril de 1997 por la Ley Canadiense de Inspección de Alimentos de la Agencia con el fin de combinar e integrar los servicios de inspección relacionados de tres Ministerios del gobierno federal por separado, el Departamento de Agricultura, el de Pesca y Océanos y el de Salud. El establecimiento de la CFIA consolidó en una sola organización la atención de todos los programas de regulación de salud y seguridad agroalimentaria.

Mitigar los riesgos de la inocuidad de los alimentos, animales y plantas es la máxima prioridad de la CFIA, la salud y seguridad de los canadienses, así como el medio ambiente y la economía son la fuerza motriz detrás del diseño y el desarrollo de los programas de la CFIA. Canadá considera que la prosperidad económica actual y futura de sus sectores agrícola y forestal se basa en recursos animales y forestales sanos y sostenibles.

Podríamos decir que la CFIA funciona como un órgano administrativo desconcentrado pues los Ministerios establecen los estándares y políticas de inocuidad alimentaria y de nutrición, llevan a cabo la investigación, evaluación de riesgos y estudios previos de mercado y la CFIA por su parte es la responsable de realizar los mandatos federales que los Ministerios le asignan.

La CFIA tiene competencias sobre la importación de productos alimentarios, plantas y animales vivos, asimismo ofrece un programa, denominado Programa de Prácticas Apropriadas de Etiquetado, que sirve de punto de referencia en cuestiones de etiquetado.

Otras agencias, aunque no están involucradas directamente en la supervisión de las importaciones de productos agroalimentarios, tienen mandatos amplios que incluyen ciertas competencias en materia alimentaria. Estas agencias son: Agencia de Aduanas, Agencia

⁴³ Información Obtenida de la Página Web Oficial de la Canadian Food Inspection Agency, Marzo 2013 (<http://www.inspection.gc.ca/>).

Medioambiental Canadiense, Ministerio de Pesca y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior.

También cuenta con órganos de apoyo, por ejemplo, Comités Federales en materias de: Inspección Integral; Políticas de Inocuidad Alimentaria; Inspección Agroalimentaria; Manejo de Pesticidas e Insectos; Vigilancia de las Enfermedades Endémicas y el Comité Consultivo de Expertos, los cuales apoyan de manera especializada las labores de la CFIA.

La legislación canadiense en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, se basa principalmente en la Ley sobre Alimentos y Drogas: esta ley prohíbe la producción o venta de productos alimenticios peligrosos o adulterados en cualquier parte de Canadá. Además cuenta con reglamentos suplementarios diseñados para asegurar la calidad nutricional de los alimentos, existe una propuesta para consolidar y modernizar la legislación actual sobre alimentos y agricultura concentrándolas en la nueva Ley Canadiense para la Inspección e Inocuidad Alimentaria.

El Plan de actividades de la CFIA se basa en cinco áreas clave: la salud pública, la protección de los canadienses frente a los riesgos de salud prevenibles, la protección del medio ambiente, el mantenimiento de las plantas y de los recursos animales.

La CFIA emite recomendaciones a través de la consulta e intercambio de información de sus órganos de apoyo y de otros departamentos gubernamentales, de las provincias, la industria y el público, sus decisiones y resoluciones se llevan a cabo a través los medios de comunicación.

2.3.2 Estados Unidos de América ⁴⁴

La estructura en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria en Estados Unidos es una gran red conformada principalmente por el Departamento de Agricultura (USDA), el cual establece los lineamientos generales de la política agroalimentaria en los Estados Unidos y el Departamento de Salud y Servicios Humanos (DHHS) que se encarga de formular las políticas sobre salud humana.

⁴⁴ Sistema de Inocuidad y Calidad Alimentaria en los Estados Unidos en Archivos del CONCIIVER, Marzo 2013, en línea <http://www.concitver.com/archivosenpdf/sistemadeinocuidadycalidadalimentariaenusa.pdf>.

La USDA cuenta con dos agencias dependientes que se encargan de temas referentes a la sanidad e inocuidad agroalimentaria: el Servicio de Inocuidad e Inspección (FSIS) que controla todos los productos que contengan, carne de ovino, caprino, vacuno, porcino y equino, aves, huevos y productos derivados y la Agencia de Sanidad Sanitaria y Fitosanitaria (APHIS) la cual se encarga de velar por la sanidad vegetal y animal de los productos alimentarios importados.

Por su parte el DHHS tiene a su cargo la Administración de Alimentos y Drogas (FDA), la cual tiene jurisdicción sobre: la carne de pescado, búfalo, conejo, venado, caza, y, en general, sobre las carnes no incluidas bajo la jurisdicción del FSIS; los productos alimentarios sólidos o líquidos que no contengan alcohol; los alimentos para animales y las aguas embotelladas. También se encarga de proteger a los consumidores de alimentos que no cumplan con todos los requisitos establecidos por las autoridades competentes. A su vez la FDA está dividida en diferentes departamentos, responsables cada uno de ellos de un área específica, entre ellos está el Centro para la Higiene Alimentaria y Nutrición Aplicada.

El Sistema de Inocuidad y Calidad Alimentaria de los Estados Unidos está basado en leyes federales y estatales y, por lo que se refiere al sector empresarial, es importante mencionar que cada empresa es responsable ante las autoridades competentes de la producción de alimentos seguros e inocuos.

Las siguientes leyes constituyen el marco regulatorio del sistema de calidad alimentaria de los Estados Unidos: Ley Federal de Alimentos, Drogas y Cosméticos; Ley Federal de Inspección de Carne; Ley de Inspección de Productos Avícolas; Ley de Inspección de Huevo y sus productos; Ley de Protección de la Calidad Alimentaria y la Ley del Servicio de Salud Pública. Un punto importante a destacar, es que los gobiernos federal, estatal y local comparten competencias acerca de la regulación sobre seguridad alimentaria y los establecimientos en donde se realiza el procesamiento de los alimentos.

Cabe subrayar que el 25 de agosto de 1998 se estableció el Consejo Presidencial sobre Inocuidad Alimentaria, cuyos propósitos son: desarrollar una estrategia nacional en esta materia; asesorar la correcta inversión de las dependencias gubernamentales, es decir, que sea en las áreas consideradas como prioritarias; garantizar que cada año exista un

presupuesto gubernamental para este sector y; asegurar que el Instituto Conjunto para la Investigación de Inocuidad Alimentaria realice sus tareas entorno a los temas considerados como de prioridad nacional.

El Gobierno de los Estados Unidos ha creado páginas Web con el propósito de proporcionar información sobre los riesgos en materia de seguridad alimentaria. De igual forma, se ha creado un sistema para la comunicación de riesgos en caso de alguna emergencia, el cual se encarga de proveer la información de forma rápida y oportuna en todo del país, así como a organizaciones internacionales, en un periodo muy corto de tiempo.

Es importante mencionar que todas las medias científicas tomadas en esta materia son explicadas en los medios masivos de comunicación por las personas que las elaboraron y cualquier persona puede hacer comentarios al respecto.

Por último, es necesario mencionar que se planea formar una agencia independiente sobre inocuidad alimentaria, con las funciones de normalización e inspección que actualmente tienen las diferentes dependencias gubernamentales anteriormente enumeradas. Esta agencia podría estar a cargo ya sea del Departamento de Agricultura o del Departamento de Salud y Servicios Humanos.

2.3.3 Reino Unido ⁴⁵

La responsabilidad del desarrollo e implementación de la política y estándares sobre inocuidad alimentaria recaía en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos y sobre el Ministerio de Salud, sin embargo, nuevas preocupaciones de los ciudadanos ingleses en materias como la seguridad microbiológica, la seguridad química, los organismos genéticamente modificados así como los nuevos alimentos y procesos y la calidad nutricional de los alimentos, dieron paso para que en abril 2000, se creará la Agencia de Estándares Alimentarios la cual asumió dicha responsabilidad.

La Agencia de Estándares Alimentarios (FSA por sus siglas en inglés) se encarga de la seguridad alimentaria y la higiene de los alimentos en el Reino Unido. Esta Agencia es la

⁴⁵ Información obtenida de la Página Web Oficial de la Food Standards Agency, Marzo 2013, (<http://www.food.gov.uk/>).

fuente principal de consulta tanto para el gobierno inglés como para cualquier autoridad relacionada con el tema. Dentro de sus funciones principales se encuentran:

1.- Desarrollar políticas de inocuidad alimentaria, estándares, así como proporcionar asesoramiento, información y asistencia a las demás autoridades.

2.- Dar consejo e información al público general sobre inocuidad alimentaria, estándares y valores nutricionales.

3.-Obtener, recopilar, coordinar y revisar toda la información relacionada con inocuidad alimentaria y demás temas. Esto incluye el monitoreo de los desarrollos científicos y tecnológicos.

4.- Fijar e implementar estándares para auditar a las autoridades locales sobre sus sistemas de aplicación de dichas políticas.

5.-Supervisar la seguridad de los alimentos para animales con el fin de proteger la salud humana.

Los principales instrumentos legales para el control de la inocuidad alimentaria en Reino Unido son: la Ley de Inocuidad Alimentaria de 1990 que contiene toda la legislación alimentaria actual y la Ley de Estándares Alimentarios de 1999, en la que se prevé la creación de la Agencia de Estándares Alimentarios. Además le otorga a la Agencia el poder de obtener información sobre cualquier aspecto de la producción y oferta de alimentos.

La Agencia está dirigida por un Consejo que opera de manera independiente a los Ministerios y está bajo la responsabilidad de un Presidente, un Vicepresidente y un Consejo Directivo constituido por 12 miembros especialistas en distintas disciplinas. El Consejo fue diseñado para actuar en el interés público y no para representar a determinados sectores.

Aunque la FSA es un departamento gubernamental, no informa a un ministro específico y es libre de publicar cualquier consejo que emite, sin embargo, es responsable ante el Parlamento y ante las administraciones responsables en Escocia, Gales e Irlanda del Norte para las actividades de la agencia dentro de sus áreas, pues aunque las oficinas centrales se

encuentran en Londres Reino Unido, la Agencia también cuenta con oficinas en York, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

Para la evaluación del riesgo se toman en cuenta todos los datos científicos relevantes, incluyendo investigaciones realizadas en otras partes del mundo. Es importante señalar que la FSA invierte alrededor de 25 millones de libras en investigación anualmente.

En cuestión de comunicación, la Agencia destina recursos significativos para esta tarea, incluyendo el establecimiento de un sitio web que cuenta con información actualizada sobre inocuidad alimentaria a nivel nacional e internacional, así como anuncios periodísticos. Además ha puesto en marcha un sistema de publicación de todos los resultados y minutas de las conferencias, reuniones e investigaciones que realizan los Comités Consultivos de la Agencia.

También se realizan consultas formales e informales a los que representantes del sector privado para que contribuyan en la formulación e implementación de las nuevas políticas, regulaciones y técnicas.

2.3.4 Alemania ⁴⁶

El Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores (BMELV por sus siglas en alemán) establece los lineamientos generales de la política agroalimentaria en Alemania, dos de sus objetivos principales son, garantizar que los productos cotidianos sean seguros así como garantizar que el sector agrícola sea fuerte y capaz de desempeñar las funciones que le competen.

La República Federal Alemana está constituida por 16 estados federales o länders, cada uno de los cuales cuenta con una constitución, gobierno y parlamento propio, para coordinar el trabajo nacional en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria el BMELV delega determinadas actividades a ciertos organismos para coordinar y mejorar el trabajo, uno de ellos es la Oficina Federal de Protección al Consumidor y Seguridad Alimentaria (BVL), la cual es responsable de la coordinación entre los länders, el gobierno, federal y la Unión Europea en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria. El BVL también juega un

⁴⁶ Información Obtenida de la Página Oficial del Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Marzo 2013, (http://www.bmelv.de/DE/Startseite/startseite_node.html).

papel clave en las pruebas y la aprobación de productos fitosanitarios, medicamentos o aditivos para animales, modificados genéticamente.

Otro apoyo es el Instituto Federal de Riesgo y Evaluación, el cual es responsable del análisis y la evaluación de los riesgos para la salud que representan productos alimenticios, sustancias y productos de todo tipo.

Por último, el BMELV cuenta con cuatro Centros Federales de Investigación que son parte fundamental del apoyo recibido, el BMELV invierte €364 millones cada año para financiarlos, estos centros tienen como prioridad la investigación para promover y proteger la salud del consumidor, mediante la mejora de alimentos y la seguridad de los productos consumibles.

El Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores, se conforma por siete departamentos, encabezados por el Ministro Federal. Las oficinas centrales del BMELV se encuentran en Bonn y Berlín, asimismo tienen 83 divisiones en el país con un total de más de 900 empleados comprometidos con el logro de estos objetivos.

La legislación alemana en materia de inocuidad y calidad agroalimentaria es competencia del Gobierno Federal; cada länder es responsable de la correcta aplicación de dicha legislación, así como del buen funcionamiento de los servicios de inspección. Cabe subrayar que en las áreas en donde el Gobierno Federal carece de competencia en la materia, cada länder es responsable de establecer sus propias medidas.

Como la mayoría de los países europeos, Alemania ha armonizado su marco legislativo con los estándares y lineamientos establecidos por la Unión Europea (UE) por lo que sus Ministerios se limitan a emprender las acciones y lineamientos marcados por la UE.

La legislación alimentaria alemana comprende más de 200 normas y Leyes, que van desde normas sobre límites máximos de residuos de plaguicidas hasta los derechos de los consumidores a la información. Todos ellos sirven a los tres objetivos principales de la Ley de Seguridad Alimentaria: 1. Proteger la salud humana, 2. Proteger a los consumidores contra el engaño y 3. Garantizar que el público reciba exacta información.

La Ley para Alimentos y Mercancías es el parteaguas de la legislación alemana sobre inocuidad y calidad alimentaria, entre las disposiciones que establece se encuentra la prohibición de manufacturar o de comercializar productos alimenticios que puedan dañar la salud humana o que presenten algún tipo de riesgo potencial. Las leyes que surgieron después fueron: Ley para la Higiene de la Carne Bovina; Ley para la Higiene de Carne Avícola; Ley Vitivinícola; Ley para la Protección de Vegetales, Ley sobre Químicos y Ley sobre Comestibles.

El funcionamiento del sistema de sanidad e inocuidad agroalimentario en Alemania responde a siete principios fundamentales:

1. El principio de la cadena alimentaria: Se considera el cuidado de la sanidad e inocuidad agroalimentaria en todo el proceso del campo a la mesa, pues los errores hechos en una sola etapa de producción puede afectar en toda la cadena.

2. El principio de responsabilidad del productor: Los productores de alimentos son en sí mismos responsables de garantizar que sus productos son seguros para el consumo.

3. El principio de la trazabilidad: Todos los envases de alimentos deben llevar un código o fecha en la cual los productores y los inspectores puedan detectar el lote de procedencia.

4. Evaluación científica del riesgo independiente: Establecer los medios a través de los cuales se evalúa el tamaño del riesgo a la sanidad e inocuidad humana y agroalimentaria.

5. La separación de la evaluación del riesgo y el riesgo de administración: Significa que los investigadores aportan sus opiniones independientemente de presiones o consideraciones políticas o industriales.

6. El principio de precaución: Prevenir es mejor que lamentar, desde un punto de vista científico, los riesgos no siempre puede ser plenamente identificados a tiempo por ello es mejor prevenirlos.

7. Comunicación de riesgos transparente: La comunicación de riesgos se lleva a cabo en varios niveles: investigación, política e industria deben intercambiar información sobre el impacto de un riesgo recién detectado.

2.3.5 España⁴⁷

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) es un organismo público con carácter de Organismo Autónomo, con personalidad jurídico-pública y plena capacidad de obrar. Dicho Organismo se adscribe al Ministerio de Sanidad y Política Social, al que corresponde su dirección estratégica y la evaluación y control de los resultados de su actividad, la AESAN se creó en 2001 con la misión de garantizar el más alto grado de seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública y promover la salud de los ciudadanos así como que éstos tengan confianza plena en los alimentos que consumen y dispongan de información adecuada para tener capacidad de elección.

Entre los objetivos generales del la AESAN están: reducir los riesgos de las enfermedades transmitidas o vehiculadas por los alimentos; garantizar la eficacia de los sistemas de control de los alimentos; promover un sector productivo que considere a la seguridad alimentaria como estrategia competitiva y ofrecer garantías de información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español.

En España al igual que en Alemania, se considera que el éxito en la sanidad e inocuidad agroalimentaria esta en considerar a la cadena alimentaria en su totalidad, iniciando en la producción primaria y finalizando en el consumo, por ello trabaja estrechamente con los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Economía y Competitividad; así como con las Comunidades Autónomas.

El ámbito de acción de la AESAN es lo referente a la seguridad de los alimentos destinados al consumo humano, incluyendo la nutrición y los aspectos de calidad con incidencia en la salud y la seguridad de la cadena alimentaria, abarcando todas sus fases; los aspectos de sanidad animal y sanidad vegetal que incidan directa o indirectamente en la seguridad

⁴⁷ Información obtenida de la Página Web Oficial de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, Marzo 2013, (<http://www.aesan.msc.es/>).

alimentaria y cualquier otro que se le asigne a la luz de los avances científicos y las nuevas demandas sociales.

Entre sus principales funciones se encuentran: coordinar las actuaciones relacionadas directa o indirectamente con la seguridad alimentaria y la nutrición; solicitar actuaciones ejecutivas y normativas de las autoridades competentes, especialmente en situaciones de crisis o emergencia; coordinar el funcionamiento de las redes de alerta existentes en el ámbito de la seguridad alimentaria, asesorar en la planificación y desarrollo de las políticas alimentarias; prestar asesoría técnica y elaborar, en coordinación con el Comité Científico, informes técnicos y difundirlos; representar a España en los asuntos de seguridad alimentaria y nutrición que se tratan en la UE y en organismos internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la salud (OMS), el Codex Alimentario y el Consejo Europeo.

La AESAN ha diseñado una estructura básica al servicio de los objetivos y funciones que tiene encomendados, compuesta por un equipo multidisciplinar entre los que se encuentran farmacéuticos, veterinarios, médicos, biólogos, ingenieros agrónomos, abogados, etc.

Además, para garantizar la correcta consecución de sus objetivos específicos, la Agencia cuenta con tres órganos de dirección, el Presidente, el Consejo de Dirección y el Director Ejecutivo, así como una serie de órganos de coordinación y asesoramiento mediante los que se coordina con los Distintos Departamentos ministeriales en el ámbito de sus respectivas competencias así como con el resto de Administraciones Públicas y los sectores interesados, incluidas las asociaciones de consumidores y usuarios y además recibe asesoramiento científico. Estos órganos de coordinación y asesoramiento son la Comisión Institucional, el Consejo Consultivo y el Comité Científico.

En cuanto a la legislación española en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, se encuentran la Ley 11/2001 del 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, el Real Decreto 709/2002 del 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y la Ley 44/2006 del 29 de

diciembre, la cual hace referencia a la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

2.3.6 Francia ⁴⁸

La Agencia Francesa para la Alimentación, Medio Ambiente, Seguridad y Salud Laboral (ANSES) es una institución pública administrativa creada el 1 de julio de 2010 a través de la fusión de la Agencia Francesa de Seguridad Alimentaria (AFSSA) y la Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria del Medio Ambiente y del Trabajo (AFSSET). Su propósito es ayudar a las autoridades en materia de salud y seguridad, la ANSES es un organismo público adscrito a los Ministerios de Salud; Agricultura; Medio Ambiente; Trabajo y Asuntos del Consumidor.

Las misiones de la ANSES, fueron establecidas por la Orden Ministerial N ° 2010-18, del 7 de enero de 2010 y la principal de ellas es contribuir a la protección de la salud humana en relación con el medio ambiente, el lugar de trabajo y la comida, para ello asegura: la protección de la salud y el bienestar de los animales; la sanidad vegetal; la evaluación de las características nutricionales y funcionales de los alimentos y la realización de inspecciones relativas a medicamentos veterinarios.

En su área de especialización, la ANSES lleva a cabo la evaluación de riesgos, a través de peritajes colectivos y pone a disposición de las autoridades toda la información relevante disponible sobre estos riesgos. Proporciona la evaluación de expertos y el apoyo científico y técnico necesario para la elaboración de leyes y reglamentos, así como para la implementación de medidas de gestión de riesgo.

La ANSES lleva a cabo misiones de alerta, vigilancia y referencia, define e implementa fondos de programas de investigación científica y técnica, con base en evaluaciones de expertos científicos independientes y pluralistas. Con la información obtenida, la ANSES recomienda medidas sanitarias a las autoridades competentes para la protección de la salud pública.

⁴⁸ Información obtenida de la Página Web Oficial de la Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du Travail, Marzo 2013, (<http://www.anses.fr>).

La Agencia participa en los trabajos realizados en los organismos europeos e internacionales en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, representando a Francia a petición del Gobierno, ayudando a configurar las políticas de investigación a nivel de la Unión Europea en sus ámbitos de competencia.

Para el cumplimiento de sus misiones, la Agencia cuenta con una red de 11 laboratorios de referencia y de investigación, ubicados en 16 lugares diferentes del país, emplea a cerca de 1.350 personas y cuentan con al alrededor de 800 expertos externos.

Los órganos directivos de la ANSES son la Junta de Administradores y el Consejo Científico.

La Junta de administradores se compone de una Mesa Redonda del Medio Ambiente y de cinco Comités de Dirección. En la Mesa Redonda del Medio Ambiente participan: las autoridades públicas; los interlocutores sociales; los organismos profesionales; las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones sin ánimo de lucro. Los cinco Comités de Dirección son los de Salud ambiental; Salud Ocupacional; Alimentos; Salud y bienestar y Sanidad Vegetal, se conforman por expertos y ayudan a definir orientaciones y prioridades para el programa de trabajo de la ANSES.

El Consejo Científico garantiza la calidad y la imparcialidad de la Agencia, es independiente y está compuesto exclusivamente por científicos. Asegura el equilibrio entre las competencias de las principales áreas de la Agencia y también es responsable de supervisar el proceso de evaluación de las actividades de investigación de la misma.

El modelo francés de sanidad e inocuidad agroalimentaria estimula la multidisciplinariedad y el cruce de competencias. Los polos de competencia reúnen a los diferentes servicios de control departamental que son realizados a nivel local por los gobernadores para asegurar la complementariedad y la buena articulación de los sistemas de control. Así, Francia ha implementado una organización que permite controlar el total de la cadena alimenticia a través de las autoridades competentes.

En cuanto al marco legal, existen tres instrumentos legislativos dirigidos a apoyar las acciones del gobierno sobre sanidad e inocuidad agroalimentaria, en primer lugar la Ley Francesa de Salud Regional, seguida por el Código Rural, el cual establece medidas de control sanitario, así como las condiciones en las cuales los alimentos deben ser

elaborados, en este sentido, este instrumento sirve de apoyo a las medidas establecidas por las dependencias gubernamentales. En tercer lugar se encuentra el Código de Consumo, que se creó con el propósito de proteger la salud de los consumidores; establece que todos los productos deben estar debidamente etiquetados, para esto especifica que personas con conocimientos calificados en la materia deben asegurar que lo anterior se cumpla de forma puntual.

Como miembro de la Unión Europea, cada institución francesa toma en cuenta los planteamientos propuestos por otras instituciones de orden internacional de acuerdo a sus competencias respectivas, como son, los trabajos de la OCDE, el Codex Alimentarius, el Consejo Europeo y la OMS.

La responsabilidad de la reglamentación e implementación de controles en materia de inocuidad alimentaria recae principalmente en tres instituciones: Ministerio de Agricultura y Pesca; Ministerio de Economía, Finanzas e Industria y el Ministerio de Salud.

La Agencia organiza reuniones periódicas con las partes interesadas (autoridades públicas, colegios profesionales, sindicatos, organizaciones de consumidores, ONG medioambientales, asociaciones que representan a las víctimas de accidentes laborales, funcionarios electos, personalidades cualificadas), que toman la forma de sesiones de retroalimentación y el intercambio. Además, dos o tres sesiones por año están dedicadas a la presentación de temas específicos (agua, pesticidas, plásticos, salud de las abejas, etc.).

La ANSES mantiene informado al público mediante la publicación sistemática de su trabajo, a través de su sitio web y organiza o participa en una veintena de eventos científicos cada año. Boletines mensuales en francés e inglés se distribuyen regularmente a más de 15, 000 contactos franceses y extranjeros.

2.3.7 Japón ⁴⁹

La Organización Nacional de Investigación Agrícola y Alimentaria (NARO, por sus siglas en inglés), es el organismo responsable de la sanidad e inocuidad agroalimentaria en Japón, su misión es conducir el desarrollo de la agricultura y la alimentación a través de la

⁴⁹ Información obtenida de la Página Web Oficial de la National Agriculture and Food Research Organization, Marzo 2013, (<http://www.naro.affrc.go.jp/>).

investigación. Se estableció en 2006 como un organismo administrativo independiente conformado por anteriores institutos dependientes del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca.

NARO es la mayor organización de investigación que aborda la agricultura, la alimentación, y las comunidades rurales y conduce la investigación y el desarrollo de la agricultura en Japón.

Dado que Japón importa la gran mayoría de los productos alimenticios que se consumen en ese país, el Gobierno busca poner en práctica medidas que estén acorde con los estándares internacionales y, por consiguiente, está participando de forma activa en la definición de los mismos.

La organización japonesa se compone de 14 institutos de diferentes campos de especialización, se integra por: 1 Vice-Presidente, 15 Ejecutivos, 10 Vicepresidentes y 2820 investigadores. El presupuesto del año fiscal 2012, fue de aproximadamente 517 millones de dólares.

NARO desarrolla tecnología para asegurar un suministro de alimentos seguro y estable basado en una alta tasa de autosuficiencia, también es compatible con la recuperación de la agricultura y las comunidades rurales en las zonas afectadas por el gran terremoto del este de Japón, así como con la conservación de los ambientes de las comunidades rurales y las tierras y los recursos nacionales.

Las acciones de NARO se centran básicamente en un reforzado y avanzado sistema de investigación y desarrollo de actividades tecnológicas en materia agroalimentaria, que aseguren un abastecimiento de alimentos seguro y estable; mayor poder de producción; agricultura y ganadería sostenibles; gestión y control de las enfermedades animales infecciosas; viabilidad comercial de los productos y reducción del impacto ambiental.

La tecnología desarrollada se centra en la búsqueda de tecnologías que se adapten al calentamiento global; la producción de biomasa; la descontaminación de suelos; el control de la migración de los materiales radiactivos en productos agrícolas; desarrollo, mejora,

control y evaluación de la maquinaria agrícola que contribuye a la mejora de la productividad; reducción de la carga de trabajo; el uso eficiente de los productos agrícolas y los recursos de producción; la reducción del impacto ambiental y, además, la seguridad en el trabajo agrícola.

NARO lanzó en 2011 una estrategia de investigación y trabajo para un plazo de 5 años, estableciendo 6 ejes de actuación y desarrollo.

1. Sistema Estable de Suministro de Alimentos
2. Cambio Climático y Biomasa
3. Nuevos Mercados e Industrias Futuras
4. Recursos Naturales
5. Respuesta a Accidentes Nucleares
6. Investigación y Desarrollo para la Promoción de la Mecanización Agrícola

Como se puede apreciar, el sistema japonés de sanidad e inocuidad agroalimentaria no se centra solamente en sanidad e inocuidad, ni en la cadena “del campo a la mesa”, sus acciones y metas van mucho más allá, teniendo una visión a futuro que considera los problemas actuales que afectan a la sanidad e inocuidad agroalimentaria, como el calentamiento global y los desastres humanos y naturales a los cuales todo el mundo está propenso.

El marco legal japonés en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria está compuesto principalmente de las siguientes leyes y estándares: Ley de Sanidad Alimentaria, esta ley regula la producción, el procesamiento y la distribución de los alimentos en el país; Ley Agrícola para la Regulación de Químicos, regula que en la fase de producción de los alimentos se utilicen sólo los químicos adecuados, asimismo, regula la venta de dichos químicos; Ley de Inspección de Aves de Corral; Ley de Rastros y Control Empresarial de Matanzas de Aves de Corral así como los Estándares Agrícolas Japoneses, mediante los cuales el gobierno japonés establece medidas con el fin de mejorar la calidad de los alimentos procesados, racionalizar la producción agropecuaria y de silvicultura, asegurar la transparencia del mercado interno, y verificar el correcto etiquetado de los productos alimenticios. Por medio de estos instrumentos jurídicos, el Gobierno de Japón ha tratado de

eliminar el consumo de productos cárnicos no sanos, y ha procurado mejorar las instalaciones de los rastros.

Otras leyes en la materia son: Ley sobre Asuntos Farmacéuticos, Ley para Permisos Veterinarios, Ley para el Control de Fertilizantes, Ley para Garantizar la Inocuidad y para Mejorar la Calidad de los Alimentos, Ley para el Control de Enfermedades Infecciosas de Animales, Ley para la Protección de Vegetales y Ley para la Conservación de los Recursos Pesqueros.

NARO mantiene comunicación e investigación constante con fondos de investigación de empresas privadas, universidades y agencias administrativas independientes. Los resultados de dichas investigaciones son compartidos con los productores agrícolas, las empresas relacionadas y las instituciones gubernamentales y se promueven actividades de relaciones públicas a través de comunicados de prensa, sitios web, simposios y seminarios.

2.3.8 República Popular de China⁵⁰

La Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China (AQSIQ por sus siglas en inglés), es un órgano administrativo ministerial dependiente directamente del Consejo de Estado de la República Popular de China.

Los principales deberes de la AQSIQ son: la inspección de calidad de productos básicos; la salud de entrada y salida de animales y vegetales así como de sus derivados; la importación y exportación de alimentos sanos; la imposición de cuarentenas y medidas sanitarias así como la certificación y acreditación de los mismos; asegurar la seguridad alimentaria; el desarrollo de ciencia y tecnología en la materia; la producción agroalimentaria; así como la aplicación de la ley administrativa en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

La AQSIQ cuenta con una enorme estructura institucional para lograr sus objetivos en el vasto territorio chino. Primeramente cuenta con 19 departamentos en su estructura entre los que destaco: la Oficina General del Departamento de Legislación; el Departamento de

⁵⁰ Información obtenida de la Página Web Oficial de la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China, Marzo 2013, (<http://english.aqsiq.gov.cn/>).

Gestión de Calidad; el Departamento de Inspección y Cuarentena; la Oficina de Importación y Exportación de Seguridad Alimentaria; el Departamento de Cooperación Internacional y el Departamento de Ciencia y Tecnología.

Cuenta también con 15 filiales directas, que ofrecen apoyo técnico para la toma de decisiones y de ejecución, por ejemplo, el Centro de Investigación para la inspección internacional; la Academia China de Inspección y Cuarentena y el Centro Chino de Certificación de Calidad.

Con la finalidad de realizar la función de inspección de entrada, salida y cuarentena, la AQSIQ ha puesto en marcha un total de 35 puntos de Inspección de Entrada y Salida y Oficinas de Cuarentena en 31 provincias de China, cerca de 300 sucursales y más de 200 oficinas locales en todo el país. Tan sólo los empleados del centro de distribución de mercancías en puertos marítimos, terrestres y aéreos ascienden a más de 30, 000.

La función de la Calidad y la Supervisión Técnica es realizada a través de 31 oficinas a nivel provincial, el número total de personas que trabajan en la supervisión de la calidad y la técnica es más de 180.000 en todo el país. Por si fuera poco, 10 asociaciones empresariales y federaciones están afiliadas al AQSIQ.

La AQSIQ toma la responsabilidad de la redacción de las leyes y reglamentos de supervisión de calidad, inspección y cuarentena; la elaboración y el anuncio de las disposiciones y normas pertinentes así como de la organización y supervisión de la administración y la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la supervisión de calidad, inspección y cuarentena.

La AQSIQ ejerce sus funciones de supervisión de calidad, inspección y cuarentena, principalmente sobre la base de las siguientes leyes y reglamentos: la Ley de la República Popular de China de Importación y Exportación; Ley de la República Popular de China de Inspección de los Productos; la Ley de la República Popular de China sobre la entrada y salida de Cuarentena Animal y Vegetal; la Ley de Cuarentena de la República Popular de China; la Ley de Higiene Alimentaria de la República Popular de China y la Ley de Calidad del producto de la República Popular de China.

Además, son también de carácter legal las normas y otros documentos rectores emitidos por la AQSIQ. Sólo hasta agosto de 2005, había un total de 316 normas vigentes, que representaba el sistema legal de supervisión de calidad, inspección y cuarentena que reunía principalmente el ámbito de acción de la AQSIQ.

2.3.9 Argentina⁵¹

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) fue creado en 1996 mediante la fusión del Servicio Nacional de Sanidad Animal y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal. El SENASA se constituyó como un organismo descentralizado con autonomía económico-financiera y técnico administrativa, con personalidad jurídica propia bajo la jurisdicción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

El SENASA tiene la facultad de implementar las políticas nacionales en materia de sanidad animal y vegetal, verificando el cumplimiento de las normas aplicables. Asimismo, el SENASA es competente para controlar el tráfico de importaciones y exportaciones de productos de origen animal y vegetal, fertilizantes, productos fármaco-veterinarios y agroquímicos. La conducción del SENASA está a cargo de un Presidente, un Vicepresidente ejecutivo y un Consejo de Administración.

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria ejerce funciones en materia de fiscalización y certificación de la sanidad y calidad de los animales y productos, subproductos y derivados de origen animal; la sanidad y calidad de vegetales y productos, subproductos y derivados de origen vegetal; el desarrollo de acciones preventivas, de control y erradicación de plagas agrícolas, enfermedades de los animales y las de ese origen, transmisibles al hombre; la calidad de los productos destinados al diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades y plagas que afecten la sanidad y la calidad de los animales, vegetales y productos, subproductos o derivados de origen animal y vegetal.

El SENASA es también responsable de emitir las certificaciones que correspondan, tanto en el ámbito nacional como en lo referente a exportaciones e importaciones de los

⁵¹ Información obtenida de la Página Web Oficial Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Marzo 2013, (<http://www.senasa.gov.ar/>).

productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal, productos agroalimentarios, fármaco-veterinarios y agroquímicos, fertilizantes y enmiendas, así como de establecer zonas y fronteras epidemiológicas cuando lo requiera la salvaguarda del patrimonio sanitario animal o vegetal, aplicando las medidas necesarias.

El SENASA cuenta con 14 Centros Regionales, una Dirección de Centros Regionales y 362 oficinas locales distribuidas a lo largo y a lo ancho de la República Argentina.

En cuanto a la normatividad en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, en 1992, el SENASA publicó la legislación nacional sobre producción orgánica, que establecía los requisitos mínimos para la agricultura orgánica en Argentina, en los años siguientes, se introdujeron ajustes a esta legislación inicial, dado que también las normas internacionales habían cambiado. En general, las normas argentinas son equivalentes al Reglamento de la Comisión Europea. Es importante señalar que el SENASA elabora y propone las normas técnicas de sanidad y calidad de los animales y vegetales, productos, subproductos y derivados, así como aquellas referidas a los principios activos, productos agroquímicos o biológicos en Argentina.

2.3.10 Chile⁵²

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), es el organismo oficial del Estado de Chile, encargado de apoyar el desarrollo de la agricultura, los bosques y la ganadería, a través de la protección y mejoramiento de la salud de los animales y vegetales.

En términos generales el ámbito de acción del Servicio Agrícola y Ganadero es el sector agropecuario nacional, el cual se entiende conformado por:

Un subsector productor o primario de la economía, que incluye la agricultura, ganadería y silvicultura, orientado a la producción de semillas, cereales, hortalizas, frutas, forrajes, cultivos industriales, viñas, producción ganadera y de otros animales terrestres, productos forestales de bosques tanto nativos como plantaciones comerciales, entre otros.

Un subsector transformador o secundario que incorpora valor agregado a los productos primarios, que incluye la producción de procesados como el vino, derivados lácteos,

⁵² Información obtenida de la Página Web Oficial del Servicio Agrícola y Ganadero, Marzo 2013, (<http://www.sag.cl/>).

productos cárnicos, congelados, productos procesados no comestibles, entre otros; abarcando desde la elaboración de los productos, hasta su distribución para el consumo interno o para su exportación.

También se consideran dentro del sector agropecuario las actividades productoras y comercializadoras de los bienes y servicios necesarios para desarrollar la actividad agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes, fármacos de uso veterinario, alimentos para animales, entre otros.

El Servicio Agrícola y Ganadero está presente en el territorio chileno con: 15 oficinas regionales, 63 oficinas sectoriales, 94 controles fronterizos fitozoosanitarios y 11 laboratorios de diagnóstico con avanzada tecnología de análisis.

La Institución se encuentra estratificada en niveles: Nivel Central (principalmente normativo) ubicado en la ciudad de Santiago y Nivel Regional (principalmente operativo), distribuido en todo el territorio con 15 Direcciones Regionales y 65 oficinas sectoriales.

Las normas y objetivos que rigen al SAG se establecen en la Ley N° 18.755 de 1989, modificada por la Ley N° 19.283 de 1994. Para que el SAG pudiera cumplir con eficacia sus funciones, la ley lo estableció como persona jurídica de derecho público, cuya relación con el Gobierno se realiza a través del Ministerio de Agricultura, de duración indefinida, con patrimonio propio y plena capacidad para administrarlo y para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones.

Desde el punto de vista operativo, el Servicio Agrícola y Ganadero, puede darse sus propios reglamentos, establecer los programas de acción, las plantas de personal y los presupuestos para la aprobación del Gobierno; definir su estructura interna y modificarla de acuerdo a las necesidades, definir también, sus normas de funcionamiento; crear personas jurídicas; contratar obreros y empleados temporales; fijar tarifas y cobrarlas, cobrar las multas y decomisos establecidos por las leyes, cuya aplicación corresponde al Ministerio de Agricultura.

Para evitar la introducción desde el extranjero de enfermedades o plagas que puedan afectar a los animales o vegetales y dañar gravemente a la agricultura, se han establecido los Controles Fronterizos fitozoosanitarios. Dichos Controles funcionan en los lugares de entrada al país, ya sea por vía terrestre, aérea o marítima. Allí se inspeccionan los

productos, medios de transporte, equipaje de pasajeros, tripulación y cargas comerciales de productos agropecuarios (frutos, leche, queso, etc.) para verificar que cumplan con las regulaciones sanitarias establecidas.

Al exportar productos animales o vegetales, el SAG participa en su certificación sanitaria, la que es reconocida internacionalmente por haber sido elaborada en base a normas y estándares que regulan el comercio mundial. Para lograr dicho reconocimiento se suscriben acuerdos con otros países.

El SAG también realiza acciones para conservar y mejorar los recursos naturales renovables, que afectan la producción agrícola, ganadera y forestal, preocupándose de controlar la contaminación de las aguas de riego, conservar la flora y fauna silvestre y mejorar el recurso suelo, con el fin de prevenir la erosión y mantener su productividad.

Otra función del SAG es controlar que los alimentos y medicamentos elaborados para animales sean seguros y no provoquen alteraciones en su salud, y que los productos químicos y biológicos utilizados en el control de las plagas de los vegetales cumplan con sus normas de fabricación.

Las diferentes formas de organización administrativa de la sanidad e inocuidad agroalimentaria en el mundo, permiten observar que los diferentes órganos administrativos lejos de únicamente una estructura diferente gozan de diferentes ámbitos de acción, variados en extensión, funciones y atribuciones, no sólo en cuanto a temas la inocuidad y sanidad agroalimentaria se refieren sino también a la forma de administrarse a ellos mismos, todo lo anterior responde a la prioridad y el enfoque que tiene cada país sobre el tema.

Las prioridades de cada país se plasman en los objetivos y las líneas de acción de los organismos, algunos países dan más peso a las cuestiones económicas, a la salud humana, algunos como Japón incluso van más allá enfocando su atención en la sustentabilidad animal y vegetal.

Como se puede observar, la organización administrativa de los sistemas alimentarios alrededor del mundo es variada, respondiendo no sólo a las necesidades imperantes del contexto internacional y nacional, sino a situaciones y estructuras internas como la

población, el territorio, la economía, la política y la cultura, pero por variados que sean, cada uno de ellos contribuye de manera significativa a la sanidad e inocuidad agroalimentaria de sus respectivos territorios.

Desafortunadamente, no todos los países del mundo cuentan con sistemas nacionales de sanidad e inocuidad agroalimentaria, la falta de recursos e infraestructura para su implementación es el principal motivo de su ausencia, sin embargo, valdría la pena ponderar la inversión requerida con las pérdidas millonarias que se tienen por las crisis, enfermedades y pérdidas de cosechas por la falta de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Apartado III. Administración de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en México

3.1 Antecedentes de la Organización Administrativa de la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en México

La sanidad e inocuidad agroalimentaria siempre ha estado presente en las tareas del gobierno mexicano, de una manera limitada al inicio de la administración mexicana y recientemente ha cobrando mayor importancia atendiendo a contextos y prioridades nacionales e internacionales, derivado de lo anterior, la atención a la sanidad e inocuidad agroalimentaria ha variado en su forma organizacional y funcional al paso del tiempo, lo que se ha visto reflejado en el proceso permanente de Reforma Administrativa del gobierno Federal.

A través de la revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos del Poder Ejecutivo que han tenido por objeto conseguir que la Administración Pública Mexicana cumpla, cada vez más eficientemente, su importante papel en la promoción de los objetivos nacionales, podemos darnos una idea de los cambios que ha tenido la organización administrativa en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria en México.

Los cambios que a continuación se describen, constituyen un breve resumen de las transformaciones en la Administración Pública, desde sus inicios como nación independiente hasta nuestros días, centrándonos en la materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

La primera Secretaría hispánica de Administración Interna (aún a cargo de la administración española), fue la Secretaría de Gobernación de la Península de 1812, la cual atendía diez materias principales, entre las que destaco: agricultura, industria y artes; comercio y navegación exterior y sanidad, caridad y beneficencia.⁵³

En 1821 nace formalmente la Administración Pública mexicana y con ella, la administración centralizada, es decir, las Secretarías de Estado, en ese entonces llamadas Ministerios, pero no es hasta 1842, cuando el presidente Nicolás Bravo decretó la creación de la Dirección General de Industria, una entidad inscrita en lo que era el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, fue en aquella área administrativa en la que se instituyó un Departamento encargado de las funciones relacionadas con el fomento agropecuario.⁵⁴

El 22 de abril de 1853, durante el gobierno de Manuel Lombardini, se creó el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, instancia en la que se atendían los asuntos relacionados con el fomento agropecuario, la colonización y la irrigación, tenía a su cargo la formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil así como las exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril.⁵⁵

En 1891, Porfirio Díaz expide un decreto sobre la Administración Pública en el cual se adjudica a la Secretaría del Fomento, múltiples funciones administrativas entre ellas las inherentes a las actividades agropecuarias, también se confiere a la Secretaría de Gobernación, la administración de la salud pública y la salubridad general,⁵⁶ para 1900 se crea dentro de la Secretaría de Fomento la Comisión de Parasitología Agrícola.

La Constitución de 1917 trajo grandes novedades, por ejemplo, la primera Ley de Secretarías de Estado, con la cual se fusiono a la Secretaría de Gobernación encargada de la salud y a la Secretaría de Relaciones Exteriores creando a la Secretaría de Estado, se estableció entonces dentro de esta nueva Secretaría, el Departamento de Salubridad Pública al cual se atribuyeron las amplias tareas de la administración de la salud y asumió entre otras las siguientes actividades: legislación sanitaria de la República; policía sanitaria de

⁵³ GUERRERO, Omar. 1987, Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México, Revista de Administración Pública, 71/72 Julio-Diciembre, p. 25.

⁵⁴ Pagina Web Oficial de la SAGARPA, www.sagarpa.gob.mx, revisado en mayo de 2013.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ GUERRERO, Omar. Op. Cit., p. 42.

puertos, costas y fronteras; medidas contra las enfermedades epidémicas y prevención de la propagación de enfermedades contagiosas así como inspección sobre sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos a circulación en el país.⁵⁷

En diciembre de 1917, la Secretaría de Fomento cambiaría su denominación por la Secretaría de Agricultura y Fomento y su campo de competencia se ensancho notablemente, ahora tenía atribuciones en materia de tierras, aguas, bosques, ganadería, avicultura y apicultura; pesca, institutos de parasitología y profilaxis, estaciones agrícolas experimentales y viveros de propagación, cartografía y estadística agrícola, propaganda e información agrícola así como viajes y exploraciones científicas relacionadas con la agricultura.⁵⁸ Esta desmenuzada relación de funciones, muestra la necesidad que estaba exigiendo en ese tiempo, una dependencia dedicada específicamente a la agricultura.

En 1927 se constituye dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Oficina Federal para la Defensa Agrícola, formulando la Ley Federal de Plagas; el Reglamento de Policía Sanitaria Agrícola y diversas cuarentenas que constituyeron los primeros ordenamientos jurídicos de las actividades fitosanitarias de aquella época. Posteriormente, se constituyó el Departamento de Defensa Agrícola adscrito a la Dirección General de Agricultura.⁵⁹

En este mismo sentido, en 1933 se creó la Oficina de Sanidad Animal de la cual dependían dos secciones, una de prevención y otra de combate, además de contar con un grupo de médicos veterinarios regionales. Esta oficina se encontraba adscrita al Departamento de Zootécnica, el cual dependía de la Dirección de Fomento Agrícola.⁶⁰

Para 1934, la importancia del Departamento de Salubridad Pública fue patente, por lo que se ampliaron sus competencias a la higiene industrial, la preservación de la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad, la higiene en general en la República y los institutos responsables del cuidado de la higiene. El Estado revolucionario, no dejaba de hacer sentir su presencia en donde sabía que estaba el interés público, así que en 1935, el

⁵⁷ *Ibíd.* 47.

⁵⁸ *Ibíd.* 46.

⁵⁹ Manual de Organización del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, 28-May-2012, p. 04.

⁶⁰ *Ibíd.* 04.

Departamento de Salubridad Pública tomo cartas en la higiene veterinaria cuando esta tenía relación con la salud humana a través de los alimentos.⁶¹

Durante el periodo de Ávila Camacho se constituye la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fusionando al Departamento de Salubridad Pública con la Secretaría de Asistencia, con la idea de coordinar de forma más adecuada las funciones sanitarias y asistenciales, consideradas como responsabilidad principal del Estado,⁶² esta nueva Secretaría es antecedente de la actual Secretaría de Salud.

El 22 de marzo de 1934, el presidente Lázaro Cárdenas transfiere al recién creado Departamento Agrario las funciones relativas al reparto de tierras y el 7 de diciembre de 1946, el presidente Miguel Alemán anuncia la creación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.⁶³

Posteriormente, en 1938 la oficina de Sanidad Animal se transformó en Departamento, dependiendo de la Dirección General de Ganadería, el cual lo conformaban seis secciones, la de médicos veterinarios regionales; puertos y fronteras; campaña y legislación consultiva; etiología de las enfermedades; epizootiología y la de control de productos biológicos.⁶⁴

Más tarde en 1949, dadas las necesidades de una mayor asistencia fitosanitaria al campo y el crecimiento de la institución, por acuerdo presidencial se transformó en Dirección General de Defensa Agrícola y, en 1952 por acuerdo presidencial, el Departamento de Sanidad Animal se transforma en la Dirección General de Sanidad e Higiene Pecuaria, misma que en 1956 modificó su nomenclatura a Dirección General de Sanidad Animal y para 1964, la Dirección General de Defensa Agrícola cambió su denominación a la de Dirección General de Sanidad Vegetal.⁶⁵

En los años de 1970 a 1980, México presentaba serios problemas económicos relacionados con la deuda externa, mismos que exigían que se hiciera mayor énfasis en la economía y la

⁶¹ GUERRERO, Omar. Op. Cit., p. 47.

⁶² *Ibíd*em, 63.

⁶³ Conoce la SAGARPA, SAGARPA Web, <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/Paginas/default3.aspx>.

⁶⁴ Manual de Organización del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, 28-May-2012, p. 04.

⁶⁵ *Ibíd*em, 04.

eficiencia mediante la reorganización del aparato estatal. Sumado a lo anterior la impopularidad de los planes de austeridad del Fondo Monetario Internacional obligaron a centrar la discusión en la modernización del Estado, y en este contexto diferentes formas de organización administrativa como la descentralización y la desconcentración se convirtieron en elementos decisivos para el bien político y administrativo, pues por un lado el Gobierno Mexicano buscaba por medio de su Administración Pública mantener el poder político y consolidar su legitimidad ante la sociedad y por otro sirvió para aliviar el congestionamiento del Estado centralizado.⁶⁶

Para Aguilar Villanueva la estrecha relación que se estableció entre lo político y lo administrativo, junto con el modelo de desarrollo de intervención estatal, origino un creciente número de organizaciones, empresas, programas, regulaciones y personal público,⁶⁷ por ello la reforma administrativa realizada a finales de los años setenta con el Presidente José López Portillo (1976-1982) buscó básicamente poner orden al conjunto de las organizaciones y actividades del gobierno promoviendo la descentralización administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mediante la presencia de las delegaciones federales en las entidades de la República. Hacia los años ochenta y ante la crisis fiscal y administrativa del Estado Mexicano, el gobierno centró su visión hacia una reforma del Estado encaminada a redefinir la relación entre el Estado Federal y las entidades federativas fin de establecer nuevas relaciones entre el Estado y los diversos grupos organizados.

En 1976 José López Portillo fusiono las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura y Ganadería, creando la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. La estructura de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) no había presentado cambios en su organización hasta que en 1984, la administración de ese entonces inició la tarea de reorganizar a la Secretaría en su conjunto, a fin de lograr que su

⁶⁶ RODRÍGUEZ, Victoria. 1999, La Descentralización en México, México, FCE., p. 33.

⁶⁷ AGUILAR, Luis. 2000, Los retos Actuales del Estado y de la Administración Pública en México, en MÉNDEZ, José Luis. (comp.), Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas, México, Colegio de México, p. 125.

estructura respondiera a las demandas que implicaba el desarrollo rural integral y las nuevas indicaciones de la reforma administrativa.⁶⁸

Dentro del Programa de Desarrollo Rural Integral, la SARH jugó un papel importante en el control y erradicación de plagas, enfermedades y malezas, cuyos daños representaban un porcentaje significativo de la cosecha potencial, es por esto, que en el año de 1964 se efectuó una revisión profunda de la estructura de la Dirección General de Sanidad Vegetal planteándose la necesidad de contar con una organización acorde a las demandas fitosanitarias que reclamaba el agro mexicano y congruente con el funcionamiento global de la Secretaría, por ello, en marzo de 1985, se formalizó su estructura.⁶⁹

Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado emitida en diciembre de 1985, bajo la administración de Adolfo López Mateos, la primera de las atribuciones legales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería fue la de: “planear, fomentar, y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos”. En 1988, se separaron las áreas de Sanidad Vegetal, Salud Animal y Sanidad Forestal, para dar origen a nuevas Direcciones Generales, dependientes de las Subsecretarías de Agricultura y de Ganadería y Forestal, respectivamente.⁷⁰

Hasta el año de 1992, las tareas encargadas de combinar los esfuerzos a nivel internacional para combatir la introducción de plagas y enfermedades entre los países, eran desempeñadas por las Direcciones Generales de Sanidad Vegetal, Salud Animal y Protección Forestal, mismas que a fines de ese año, debido a los lineamientos de modernización administrativa establecidos por el Ejecutivo Federal, se transfieren en cuanto a estructura, funciones y recursos dando origen a la Coordinación del Servicio de Cuarentena Vegetal y Animal, misma que en julio de 1993, reordena su estructura ocupacional quedando integrada como Coordinación Ejecutiva de Inspección Fitozoosanitaria Internacional en Puertos, Aeropuertos y Fronteras (CEIFI).⁷¹

⁶⁸ Conoce la SAGARPA, SAGARPA Web, <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/Paginas/default3.aspx>
<http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/default.aspx>.

⁶⁹ Manual de Organización del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, 28-May-2012, p. 04.

⁷⁰ Conoce la SAGARPA, SAGARPA Web, <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/Paginas/default3.aspx>
<http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/default.aspx>

⁷¹ Manual de Organización del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, 28-May-2012, p. 05.

Posteriormente en 1995 la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cambió su denominación por el de Secretaría de Agricultura, Ganadería, y Desarrollo Rural (SAGAR), ya que los asuntos relacionados con los recursos hidráulicos pasaron a ser competencia de la recién creada Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En septiembre de 1995, se crea la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, que supe a la CEIFI. En ésta se refuerzan los métodos de control para evitar la posible internación de productos y subproductos de origen animal, vegetal y forestal que constituyeron un riesgo fitozoosanitario al sector agropecuario del país, en el marco de la apertura comercial.

El contexto del escenario internacional de ese tiempo, demandó con más fuerza que nunca productos agropecuarios de calidad e inocuos y nuestro país no pudo sustraerse a la tendencia para permanecer y acceder a nuevos mercados internacionales. Esto le obligó a la creación e implementación de una estrategia en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, que permitiera garantizar a la población y a los mercados internacionales la afluencia de productos mexicanos inocuos.

Debido a lo anterior el gobierno mexicano inició los trabajos en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, que permitieran el establecimiento de una estructura gubernamental que atendiera específicamente la materia, así fue como a partir de 1998 el gobierno federal le dio especial importancia a esta temática y a través de la SAGAR inició los esfuerzos para enfrentar las consecuencias.

Cabe hacer mención que hasta ese momento la atención de la sanidad e inocuidad agroalimentaria había pasando por Oficinas, Departamentos, Coordinaciones y Direcciones Generales, respondiendo así a las necesidades de una mayor asistencia fitosanitaria al campo derivadas de las demandas que implicaba el desarrollo rural integral. Todo lo anterior dentro de la organización administrativa centralizada bajo las diversas modalidades de la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Salud.

La acción administrativa se volvió cada día más compleja para el Estado, al surgir situaciones que antes no se contemplaban o no con tanta urgencia, para atender estos

escenarios, como se menciono anteriormente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla en su artículo 17 la creación de los órganos administrativos desconcentrados, con el objeto de atender con mayor eficacia y eficiencia los asuntos de la competencia de las Secretarías, con ello se otorgan ciertos poderes de decisión en materias determinadas a dichos órganos, buscando con ello adaptarse y responder a las exigencias de interés general.

Lo anterior aunado a las repercusiones políticas, administrativas y sociales del tema, dieron paso a que el 12 de abril de 1996 se publicara en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en el cual se establecía la creación de la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria (CONASAG) como órgano administrativo desconcentrado, conformado por un Vocal Ejecutivo, 4 Direcciones Generales siendo éstas, la de Sanidad Vegetal, Salud Animal, Inspección Fitozoosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras, y la de Administración y Finanzas; así como por 14 Direcciones de Área, 35 Subdirecciones y 55 Jefaturas de Departamento, modificándose con ello la organización administrativa en la materia de centralización a desconcentración.⁷²

Desde este momento la sanidad e inocuidad agroalimentaria conto con un órgano administrativo desconcentrado específico para su atención, aumentando con ello su atención y el nivel de prioridad en el gobierno mexicano. El cambio de organización administrativa permitió particularizar las funciones generales en ámbitos de acción más específicos.

El 30 de abril de 1998, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural convocó a los representantes de los sectores público y privado para dar a conocer una “propuesta estratégica” que permitiera al productor mexicano y al país en su conjunto enfrentar los retos derivados del contexto internacional. Producto de estas reuniones se diseñó durante 1999 el Programa Nacional de Inocuidad Alimentaria que implicaba la creación de un Sistema Nacional de Calidad e Inocuidad Alimentaria.⁷³

⁷² *Ibidem*, 05.

⁷³ AVENDAÑO, Rindermann, LUGO Morales y MUGARAY Lagarda. Op. Cit., p. 49.

Para el año 2000 la Secretaría de Agricultura y Ganadería cambia su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), como actualmente la conocemos y el 10 de julio de 2001, se publicó su Reglamento Interior, en el cual la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria cambió de denominación a Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) adquiriendo nuevas atribuciones de determinación y normalización sin modificar su estructura.

En el mes de abril del año 2003, con la finalidad de adecuarse a las atribuciones establecidas en el Reglamento Interior de la SAGARPA y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada el 7 de diciembre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de febrero de 2003 se modificó la estructura orgánica ocupacional del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, la cual contaba con una Dirección en Jefe, 6 Direcciones Generales, 20 Direcciones de Área, 44 Subdirecciones de Área y 86 Jefaturas de Departamento.

La publicación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados del 18 de marzo de 2005 y la publicación de la Ley de Productos Orgánicos publicada el 7 de febrero de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, implicó nuevas atribuciones para el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y generó también modificaciones en la estructura organizacional del órgano administrativo desconcentrado.

Posteriormente el 15 de noviembre de 2006, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. En particular, el artículo 49, que hace referencia a las atribuciones del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, y el artículo 50 que señala la creación de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera.

Con la modificación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada 2 de febrero de 2007; la publicación de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables del 24 de julio de 2007; la publicación de la Ley Federal de Sanidad Animal del 25 de julio de 2007; la modificación de la Ley Federal de Sanidad Vegetal del 26 de julio de 2007; la publicación del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados con

fecha del 19 de marzo de 2008 y la modificación de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización del 30 de abril de 2009 todas publicados en el Diario Oficial de la Federación, se fortalecieron algunas atribuciones del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, a la vez que se crearon nuevas atribuciones.⁷⁴

3.2 Marco legal que regula la Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en México

A nivel internacional se ha reconocido la importancia de establecer medidas de sanidad e inocuidad agroalimentaria que protejan a los países contra la introducción y propagación de nuevas plagas, así como de brotes de enfermedades animales, vegetales o humanas.⁷⁵ La legislación en esta materia constituye un componente clave para servicios de sanidad e inocuidad agroalimentarios eficientes.

Las legislaciones nacionales en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, se basan en diversas disposiciones internacionales, que buscan asegurar que las restricciones que puedan surgir de dicha legislación estén basadas en estudios y análisis científicos, lo anterior con el fin de evitar restricciones injustificadas por razones sanitarias y fitosanitarias que dañen el comercio internacional. En estos asuntos el Codex Alimentarius es el punto de referencia mundial.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO por sus siglas en inglés) crearon el Codex Alimentarius en 1962, el cual comprende una serie de normas generales y específicas relativas a la seguridad alimentaria, que han sido formuladas con el objetivo de proteger la salud de los consumidores, garantizar prácticas equitativas en el comercio de los productos alimentarios y coordinar el trabajo sobre normas alimentarias a nivel internacional.⁷⁶

Las normas del Codex Alimentarius son el punto de partida para las legislaciones y las normativas nacionales y regionales, en materias que comprenden: la higiene; el etiquetado; los residuos de pesticidas y medicamentos usados en veterinaria; los sistemas de inspección

⁷⁴ Manual de Organización del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, 28-May-2012, p. 06

⁷⁵ Análisis Prospectivo De Política De Sanidad E Inocuidad Agroalimentaria, SAGARPA, México, 1996, p. 9, en línea: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/13/Prospectivo%20Agroalimentaria.pdf>

⁷⁶ Informe de la 26va Reunión del Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos, Washington, D.C, 1993, en línea: www.codexalimentarius.org/input/download/report/55/al9313as.pdf

y certificación de las importaciones y exportaciones; los métodos de análisis y muestreo; los aditivos alimentarios; los contaminantes; así como la nutrición y los alimentos para usos dietéticos especiales, entre otras materias.⁷⁷

En México, dada la importancia que tiene la sanidad e inocuidad agroalimentaria para el sector agropecuario, la salud humana, el medio ambiente y los recursos naturales, se ha trabajado en regular estos temas con el propósito de evitar o minimizar los costos. El Estado mexicano cuenta con un marco legal para la atención de la sanidad e inocuidad agroalimentaria sustentado primordialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diferentes Leyes relacionadas con la materia, Reglamentos, Reglas de Operación, Decretos, Acuerdos, Manuales, Circulares, Disposiciones Internacionales y más de 100 Normas Oficiales Mexicanas.⁷⁸

Primeramente el Estado Mexicano garantiza en el artículo 4º de su Constitución Política, el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. La misma Constitución Política faculta en su artículo 26 al Ejecutivo Federal para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, el cual establece que los programas de la Administración Pública Federal estarán sujetos a lo dispuesto en dicho plan.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece en su Eje 4 “México Próspero”, su Objetivo 4.10: Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país, para lo anterior se estableció la Estrategia 4.10.3, que busca promover una mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos, además de priorizar y fortalecer la sanidad e inocuidad agroalimentaria para proteger la salud de la población, así como la calidad de los productos para elevar la competitividad del sector.

Corresponde al Presidente de la República determinar a los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que se coordine, induzca y concierte las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece con lo dispuesto en el artículo 90

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ Página Web del SENASICA, <http://www.senasica.gob.mx/?id=647>.

constitucional y en ella se proporcionan las bases para la organización de la Administración Pública Federal. El artículo 26 de esta Ley enumera las dependencias que el Poder Ejecutivo de la Unión tiene para el despacho de los asuntos del orden administrativo, entre las que se encuentra la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). A esta Secretaría le compete vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia; como lo indica el artículo 35 de la citada Ley.

Para atender la problemática específica en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria se cuenta con la Ley Federal de Sanidad Vegetal (LFSV), la Ley Federal de Sanidad Animal (LFSA) y la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS) y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS).

Temas		Marco Legal	Competencia	Coordinación Interinstitucional
Sanidad	Vegetal	Ley Federal de Sanidad Vegetal	SAGARPA	SENASICA- CONAFLOP
	Animal	Ley Federal de Sanidad Animal		
	Acuícola y Pesquera	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables		
	Forestal	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	SEMARNAT	SENASICA- CONAPESCA
Ley Federal de Sanidad Vegetal		SAGARPA		
Inocuidad de Alimentos		Ley General de Salud	SS	COFEPRIS- SENASICA

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA

En materia de sanidad vegetal, la LFSV tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones fitosanitarias; diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos y subproductos; establecer medidas fitosanitarias; y regular la efectividad biológica, aplicación, uso y manejo de insumos; así como el desarrollo y prestación de actividades y servicios fitosanitarios.

En cuanto a la sanidad animal, la LFSA tiene como propósito establecer las bases para el diagnóstico, la prevención, el control y erradicación de las enfermedades y plagas de los animales.

En el caso de la sanidad acuícola y pesquera se cuenta con la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, que tiene por objeto regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, además de establecer las bases para la certificación de la sanidad, inocuidad y calidad de los productos pesqueros y acuícolas, desde su obtención o captura y hasta su procesamiento primario, de las actividades relacionadas con éstos y de los establecimientos e instalaciones en los que se produzcan o conserven.

Finalmente en cuanto a la sanidad forestal, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable contempla, dentro de las medidas de conservación forestal, el tema de sanidad; concentrándose específicamente en la prevención, control y combate de plagas y enfermedades que afecten los recursos y ecosistemas forestales.

En materia de inocuidad, la Ley General de Salud define el marco legal de la inocuidad de los alimentos, facultando a la Secretaría de Salud para encargarse del control y fomento sanitario. Para la producción primaria, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable aborda la inocuidad de alimentos, considerando la necesidad de promover adecuaciones en los programas y regulaciones nacionales para que la condición de inocuidad no represente un obstáculo al comercio.

La política mexicana en materia de sanidad e inocuidad se ha estructurado en ciertos sectores de la Administración Pública Federal, destacando el sector agropecuario, el sector del medio ambiente y el sector salud. En este sentido, actualmente, la conducción de la política de sanidad e inocuidad es competencia de tres Secretarías de Estado: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Salud (SS). Cada una de estas Secretarías cuenta con distintos organismos que se encargan de la

gestión de la sanidad e inocuidad en el plano federal, pero en materia específica de sanidad e inocuidad agroalimentaria es la SAGARPA quien está facultada para dichas materias.

El actor central en la implementación de la política de sanidad e inocuidad agroalimentaria en el sector agropecuario mexicano es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

Apartado IV. El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

4.1 Visión, misión y atribuciones

El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) fue creado como una respuesta del Gobierno Federal a la necesidad de contar con un órgano rector en materia específica de sanidad e inocuidad agroalimentaria, está orientado a realizar las acciones de orden sanitario para proteger los recursos agrícolas, acuícolas y pecuarios de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria y económica, así como para facilitar el comercio nacional e internacional de bienes de origen vegetal y animal.

Reconociendo la importancia que tiene para México la producción de alimentos inocuos, el bienestar de la población consumidora y el potencial que representa la globalización en los mercados internacionales para los productos mexicanos, el equipo de trabajo del SENASICA ha definido su visión y misión en los siguientes términos:⁷⁹

Visión: Un SENASICA transformado, moderno, con un marco jurídico que proporciona seguridad sanitaria y facilitación del comercio, con una plataforma técnico científica consolidada, que da certeza con reconocimiento nacional e internacional.

Misión: Regular, administrar y fomentar las actividades de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria, reduciendo riesgos inherentes en materia agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera, en beneficio de los productores, consumidores e industria.

⁷⁹ Informe de Rendición de Cuentas de la APF 2006-2012 p.11

El equipo de trabajo del SENASICA ha determinado como parte fundamental para cumplir con su visión y misión, principios y valores mediante los cuales, deben ser conducidas las actividades y los compromisos que se desarrollan en la institución.

Los principios del SENASICA son los siguientes: satisfacción del cliente y ciudadano; calidad; sustento científico; ética; innovación; mejora continua y eficiencia. Los valores que práctica son a su vez: liderazgo participativo; vocación de servicio; trabajo en equipo; orden y disciplina; desarrollo del personal y honestidad.

El SENASICA, ha determinado cinco prioridades estratégicas, dentro de las cuales se encuentran implícitas las funciones vitales que se le asignan como órgano administrativo desconcentrado de la SAGARPA, las cuales son: regular las actividades fitozoosanitarias y de inocuidad alimentaria; proteger los recursos agrícolas, acuícolas y pecuarios del país de plagas y enfermedades; combatir las principales plagas y enfermedades que afectan a la agricultura, acuicultura y ganadería; implementar la práctica de producción y consumo de alimentos sin riesgos de contaminación y apoyar las exportaciones de bienes agrícolas, acuícolas y pecuarios.

Para el cumplimiento de sus prioridades estratégicas, el SENASICA tiene las siguientes atribuciones que se establecen en el Artículo 49 del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicado el 10 de julio de 2001.

- I. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de sanidad vegetal y sanidad animal e imponer las sanciones respectivas;
- II. Expedir normas oficiales mexicanas, acuerdos y demás disposiciones aplicables, que tengan por objeto prevenir, controlar y combatir plagas y enfermedades que afecten a la agricultura, ganadería y sus productos y subproductos, así como promover la aplicación de programas de sanidad acuícola y pesquera;
- III. Establecer los requisitos, disposiciones cuarentenarias y medidas de seguridad sanitaria, así como verificar que los vegetales, animales y sus productos y subproductos que se

pretendan ingresar al país o se movilicen por el territorio nacional, no constituyan un riesgo para los recursos agropecuarios, acuícolas y pesqueros;

IV. Normar y evaluar los programas para la prevención, control, combate de plagas y enfermedades que afecten a la agricultura y a la ganadería; proponer mecanismos de coordinación con los gobiernos del Distrito Federal y de los estados, así como con organismos auxiliares para su implantación, y emitir un dictamen sobre su cumplimiento y recomendar las medidas correctivas que procedan;

V. Realizar análisis de riesgo sobre la introducción, establecimiento y diseminación de plagas y enfermedades que afecten a la agricultura y la ganadería, así como determinar niveles de incidencia y, en su caso, el reconocimiento de zonas libres;

VI. Realizar inspecciones en materia de sanidad agropecuaria, acuícola, pesquera en puertos, aeropuertos y fronteras, puntos de verificación interna, establecimientos, unidades de producción, procesos, sistemas, transportes, instalaciones, almacenes, expendios y demás relacionados para constatar el cumplimiento de las disposiciones aplicables;

VII. Realizar verificaciones y certificaciones de productos, procesos, servicios e instalaciones para avalar su condición sanitaria de acuerdo con las normas oficiales mexicanas aplicables, así como establecer y operar el programa de monitoreo de residuos y contaminantes físicos, químicos y biológicos en los alimentos no procesados de origen vegetal, animal y los derivados de la acuicultura, producidos en el país o en el extranjero;

VIII. Aprobar organismos de certificación, unidades de verificación, laboratorios de prueba y terceros especialistas que coadyuven con la Secretaría en la verificación y certificación de productos, procesos, servicios e instalaciones, a fin de garantizar su condición sanitaria;

IX. Coordinar, junto con las unidades administrativas competentes, la participación de la Secretaría en la homologación y armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias, con las de otros países y organismos internacionales y regionales, así como proponer la suscripción de acuerdos internacionales de cooperación sanitaria y fitosanitaria;

X. Integrar y operar los sistemas nacionales de vigilancia epidemiológica activa para detectar y atender en forma oportuna los brotes de plagas, y enfermedades que afecten a las especies vegetales, animales, acuícolas y pesqueras;

XI. Planear, organizar, normar, coordinar, ejecutar y evaluar la operación de cuarentenas y campañas fito y zoonosanitarias, e instrumentar los dispositivos nacionales de emergencia contra plagas y enfermedades que puedan representar un riesgo para los recursos agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros del país;

XII. Integrar y evaluar los comités consultivos nacionales de normalización en materia de sanidad animal y sanidad vegetal, así como integrar, coordinar, supervisar y en su caso, imponer sanciones a los organismos auxiliares relacionados con la sanidad animal, vegetal, acuícola y pesquera;

XIII. Inspeccionar, verificar y certificar, que los establecimientos cumplan con las características tipo inspección federal;

XIV. Operar los centros nacionales de referencia y coadyuvar en el impulso de líneas de trabajo para la transferencia de tecnología en materia de sanidad agropecuaria, acuícola y pesquera, mediante convenios o contratos con universidades, institutos, centros de investigación y otras asociaciones legalmente constituidas con objetivos similares;

XV. Promover programas inductivos y voluntarios de buenas prácticas de producción y manufactura agrícola y pecuaria para minimizar riesgos de contaminación física, química y microbiológica en agroalimentos, así como verificar y certificar su observancia;

XVI. Regular, en coordinación con otras instancias competentes, las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados;

XVII. Regular, en coordinación con otras instancias competentes, los criterios y requisitos para la conversión, producción, procesamiento, elaboración, preparación, acondicionamiento, almacenamiento, identificación, empaque, distribución, transporte, comercialización, verificación y certificación de productos orgánicos;

XVIII. Participar en programas de capacitación, difusión y exposiciones que faciliten el entendimiento para la aplicación de disposiciones regulatorias y programas en materia de sanidad agropecuaria, acuícola y pesquera;

XIX. Establecer los lineamientos para la certificación sanitaria de semillas y material propagativo, y

XX. Las demás que las leyes, acuerdos, decretos y demás disposiciones en la materia establezcan.

4.2 Organización administrativa y estructura orgánica

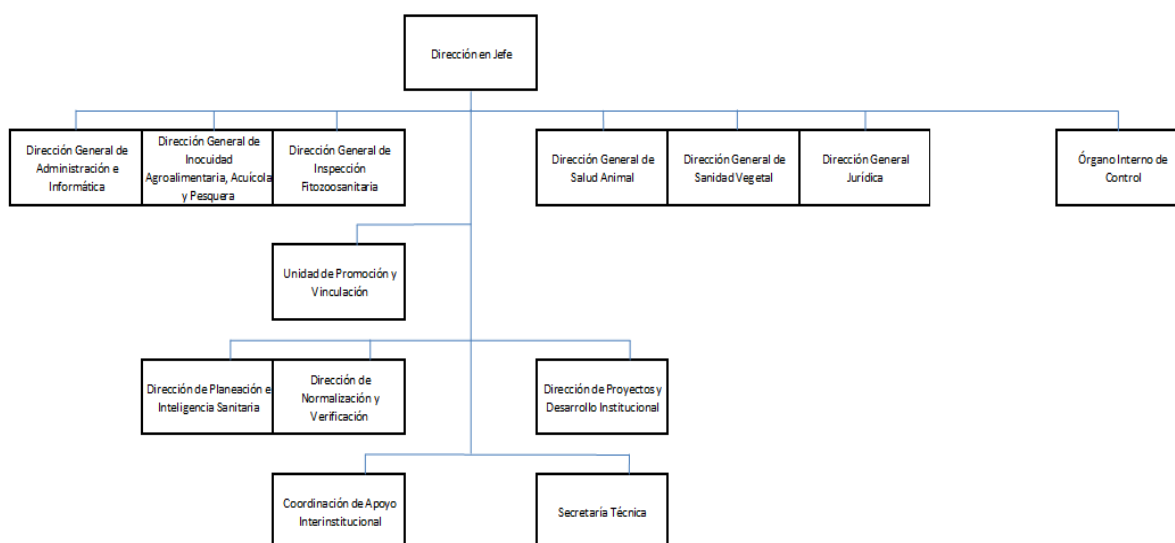
Como se ha mencionado, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es decir aunque cuenta con autonomía técnica y administrativa sigue subordinado a la SAGARPA y no goza de autonomía financiera.

El SENASICA trabaja conjuntamente con las Secretarías del Gobierno Federal, los Gobiernos de los estados, el Congreso, y con las organizaciones de productores, industrializadores y comercializadores de bienes agropecuarios, acuícolas y pesqueros en el país, así como prestadores de servicios.

El SENASICA está a cargo de un Director en Jefe nombrado por el Secretario y cuenta con un Consejo Técnico integrado por el Secretario que lo preside, los subsecretarios, el Oficial Mayor y el Coordinador General de Ganadería, subsecretarios de varias secretaría de estado, otros representantes de organismos federales y representantes de organizaciones sociales y productores del sector agroalimentario.

En cuanto a estructura orgánica, este órgano administrativo desconcentrado cuenta actualmente con una Dirección en Jefe; seis Direcciones Generales: Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera; Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria; Dirección General de Salud Animal; Dirección General de Sanidad Vegetal; Dirección General de Administración e Informática y la Dirección General Jurídica, las cuales tienen a su cargo las áreas sustantivas; asimismo, se encuentran la

Dirección de Proyectos y Desarrollo Institucional; la Dirección de Planeación e Inteligencia Sanitaria; la Dirección de Normalización y Verificación; la Unidad de Promoción y Vinculación; la Coordinación de Apoyo Interinstitucional, la Secretaría Técnica y la Unidad del Órgano Interno de Control. A continuación se muestra el organigrama básico del SENASICA.⁸⁰



Para efectos del presente trabajo se describirán brevemente sólo la Dirección en Jefe y las 6 Direcciones Generales, que comprenden las áreas sustantivas del SENASICA.

- Dirección en Jefe

Promueve y vigila el cumplimiento de las disposiciones en materia de especies, productos, insumos, equipos agrícola, vegetales, pecuarios, acuícolas, animales y pesqueros manteniendo y mejorando el estatus fitozoosanitario del país, previendo, controlando, combatiendo plagas y enfermedades que pudieran afectar a la agricultura, ganadería, sus productos y subproductos, evitando su introducción y diseminación, así como promover la aplicación de programas en la materia.

- Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera

Propone y establece los planes y las estrategias de ejecución de las actividades de promoción y regulación de organismos genéticamente modificados, de la producción

⁸⁰ Elaboración propia con información de la página de Transparencia del SENASICA

orgánica y de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación aplicados en la producción y procesamiento primario de alimentos agrícolas, pecuarios, acuícolas, pesqueros y del Sistema de Inspección Federal de la Carne, asimismo, evalúa, dictamina, monitorea y vigila los plaguicidas de uso agrícola, para lograr una mayor competitividad en la producción y facilitar el comercio nacional e internacional.

- Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria

Previene la introducción y diseminación de plagas y enfermedades al país mediante la determinación de programas, políticas y estrategias que se implementan operativamente en la inspección, verificación y certificación de mercancías agropecuarias, acuícolas y pesqueras, así como en materia de organismos genéticamente modificados, orgánicos, sus productos y subproductos, pesqueros, y de movilización nacional, en las Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria, en los Puntos de Verificación e Inspección Federal y en los Puntos de Verificación e Inspección Interna.

- Dirección General de Salud Animal

Planea, dirige, promueve y supervisa los servicios zoonosarios, las acciones de control y/o erradicación de enfermedades y plagas, la actualización de lineamientos relacionados con las enfermedades bajo campaña, exóticas y de emergencia, la operación y funcionamiento de los organismos auxiliares, la realización de estudios, aplicación de tecnología y administración de tercerías en la ganadería, acuicultura y pesca nacionales en base a los ordenamientos legales que le dan facultades, con el fin de mejorar el estatus sanitario del país y favorecer la competitividad en los mercados nacional e internacional.

- Dirección General de Sanidad Vegetal

Regula los procesos de producción primaria, la movilización y comercialización, así como la importación de vegetales, que puedan generar impacto o ser la vía de introducción o diseminación de plagas reglamentadas para el país, además de ejecutar las acciones necesarias ante las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria que restringen la exportación de productos agrícolas nacionales, en base a la evidencia científica, a los análisis de riesgo de plagas, las características agroecológicas de las zonas y de la

acreditación de la condición sanitaria de la producción agrícola nacional, promoviendo la productividad agrícola y facilitando la comercialización de los productos agrícolas de México.

- Dirección General de Administración e Informática

Establece políticas, estrategias y líneas de acción para gestionar y administrar de manera eficiente, oportuna y eficaz los recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales, de obra pública y de servicios generales que permitan contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales, así como la instrumentación de los programas y proyectos que implemente el Gobierno Federal.

- Dirección General Jurídica

Representa al SENASICA y valida los actos de autoridad y sanciones que pretendan emitir las y los servidores públicos adscritos a éste; promueve todos los medios de defensa legal tendientes a salvaguardar los intereses de este Servicio Nacional, también conduce la defensa legal ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas, al igual que coadyuva en la adecuación y actualización del marco jurídico competencia del SENASICA, valida jurídicamente los contratos, convenios y emite opiniones jurídicas.

4.3 Recursos asignados

El SENASICA cuenta con recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, que se distribuyen alrededor del territorio nacional, para cumplir sus objetivos y prioridades.

Los recursos financieros del SENASICA han aumentado en los últimos 7 años, ya que el presupuesto federal que se le asigna a este órgano administrativo desconcentrado se ha incrementado más de cuatro veces, al pasar de mil 218 millones de pesos en 2006 a 5 mil 200 millones de pesos en el 2013, derivado de las nuevas atribuciones otorgadas a este órgano administrativo desconcentrado. La evolución del presupuesto federal del SENASICA puede observarse en la tabla de la derecha.

Presupuesto SENASICA (Cifras en millones de pesos)	
Año	Presupuesto
2006	\$1,218.68
2007	\$2,633.54
2008	\$2,856.32
2009	\$4,549.00
2010	\$4,565.55
2011	\$4,500.77
2012	\$4,900.00
2013	\$5,200.00
TOTAL	\$30,423.86

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Informe de Rendición de Cuentas del SENASICA 2006-2012.

El incremento al presupuesto del SENASICA hizo posible, entre otras cosas, reforzar y mantener los recursos humanos, materiales y tecnológicos que a continuación se presentan.

En cuanto a recursos humanos el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, cuenta con un total de 2987 plazas que se distribuyen de la siguiente manera:

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por la Subdirección de Estructuras y Control de Plazas del SENASICA.

Plazas al 16 de Abril de 2013		
ESTRUCTURA		% PLAZAS
SPC	1654	55.37%
OPERATIVOS CONFIANZA	146	4.89%
OPERATIVOS BASE	318	10.65%
EVENTUALES	869	29.09%
TOTAL	2987	100.00%

En las Direcciones Generales, las plazas están distribuidas de la siguiente manera: la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria, ocupa con un total de 993 plazas siendo la Dirección que más plazas ocupa; seguida de la Dirección General de Salud Animal con 735 plazas; la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera cuenta con 407 plazas; por su parte la Dirección General de Sanidad Vegetal ocupa 350; le sigue la Dirección General de Administración e Informática con 340 plazas y finalmente la Dirección General Jurídica con 45 plazas.

Es importante señalar que la mayoría de los servidores públicos que integran el SENASICA, son profesionales en ciencias agropecuarias; tales como medicina veterinaria y zootecnia, agronomía y biología.

La situación de los recursos materiales al servicio de este órgano administrativo desconcentrado muestra las siguientes cifras:⁸¹

- 25 Inmuebles de uso exclusivo del SENASICA.
- 56 Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISAS): 15 marítimas, 23 aéreas y 18 terrestres.
- 45 Puntos de Verificación e Inspección Federal (PVIF).
- 353 Puntos de Verificación e Inspección Estatal.
- 393 Establecimientos Tipo Inspección Federal (TIF), 123 se dedican al sacrificio, 114 al corte y deshuese, 73 a frigorífico y 163 a la transformación de cárnicos de ganado bovino, porcino, ovino, caprino, aves, conejos y equinos.

⁸¹ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal SENASICA 2006 – 2012.

- 1 Centro Nacional de Adiestramiento y Desarrollo de la Unidad Canina.

Asimismo cuenta con una amplia red de laboratorios en materia de salud animal y vegetal, entre los que destaco: el Laboratorio de enfermedades enzóticas o endémicas, especializado en Biología Molecular; el Laboratorio de secuenciación masiva para virus, bacterias y parásitos; el Laboratorio de Diagnóstico Fitosanitario; el Laboratorio de Control Biológico; así como 16 Laboratorios y una Unidad Móvil de Bioseguridad nivel 2. También cuenta con dos plantas productoras de insectos benéficos, la de la mosca del mediterráneo y la planta de producción de gusano barrenador.

Los recursos tecnológicos del SENASICA son los siguientes:

- 110 Oficinas del SENASICA interconectadas por una red de telecomunicaciones (Oficinas centrales, metropolitanas, OISAS y PVIF).
- 320 extensiones IP que comunican 64 oficinas centrales y foráneas a través de la red de voz y datos.
- 1200 equipos propiedad del SENASICA, 1100 equipos de escritorio y 100 laptops.
- Más de 30 servidores electrónicos, con múltiples sistemas operativos.
- Sistemas que incorporan las TIC's a las materias de sanidad e inocuidad agroalimentaria, haciendo más eficientes las funciones del SENASICA, por ejemplo: el Módulo de Consulta de Requisitos Fitosanitarios; las mejoras al Sistema Nacional para la Movilización Zoo y Fitosanitaria. (SNMP, SICEFI, SNAM) y la adición del Centro Nacional de Referencia de Plaguicidas y contaminantes al Sistema Nacional de Laboratorios (SINALAP).

4.4 Acciones y resultados⁸²

Los servicios que el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria ha brindado a lo largo de su existencia han tenido repercusiones importantes para la sanidad e inocuidad agroalimentaria en México, a continuación se resumen sus principales acciones y resultados.

En materia de sanidad vegetal, se vigilan la presencia, el brote y la diseminación de plagas con el fin de combatirlas y clasificarlas, tan sólo durante el primer semestre de 2012, se vigilaron 30 plagas reglamentadas y 12 especies bajo perfil de riesgo fitosanitario en 31 entidades federativas y con un presupuesto de 89 MDP de recursos federales.

⁸² Información obtenida del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal SENASICA 2006 – 2012.

Derivado de la aplicación de las estrategias de vigilancia en 2010 se detectaron las siguientes plagas: cochinilla rosada del hibisco en Mérida, Yucatán; roya anaranjada de la caña de azúcar en los estados de Quintana Roo, Veracruz y Chiapas; roya asiática de la soya en Tamaulipas, San Luis Potosí, Campeche, Chiapas y Veracruz y ácaro rojo de las palmas en Yucatán.

Entre los programas que se han implementado para el combate de las plagas vegetales se encuentra el de la Mosca del Mediterraneo (MOSCAMED) con sede en Tapachula, Chiapas. La mosca del mediterráneo afecta a más de 250 frutas y hortalizas, restringiendo su comercialización con costos valuados en 7 mil millones de dólares anuales.

La estrategia del Programa MOSCAMED consiste en la erradicación de brotes recurrentes y el monitoreo de la plaga en la frontera México-Guatemala, basándose en el principio del Manejo Integrado de Plagas el cual incluye la Técnica del Insecto Estéril, mediante la cual se liberan moscas estériles.

El Programa MOSCAMED ha evitado que la mosca del Mediterráneo ingrese y se establezca en territorio mexicano, actualmente México conserva el estatus de país libre de la mosca del Mediterráneo. Se construirá una nueva planta, con una inversión de 749.9 millones de pesos que permitirá remplazar la actual.

El SENASICA ha trabajado también en la erradicación de la palomilla del nopal en México, para ello en el año 2006 se inició un Programa de cooperación con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, con el objetivo de establecer estrategias de detección y manejo de la palomilla del nopal, así como fortalecer la barrera de contención de ésta en dicho país, actualmente México se encuentra libre de la citada plaga.

Otros ejemplos de los resultados que el SENASICA ha logrado se muestran también en el combate contra plagas como: la palomilla barrenadora del hueso del aguacate cuyas acciones han permitido que un 76% de los cultivos de aguacate en México se encuentren libres de la plaga, lo que ha permitido aumentar las exportaciones a Estados Unidos, Europa, Japón, Canadá y América Central. Se han efectuado acciones para erradicar y suprimir las plagas del algodón a base de trampeo, muestreo, control químico, control etológico, control autocida y supervisión del control cultural han logrado que el nivel de

incidencia se redujera en un 99%, lo que ha traído como consecuencia que se dejen de aplicar aproximadamente 1,347,623 litros de insecticidas, lo cual significa un ahorro para los productores, menor contaminación ambiental y menor daño en la salud humana.

Se ha combatido también la plaga de la Cochinilla Rosada del Hibiscus considerada como una de las diez plagas de mayor importancia económica a nivel mundial; la enfermedad del huanglongbing de los cítricos de la cual 11 de los 23 estados citrícolas están declarados como zona bajo control fitosanitario; se han reconocido varias zonas libres de plagas de la papa, lo que ha permitido aumentar en un 29% y 19% la superficie sembrada en México.

Aunado al combate contra las plagas vegetales también se ha gestionado la eliminación de barreras fitosanitarias vegetales, para el acceso a otros mercados, como resultado se ha logrado la apertura para varios productos mexicanos entre los cuales destacan: guayaba, mango, naranja, mandarina, chile manzano, arándano, trigo, aguacate, algodón y uva a países como Estados Unidos, Canadá, Perú, Chile, Argentina y Japón. A lo anterior se agregan gestiones para la simplificación regulatoria en materia fitosanitaria para la importación de vegetales, sus productos y subproductos.

En materia de salud animal se destacan las siguientes acciones y resultados: el SENASICA logró que el 92% de la superficie nacional esté libre o con baja prevalencia de plagas y enfermedades como la tuberculosis bovina, fiebre porcina clásica, enfermedad de Newcastle, Fiebre Aftosa, Gusano Barrenador del Ganado, Enfermedad Hemorrágica Viral de los Conejos, Influenza Aviar de alta patogenicidad, Brucelosis en los Animales, Garrapata *Boophilus*, Rabia Paralítica Bovina, Salmonelosis Aviar, Enfermedad de Aujeszky, entre otras plagas cuarentenarias a nivel mundial.

En cuanto a exportaciones animales, se realizaron diferentes negociaciones enfocadas al reconocimiento de México como país libre de enfermedades de importancia sanitaria y comercial, lo que permitió la apertura de nuevos canales de comercialización, entre los que destaco la comercialización de ovoproductos a Japón, India, Chile y Holanda; huevo para la República del Congo; semen de equino y tendón y viril de Bovino a Estados Unidos de América; harinas de origen animal a Taiwán; productos avícolas, de bovino y procesados

de porcino a Puerto Rico; productos avícolas a Togo, Ghana, Hong Kong y Vietnam, así como pieles curtidas de bovino a Honduras.

La apertura de estos mercados ha permitido que la exportación de productos agroalimentarios se incrementó de alrededor de 13 mil millones de dólares en 2006, a 18 mil 192 en 2010, gracias a la apertura de mercados exigentes como Rusia, Singapur, Japón y Taiwán, a los cuales México exporta productos de origen animal como cárnicos y harinas de pescado.

Asimismo, el SENASICA mantiene la vigilancia de enfermedades exóticas y endémicas en animales, a través de la Dirección de Epidemiología y Análisis de Riesgo, tan sólo desde 2006 a junio de 2012 se realizaron 2,050 informes diarios, 382 informes semanales, 448 informes mensuales, 234 informes de la situación zoonosaria mensual, 58 informes anuales de focos/casos de otras enfermedades y 18 informes a la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).

De igual manera, la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria, a través de las Oficinas de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA), ubicadas en los puntos de ingreso al país, realiza actividades de Inspección y Certificación de mercancías reguladas, en Puertos, Aeropuertos y Fronteras.

De la inspección de aviones y barcos que ingresan a nuestro país, tenemos un total de 1,046,575 aeronaves inspeccionadas y 62,524 barcos durante el periodo de diciembre del 2006 a diciembre del 2011; como resultado de estas actividades se destruyeron un aproximado de 4,607 toneladas de productos que representaban un riesgo para la sanidad e inocuidad agroalimentaria del país.

El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, mantiene una participación activa dentro de Organismos Internacionales como la OIE, OMC y el CODEX, con el firme propósito de dar seguimiento y atención a los asuntos relevantes en los temas de sanidad e inocuidad agroalimentaria. Lo anterior permitió a México fortalecer significativamente sus servicios y agilizó el oportuno intercambio de información. México logró ser parte de la red mundial de los 190 laboratorios de referencia de la OIE, funcionando como centro pericial y de estandarización de las metodologías, así como en el

asesoramiento sobre temas relacionados con la vigilancia y la lucha contra enfermedades de importación para la salud animal.

Con estas y otras acciones el SENASICA se posiciona como el organismo rector en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria en México, realizando acciones para combatir las amenazas, mantener la sanidad e inocuidad agroalimentaria y mejorar el status sanitario del país, obteniendo con ello ventajas sociales, económicas y políticas para todo nuestro país.

4.5 Ventajas del SENASICA como órgano administrativo desconcentrado

La creación en 1996 de la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria como un órgano desconcentrado de la SAGARPA y el subsecuente cambio de denominación a Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria en 2001 ha permitido priorizar y enfocar mayores acciones en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, pues se dotó al SENASICA de autonomía técnica y administrativa.

El cambio de organización administrativa de centralización a desconcentración, logró en primera instancia particularizar las funciones generales que se tenían en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria dentro de la SAGARPA, en ámbitos de acción más específicos y especializados en el SENASICA, lo que permitió mejorar el servicio público en la materia citada.

La desconcentración de la sanidad e inocuidad agroalimentaria, descongestionó y aligeró la acumulación de asuntos de este tema en la SAGARPA, asuntos que dada la relevancia internacional, no podían dejarse sin atención, lo anterior benefició no sólo a la Administración Pública al desahogar sus tareas, sino a los ciudadanos, pues la atención especializada a la sanidad e inocuidad es factor primordial para la seguridad nacional. Las funciones desconcentradas de la sanidad e inocuidad agroalimentaria, han permitido especializar el servicio, pues se entrega el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación requerida, a su vez esto permite que quien tome decisiones en la materia, lo haga con un profundo y directo conocimiento de los problemas que se tratan de resolver y de las necesidades que la acción administrativa debe satisfacer.

El SENASICA como órgano administrativo desconcentrado ha llevado sus servicios a las partes más remotas del país, la sanidad e inocuidad agroalimentaria, es un tema que merece atención y supervisión nacional, por lo cual la forma desconcentrada se adapta mejor a las necesidades omnipresentes de la sanidad e inocuidad a diferencia de la centralización administrativa, poco eficaz para atender prontamente las necesidades en todo lo ancho y largo del país. Al acercarse a los beneficiarios del servicio, se tiene mayor contacto, conocimiento de los asuntos y por tanto se acelera la solución a los problemas que surgen, en resumen se administra mejor de cerca.

A partir de la desconcentración en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, los datos e información al respecto se generan y fluyen con mayor facilidad, pues al darse una atención especializada el SENASICA está obligado a generar informes públicos, que son de mayor difusión y acceso que los resultados y acciones que se obtenían dentro de la SAGARPA.

Los órganos administrativos desconcentrados, como se ha revisado anteriormente, permanecen dentro del régimen centralizado, con lo cual se mantiene la unidad de manejo y de criterios en la organización y funcionamiento de toda la Administración Pública, manteniendo también el mismo control jerárquico que permite unificar decisiones.

No se pueden negar los resultados y los beneficios que han resultado del cambio de forma de organización administrativa en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, sin embargo, la desconcentración administrativa puede representar algunas dificultades a la hora de atender con eficiencia y eficacia la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

4.6 Desventajas del SENASICA como órgano administrativo desconcentrado

Derivado de la importancia que el contexto actual le otorga a la sanidad e inocuidad agroalimentaria y de que algunas de las contingencias que el SENASICA enfrenta son de carácter de emergencia sanitaria y de seguridad nacional, este órgano administrativo desconcentrado tiene que atender estas necesidades con la mayor prontitud posible, sin embargo, al ser un órgano administrativo desconcentrado, sigue sujeto a la jerarquía administrativa que en situaciones de emergencia puede provocar problemas a la hora de tomar decisiones rápidas que se requieren en esta materia.

De igual forma, al someterse a la jerarquía administrativa de la administración central, las líneas de acción del SENASICA están limitadas a los planes, programas y líneas de acción que la SAGARPA o el Jefe del Ejecutivo establezcan, limitando su capacidad de creación e innovación en la materia que atiende a diario y en la que es referente nacional, de igual manera, el presupuesto del SENASICA, sigue siendo gestionado y revisado por la SAGARPA lo que si bien es una forma de control, también puede ser una limitante para las acciones en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

El tema de sanidad e inocuidad agroalimentaria, es un tema que por su importancia y alcances, repercute no sólo en el plano público sino en el económico y social, por lo cual la información y las decisiones que el SENASICA genera e implementa deben ser neutras para evitar conflictos de interés y ventajas para cualquier sector, el SENASICA al ser un órgano administrativo desconcentrado depende totalmente del gobierno central y se encuentra jerarquizado ante el mismo, lo que pudiera generar que en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria el SENASICA tome parte por intereses políticos, desviándose de su fin social.

Asimismo, el hecho de que en México algunos aspectos relacionados con la sanidad e inocuidad agroalimentaria este supervisada también por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), quien es la encargada entre otros asuntos, de atender el tema de la inocuidad de los alimentos a lo largo de la cadena agroalimentaria, hace que las acciones del SENASICA se limiten al nivel de la producción primaria, lo cual también, a su vez, ha implicado que los objetivos de la política de inocuidad de alimentos del SENASICA se orienten a la penetración de mercados extranjeros, y no a la disminución de riesgos para la salud de los consumidores en el mercado nacional. Adicionalmente, la coordinación entre COFEPRIS y SENASICA es insuficiente, lo cual se debe a la poca claridad en la definición de responsabilidades y ámbitos de acción de ambos órganos desconcentrados.⁸³

Otra desventaja que presenta el SENASICA como órgano administrativo desconcentrado es la falta de capacidad normativa en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria, el

⁸³ Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, SAGARPA, México, Noviembre 2006, p.16.

alcance de sus atribuciones podrían extenderse y reforzarse si se complementara con la capacidad de regular y normar en toda la cadena agroalimentaria. En ese sentido, el marco legal y el arreglo institucional no favorecen el establecimiento de una política de inocuidad de alimentos con un enfoque total de la cadena agroalimentaria.

Las amenazas sanitarias deben atenderse de manera expedita, sin embargo, podemos encontrar algunos inconvenientes como la falta de coordinación en la materia, las diferentes formas de organización administrativa de las instancias que administran la sanidad e inocuidad en México, dificultan el logro de acuerdos y la rapidez para resolver asuntos, ya que las decisiones e información recorren una larga cadena administrativa antes de que sea atendido el problema debido a la jerarquía que conlleva la Administración Pública Federal.

Otro problema frecuentemente citado en los trabajos sobre el tema es la dificultad de coordinar las muchas agencias gubernamentales que tienen competencias y organizaciones diferentes en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria pues por un lado tenemos a las Secretarías de Estado que trabajan bajo una forma de organización centralizada (SAGARPA, SEMARNAT y SS), a su vez también se atienden algunos temas de sanidad e inocuidad agroalimentaria con la desconcentración administrativa (SENASICA y COFEPRIS), lo que dificulta que la coordinación de funciones sea la más adecuada para atender los problemas que presenta el contexto nacional e internacional.

Otra desventaja es que, invariablemente, al ser órgano desconcentrado el SENASICA sigue dependiendo de la SAGARPA aunque con cierta libertad, pero es evidente que si no es con acuerdo de la SAGARPA el SENASICA no puede llevar a cabo decisiones trascendentales, prueba de ello es que el titular del SENASICA es designado por el Titular de la SAGARPA y no existe disposición expresa para realizar su despido, esto puede dar paso a cambios políticos discrecionales que afecten la trascendencia de las acciones del organismo.

La desconcentración se caracteriza porque se otorga al órgano autonomía técnica, que se describe como facultades de decisión limitadas y supervisadas por el órgano del que depende el organismo desconcentrado, ya que existe dependencia; nexo de jerarquía y poder de nombramiento; de revisión; de mando; disciplinario, etc., y aún en el campo financiero la autonomía del manejo del mismo es muy limitada.

Se debe considerar que siempre está presente la posibilidad de que el superior aparezca y recupere las funciones delegadas. El centro provee orientación normativa, así como planes y controles, y evalúa las actividades de la unidad desconcentrada; también tienen facultades para revisar o anular en cualquier momento las resoluciones tomadas por la unidad o la persona subordinadas.

- **Conclusiones**

Los fines del Estado justifican la existencia del mismo, es por ello que atender esos fines resulta vital para la manutención y legitimidad del Estado, gobierno y administración pública.

Uno de los fines del Estado mexicano es la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para su población, parte importante de dicho fin es la sanidad e inocuidad agroalimentaria, de su atención depende evitar riesgos de contaminación, diseminación o propagación de plagas y enfermedades humanas, animales y vegetales, así como sus respectivas consecuencias para productores, consumidores e industria y su impacto en ámbitos como la política, el comercio y la salud pública.

La sanidad e inocuidad agroalimentaria ha adquirido nuevas y más amplias dimensiones en el actual contexto nacional e internacional. El mundo cambia de manera acelerada, las comunicaciones, el comercio, el turismo crecen y traspasan fronteras a un ritmo vertiginoso, todo ello representa riesgos para la sanidad e inocuidad agroalimentaria. Hoy en día se presentan riesgos ante la introducción y diseminación de plagas o enfermedades de los animales y vegetales, las cuales pueden propagarse hacia los humanos o bien sobre cultivos o animales de interés económico, lo que a su vez, afectaría la economía del país, pondría en riesgo la salud pública y la seguridad alimentaria de la población mexicana.

Las amenazas sanitarias vulneran a los Gobiernos pues representan situaciones desconocidas y de riesgos, los cuales hacen que las tareas gubernamentales se vuelvan cada vez más complejas. El Gobierno mexicano consciente de las amenazas que estas situaciones representan se ha visto en la necesidad de fortalecer y renovar su estructura y organización administrativa con el fin de que esta responda de una manera eficiente y eficaz a los requerimientos actuales.

El Gobierno estructura sus acciones a través de la Administración Pública, a su vez la Administración Pública funciona por medio de instituciones que se organizan de diferentes maneras para cumplir las diferentes atribuciones. La eficiencia y buen funcionamiento de la Administración Pública es indispensable para garantizar que los fines y funciones del Estado se cumplan.

Un Gobierno bien organizado es un Gobierno poderoso, eficaz y eficiente, por ello la organización administrativa, es vital para el cumplimiento de los fines del Estado, una adecuada organización administrativa permite ahorro de recursos, optimización de acciones y maximización de resultados y beneficios, agilizando con ello las acciones administrativas. Una organización administrativa eficiente no sólo debe considerar que sus instituciones sean parte de una adecuada estructura y jerarquía gubernamental, también debe asegurar que las funciones y atribuciones de las mismas sean las adecuadas para cumplir el objetivo para el cual fueron diseñadas.

Por su relevancia económica y social ciertos órganos de la Administración Pública requieren de un diseño institucional sólido que garantice el cumplimiento de los fines del Estado, lejos de riesgos de los contextos económicos, políticos o sociales.

En México la atención de la sanidad e inocuidad agroalimentaria, permaneció por mucho tiempo bajo una forma administrativa centralizada, principalmente en los ramos de la agricultura, ganadería y salubridad, sin embargo, la creciente complejidad de los problemas contextuales, la acumulación de asuntos y la urgencia para resolverlos, fueron razones por las que el gobierno central no vaciló en delegar atribuciones en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria de los órganos centralizados a un órgano desconcentrado lo que le permitió agilizar la atención al tema sin deslindarlo del control central.

El Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, tiene sus inicios dentro de un órgano administrativo centralizado: la SAGARPA, las funciones de sanidad e inocuidad agroalimentaria tenían escasa independencia y una estructura rígida, difícilmente modificable para adaptarla a las necesidades de cada momento, debido a que su función no era dirigir la sanidad e inocuidad agroalimentaria del país, sino atender las demandas del sector, que en forma de servicio, debía atender el Estado.

Ahora como órgano administrativo desconcentrado, el SENASICA tiene la responsabilidad de establecer un blindaje efectivo ante las amenazas en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria con el fin de actuar y de responder de manera inmediata, para prevenir, reducir o mitigar los posibles daños y reducir al mínimo las afectaciones sobre la estructura

económica y social, lo que a vez, afectaría la economía del país, pondría en riesgo la salud pública y la seguridad alimentaria de la población de México.

La desconcentración significa otorgar mayor prioridad a los asuntos de sanidad e inocuidad agroalimentaria atendiendo con ello de forma más específica y especializada a todo el país contra plagas y enfermedades animales y vegetales, sin embargo, comparando las características y el funcionamiento de la desconcentración del SENASICA contra las necesidades de la sanidad e inocuidad agroalimentaria en México puedo concluir las siguientes cuestiones.

El SENASICA sólo se encarga de velar por la sanidad e inocuidad agroalimentaria en la fase primaria, otras dependencias se encargan de la materia en sus diferentes fases, por lo anterior, considero que se debe ampliar el enfoque actual, a una visión integral de la sanidad e inocuidad agroalimentaria, que garantice la sanidad e inocuidad agroalimentaria en la totalidad de la extensión de la cadena alimentaria, en sus procesos primarios, secundarios y terciarios, materias de las que se encargan diversas dependencias, las cuales no siempre mantienen una adecuada coordinación dificultando las funciones del SENASICA y en general la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

En cuanto a los sistemas nacionales de sanidad e inocuidad agroalimentaria analizados encontramos diferentes formas de organización administrativa, algunos sistemas son centralizados, algunos desconcentrados y otros autónomos, como se ha señalado, cada una de las formas de organización administrativa tiene características que permiten otorgar a los diferentes organismos diferentes atribuciones y campos de acción en la materia, sin embargo, se puede observar que algunos organismos centralizados tienen mayores funciones y ámbitos de acción que algunos desconcentrados, es decir, sus funciones no radican en la forma de organización administrativa sino el marco normativo que en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria tenga cada país.

La mayoría de los órganos nacionales de sanidad e inocuidad agroalimentarios analizados son dependientes de una o más instituciones adscritas al gobierno federal, sin embargo, a diferencia del SENASICA sus funciones, facultades y atribuciones varían o son más amplias que las del SENASICA, se habla entonces de una desconcentración funcional, es

decir de decisión y acción, incluyen por ejemplo capacidad de sanción, y el cuidado de la sanidad e inocuidad agroalimentaria no sólo en la fase primaria como el SENASICA, es decir, el cuidado de la sanidad e inocuidad agroalimentaria se visualiza de una forma integral, lo que maximiza el alcance e impacto de las mismas, fortaleciendo no sólo a la institución sino también a la sanidad e inocuidad agroalimentaria en sus respectivos países.

Por lo anterior considero que el marco normativo es quizá el impedimento más significativo de la desconcentración del SENASICA al limitar sus funciones y sus alcances en materia sanitaria dentro del territorio nacional. Si bien es necesario que todos los actores que intervienen en la cadena agroalimentaria compartan la responsabilidad de garantizar alimentos sanos e inocuos, es necesario que el SENASICA que es el organismo rector en la materia tenga funciones que le permitan garantizar la sanidad e inocuidad agroalimentaria en México, por ejemplo que solamente un tribunal pueda anular decisiones del SENASICA sobre materias en las que tiene competencia exclusiva.

Con funciones y atribuciones claras y amplias se mejorará la coordinación y articulación con otras instituciones que realizan acciones orientadas a preservar la sanidad e inocuidad agroalimentaria. El gobierno, la industria alimentaria y los consumidores tienen que desempeñar sus respectivas funciones eficazmente y de forma integral para asegurar la sanidad e inocuidad agroalimentaria y reducir al mínimo las pérdidas de cualquier tipo.

Una mejor organización de los asuntos administrativos, permite atenderlos de una mejor forma, las instituciones fuertes y bien diseñadas dan consolidación al Estado y facilitan las tareas de gobierno.

Considero que las acciones del SENASICA podrían mejorar su impacto y alcance si se repiensen sus funciones y atribuciones, así como el marco legal en la materia, la desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación jurídica no sólo en cuanto a organización administrativa sino también en su funcionamiento y más aún si el SENASICA es instancia de seguridad nacional, órgano rector y referencia nacional e internacional en temas de sanidad e inocuidad agroalimentaria, lo que resalta la importancia de no limitar sus acciones y ampliar sus competencias.

Renovar la forma de organización administrativa de la sanidad e inocuidad agroalimentaria permitirá atender varios puntos importantes, no sólo en materia agroalimentaria sino en la economía y salud de los mexicanos, con ello se mejorara el manejo de este tema a lo largo y ancho del territorio nacional, bajo los requerimientos que el contexto actual presenta, además una adecuada organización administrativa es importante para garantizar la consistencia de las políticas públicas en esta materia a mediano y largo plazo, a fin de lograr una mayor eficiencia en cuanto a su actuación en el interés público, pero también una mayor productividad de los sectores económicos del país.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

1. ACOSTA, Miguel. 1979, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 3ª edición.
2. AGUILAR, Luis. 2000, *Los retos Actuales del Estado y de la Administración Pública en México en Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, José Luis Méndez (comp.), México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
3. AVENDAÑO, Rindermann, LUGO Morales y MUGARAY Lagarda. *La Inocuidad alimentaria en México. Las hortalizas frescas de exportación*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
4. BAEZ, Roberto. 1997, *Manual de Derecho Administrativo*, Trillas.
5. DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel. 1997, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer Curso, México, Porrúa, 2ª edición actualizada.
6. FLORES, Víctor. 1976, *La Participación Popular en las Decisiones Político-Administrativas en Desconcentración Administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección de Seminarios, Núm. 1.
7. FRAGA, Gabino. 1997, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 36ª edición.
8. GUERRERO, Omar. 1980, *La Administración Pública Del Estado Capitalista*, España, Fontamata.
9. GUERRERO, Omar. 1984, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana.

10. GUERRERO, Omar. 1987, *Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México*, Revista de Administración Pública, 71/72 Julio-Diciembre.
11. GUERRERO, Omar. 2007, *Principios de Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública Colombia.
12. MÉNDEZ, José Luis. (comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, Colegio de México.
13. PICHARDO, Ignacio. 2002, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, INAP, Volumen I, México.
14. RODRÍGUEZ, Victoria. 1999, *La Descentralización en México*, México, FCE.
15. SERRA, Andrés. 1985, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, México, Porrúa, decimotercera edición, tomo primero.

Normatividad

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
4. Manual de Organización del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, 28-May-2012.
5. Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal SENASICA 2006 – 2012.

Mesografía

1. *Análisis Prospectivo de Política de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria*, <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/13/Prospectivo%20Agroalimentaria.pdf>, revisado en junio de 2013.

2. *El crecimiento de los productores mexicanos*, Secretaría de Economía, <http://www.promexico.gob.mx/productos-mexicanos/el-crecimiento-de-los-productos-mexicanos.html>, revisado en junio de 2013.
3. *Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos: Guía rápida para evaluar las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, Italia FAO. 2007. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1142s/a1142s00.pdf>, revisado en abril de 2013.
4. *Fortaleza Institucional de los Reguladores Sociales en México*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, <http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/12.09.2011/REGULADORES%20SOCIALES%20PAPER%20FINAL.PDF>, revisado en diciembre de 2013.
5. *Importancia de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos para los Países en Desarrollo*, <http://www.fao.org/docrep/meeting/x1845s.htm>, revisado en junio de 2013.
6. *Industria Agroalimentaria en México*, El Economista 02 de agosto de 2011, <http://eleconomista.com.mx/columnas/agro-negocios/2011/08/02/industria-agroalimentaria-mexico>, revisado en junio de 2013.
7. *Informe de la 26va Reunión del Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos*, Washington, D.C, 1993, www.codexalimentarius.org/input/download/report/55/al9313as.pdf, revisado en mayo de 2013.
8. *Inocuidad de los alimentos*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, <http://www.rlc.fao.org/es/temas/inocuidad/>, revisado en junio de 2013.
9. Larach, María Angélica, *El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe*, Santiago de

- Chile 2003, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/14250/lcl2045e.pdf>, revisado en junio de 2013.
10. Normateca del SENASICA, <http://www.senasica.gob.mx/?id=647>, revisado en septiembre de 2013.
 11. Página Oficial del Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, http://www.bmelv.de/DE/Startseite/startseite_node.html, revisado en marzo de 2013.
 12. Página Oficial del INEGI, www.inegi.org.mx, revisado en febrero 2013.
 13. Página Web de la SAGARPA, <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/Paginas/default3.aspx>, revisado en febrero de 2013.
 14. Página Web Oficial de la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China, <http://english.aqsiq.gov.cn/>, revisado en marzo de 2013.
 15. Página Web Oficial de la Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du Travail, <http://www.anses.fr>, revisado en marzo de 2013.
 16. Página Web Oficial de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, <http://www.aesan.msc.es/>, revisado en marzo de 2013.
 17. Página Web Oficial de la Canadian Food Inspection Agency, <http://www.inspection.gc.ca/>, revisado en marzo de 2013.
 18. Página Web Oficial de la Food Standards Agency, <http://www.food.gov.uk/>, revisado en marzo de 2013.
 19. Página Web Oficial de la National Agriculture and Food Research Organization, <http://www.naro.affrc.go.jp/>, revisado en marzo de 2013.

20. Pagina Web Oficial de la Real Academia Española <http://www.rae.es/>, revisado de febrero a diciembre de 2013.
21. Página Web Oficial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación <http://www.sagarpa.gob.mx>, revisado de febrero a diciembre de 2013.
22. Página Web Oficial del Servicio Agrícola y Ganadero, <http://www.sag.cl/>, revisado en marzo de 2013.
23. Página Web Oficial del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, <http://www.senasa.gov.ar/>, revisado en marzo de 2013.
24. Piden a Cofepris enseñar a exportadores, Diario de Querétaro del 14 de Octubre de 2012, <http://amqueretaro.com/2012/10/piden-a-cofepris-ensenar-a-exportadores/.html>, revisado en junio de 2013.
25. Sistema de Inocuidad y Calidad Alimentaria en los Estados Unidos en Archivos del CONCITVER, <http://www.concitver.com/archivosenpdf/sistemadeinocuidadycalidadalimentariaenusa.pdf>, revisado en marzo de 2013.