

## Reformando El Sistema Federal: La Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (CFIA)

*Ronald L. Doering*

*Presidente de la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos.*

---

### **Antecedentes**

El ofrecimiento de servicios más eficaces de inspección de alimentos por parte del gobierno federal había sido un tema que se había mantenido durante un largo tiempo sobre el tapete en Canadá. El tema se examinó en la Evaluación de Programas de 1994 y en el Informe del Auditor General. El Presupuesto Federal de 1995 destacó la necesidad de resolver el problema al instruir a los departamentos involucrados en la inspección de alimentos a:

"...trabajar en forma coordinada para hallar medidas, incluso posibles cambios en la estructura organizativa, que mejoren la efectividad y la relación costo-eficacia del componente federal del sistema canadiense de inspección de alimentos..."

La Oficina de Sistemas de Inspección de Alimentos (OFIS) se fundó en mayo de 1995 para discutir las opciones organizativas con los departamentos federales, la industria, las provincias y otros actores. Una ponencia para la discusión delineó cuatro posibles opciones organizativas y fue objeto de consultas a los actores relevantes en todo Canadá. Con base en los resultados de esas consultas, el gobierno de Canadá anunció en el presupuesto de marzo de 1996 la decisión de consolidar todos los servicios federales de inspección de alimentos y de cuarentena de animales, antes provistos por cuatro departamentos, en uno solo: la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (CFIA).

Después del anuncio de marzo de 1996, OFIS encabezó los esfuerzos por crear el nuevo organismo. Una segunda ronda de consultas con la industria, los consumidores y las provincias se llevó a cabo durante la primavera y verano de 1996. Se elaboró un proyecto de ley que fue revisado por las agencias involucradas entre julio y agosto de ese año, y el proyecto se presentó a la Cámara de los Comunes el 19 de septiembre de 1996. El proyecto de ley C-60 fue sometido a un debate considerable tanto en comisión como en el plenario durante el otoño e invierno. La ley recibió el Consentimiento Real el 27 de marzo de 1997, y la agencia ya estaba en operaciones cuatro días más tarde, el 1 de abril de 1997.

### **SÍNTESIS ESTADÍSTICA DE LA CFIA, 1997-1998**

Sitios donde opera la CFIA en todo el país	619
Oficinas de Área	26
Oficinas de Campo	185
Establecimientos de terceros (por ejemplo, mataderos)	408
Número de empleados	810
Veterinarios	514
Inspectores	1946
Oficiales agrícolas	227

Número de laboratorios/instalaciones de investigación 22

Número de establec. de alimentos registrados federalmente	3189
De higiene de carne	781
De huevos en su cáscara	380

De huevos procesados	17	
De productos lácteos	278	
Productos procesados	579	
Frutas y vegetales frescos		143
Procesadores de pescado		
1011		
Número de establec. de semillas registrados federalmente		1755
Procesos judiciales	94	
Exportación de carne y productos de carne		
Certificados emitidos	48.883	
Exportados		
871.344.206 kgs.		
Exportación de pescado y producto de pescado		
Certificados emitidos	20.861	
Exportadas	456.993 toneladas	
Valor	\$2.900 millones	
Permisos de importación para plantas y derivados		4144
Importación de frutas y vegetales		
Embarques		150.000
Toneladas métricas	2.7 millones	
Valor		\$2.300 millones
Presupuesto anual	\$315.425.000	
Recuperación de costos		
\$47.394.000		
Total de la asignación gubernamental		\$268.031.000

## **DECLARACIÓN CORPORATIVA DE LA CFIA**

### **NUESTRO MANDATO:**

Mejorar la efectividad y la eficiencia de la inspección federal y servicios conexos para los alimentos y la salud animal y vegetal.

### **NUESTRA MISIÓN:**

Alimentos seguros, acceso a mercados, protección del consumidor.

### **NUESTROS VALORES:**

Valores del lugar de trabajo y la gente:

Profesionalismo, respeto, compromiso y una óptica positiva.

Valores del empleo:

Mérito, equidad en el empleo, movilidad y reconocimiento del desempeño.

Valores de liderazgo y gestión:

Apertura, integridad, confianza y trabajo de equipo.

La CFIA reúne a más de 4800 empleados que antes trabajaban para cuatro departamentos (ministerios) gubernamentales. En un organismo autónomo encabezado por un presidente que se reporta directamente al ministro de Agricultura y Agrifalimentación de Canadá. La agencia goza de la condición de una corporación departamental bajo la Ley de Administración Financiera, con el derecho de recaudar y retener fondos de sus actividades. Al mismo tiempo tiene una gama de obligaciones reguladoras, al ser responsable de la administración, ejecución y cumplimiento de trece leyes federales: la Ley de la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos, la Ley de Castigos Monetarios Administrativos en Agricultura y Agroalimentos, la

Ley de Productos Agrícolas Canadienses, la Ley de Alimentos para Animales, la Ley de Fertilizantes, la Ley de Inspección del Pescado, la Ley de Salud Animal, la Ley de Inspección de Carne, la Ley de Derechos de los Productores de Plantas, la Ley de Protección de Plantas, la Ley de Semillas, la Ley de Empaque y Etiquetación para el consumidor (en lo que respecta a alimentos) y la Ley de Alimentos y Medicamentos (en lo que respecta a alimentos).

Los sistemas de seguridad en alimentos se han visto fortalecidos al integrar los servicios de inspección y cuarentena que antes brindaban los departamentos de Agricultura y Agroalimentos, de Salud, de Industria, y de Pesca y Océanos. La nueva agencia ofrece todos los servicios de inspección relacionados con la seguridad de los alimentos, el fraude económico, los requisitos relacionados con el comercio y los programas de salud animal y vegetal. La responsabilidad de la política de seguridad de alimentos, de fijación de normas, de evaluación de riesgos y de investigación y auditoría de pruebas analíticas, se ha reforzado y se mantiene dentro del ámbito del departamento de Salud. La definición de políticas y otros aspectos sigue siendo compartida por la agencia y los otros departamentos arriba citados.

### **¿Qué tiene de "alternativa" la CFIA?**

Como se dijo arriba, el gobierno anunció la decisión de crear la agencia en el presupuesto de marzo de 1996. Se presentó como una de tres nuevas agencias de servicios alternativas que demostraban la política del gobierno de explorar "nuevas formas de hacer las cosas" y de "poner en orden el gobierno". Como explicó el presupuesto:

*"La esencia de estos cambios es darle a las organizaciones prestatarias de servicios una mayor autonomía para brindar sus servicios de manera que respondan mejor a las necesidades de sus clientes y con mayor costo-efectividad."*

En breve, la CFIA debía ofrecer un mejor servicio a un menor costo. Lo conseguiría haciendo las cosas de manera distinta y sacando pleno provecho de las flexibilidades financieras y de recursos humanos de las cuales generalmente no disfrutaban los departamentos tradicionales del gobierno.

#### **A) Flexibilidades financieras**

Las flexibilidades financieras son, individualmente, bastante modestas. La más importante es que a la Agencia se le otorgó la condición de corporación departamental, con el poder de fijar tarifas por medio de un proceso simplificado, y de generar ingresos explotando otras oportunidades. Por ejemplo, la Agencia podría acreditar laboratorio, vender patentes, licenciar procesos de inspección para su uso por el sector privado, u ofrecer capacitación especializada. Donde exista la demanda de tales servicios, la Agencia podrá retener estos ingresos para cubrir los costos de desarrollar estos nuevos servicios y ofrecérselos al sector privado.

La Agencia también tiene la opción de seleccionar a sus propios proveedores de servicios comunes, en campos como los servicios legales, la adquisición de equipos y materiales, el desecho de activos, y la gestión de propiedades. Esto permitirá a la Agencia definir los medios más eficientes para el manejo de recursos y activos. Además, fomentará la competencia entre los proveedores de servicios.

La Agencia ha conseguido una forma de flexibilidad multianual por medio de una estructura de votación simplificada. Además, la Agencia tendrá la autoridad de implementar sistemas utilizando principios de contabilidad generalmente aceptados, permitiendo a la Agencia desarrollar y emplear mejores sistemas de informes de costos y gestión, como el uso de costos basados en actividades.

Durante su primer año de operaciones, la Agencia no ha podido sacar pleno provecho del potencial que ofrecen estas flexibilidades financieras. Siguen siendo un reto y una oportunidad considerables para la gerencia.

## **B) Flexibilidades en los recursos humanos**

La Agencia ha sido un patrono separado desde el comienzo, plenamente responsable de toda su gestión de los recursos humanos, incluyendo la negociación de convenios colectivos con agentes negociadores. Después de un período de transición de un año, a partir del 1 de abril de 1998, la agencia permanecerá sometida a la Ley de Relaciones Laborales del Servicio Público, pero ya no bajo la Ley de Empleo en el Servicio Público. Esto significa que si bien los empleados de la Agencia seguirán siendo empleados públicos (reteniendo, por ejemplo, sus pensiones del servicio público y alguna movilidad dentro del servicio público), la Agencia es un patrono independiente responsable de todos los aspectos de su régimen de empleo, incluyendo la contratación. Para garantizar que la contratación no refleje motivos políticos y se base en el mérito, el Plan Corporativo de Negocios de la Agencia, presentado ante el Parlamento, incluye una lista de principios para defender los valores centrales del servicio público.

El proceso de negociación colectiva ya ha tenido avances importantes. La agencia ha pasado de tener 27 unidades de negociación diferentes a tener solo cuatro, y de tener cinco agentes de negociación a tener solo dos. Ya se ha negociado un acuerdo tentativo con una de las unidades de negociación. Persisten retos importantes, pero existen oportunidades significativas de ajustar el sistema de recursos humanos a las necesidades específicas de la Agencia.

## **3. ¿Cuáles han sido los beneficios de la CFIA?**

Si bien gran parte del primer año de operaciones se destinó a resolver una serie de problemas complejos relacionados con la transición, ya es posible identificar algunos avances significativos hacia el logro de los beneficios que se pretendieron con la creación de la Agencia.

- A. **Responsabilidades y papeles más claros** Al consolidar la fijación de las normas de salud y seguridad humana en el departamento de Salud, y al integrar todos los servicios federales de inspección de alimentos y cuarentena en una sola agencia, se ha mejorado la seguridad de alimentos y las responsabilidades correspondientes.

El mandato de la Agencia va más allá de la inspección de alimentos. Incluye la responsabilidad por la seguridad animal y vegetal, por el alimento de animales, las semillas y los fertilizantes. En estas áreas no solo fija las normas sino que las aplica. Esto le permite a la Agencia adoptar un enfoque más integral que el que hubiera podido aplicar una agencia responsable solamente de la inspección de alimentos. Si bien respeta la responsabilidad compartida con el departamento de Salud, los consumidores, el sector privado y las provincias dentro de la jurisdicción federal, la Agencia puede adoptar un enfoque más amplio, que cubre todos los tipos de alimentos y toda la cadena alimentaria. Este componente del mandato de la Agencia ya ha demostrado ser beneficioso para el Canadá al poder el país enfrentarse con el complejo problema de enfermedades zoonóticas como la Salmonella enteritidis en las aves. En estos casos, los veterinarios del programa de Salud Animal y Vegetal detectan y ponen en cuarentena las gallinas infectadas para controlar mejor las fuentes de infección. Al mismo tiempo, colaboran con el programa de Inspección de Alimentos para garantizar que este organismo zoonótico no siga difundiéndose por el proceso de preparación y empaque de aves para la alimentación humana. Esto ayuda a minimizar los estallidos de salmonelosis asociados con los productos avícolas y ovícolas.

Mantener el programa de Salud Animal dentro de la Agencia Canadiense de inspección de alimentos también ha resultado útil en la respuesta nacional a la aparición de triquinosis en cerdos, y en el caso de la tuberculosis bovina, donde los programas de detección, cuarentena y compensación prácticamente han eliminado este problema entre el ganado canadiense.

Asimismo, la combinación de la salud animal y la inspección de alimentos en una sola agencia ya ha mostrado una mayor capacidad para responder a las emergencias ocasionadas por alimentos contaminados. Un caso "eta" (enfermedad transmitida por alimentos) en la provincia de Quebec fue prontamente controlado por el derecho federal de exigir que se retiren ciertos productos del mercado, y por la autoridad de los veterinarios de salud animal para visitar granjas y aplicar la Ley de Salud Animal para destruir (a cambio de una compensación) a los animales infectados.

El manejo de los programas de Semillas, de Alimentos para Animales y de Fertilizantes ha facilitado a la Agencia responder a la amenaza potencial al sistema alimentario que representan los alimentos para animales medicados y los residuos de antibióticos.

Al mantener la fijación de normas de salud y seguridad dentro del sistema ministerial y pasar las tareas de inspección a una agencia más independiente, fue posible otorgarle a la CFIA un grado de flexibilidad que normalmente no disfrutaban los departamentos tradicionales, permitiendo a la Agencia un *modus operandi* más emprendedor.

Esta separación también facilitó otros objetivos importantes de las políticas públicas. El análisis del riesgo a la salud humana se mantiene dentro del departamento, mientras que la tarea de gestión de riesgos corresponde a la Agencia, uno de los principios claves promovidos por la Organización Mundial de la Salud y otros especialistas en gestión de riesgo.

Separar a la Agencia de los departamentos ministeriales también permitió alcanzar otro importante objetivo de la política pública. Tanto el departamento de Pesca como el de Agricultura sufrían alegatos de que existía un conflicto de intereses, puesto que sus mandatos incluían tanto el fomento de la industria alimentaria como la función de inspecciones y regulación. El retirar la función reguladora y traspasársela a la agencia ha conseguido acallar estas críticas. La separación de papeles fue de utilidad al gobierno en el último año, por ejemplo, al tener que manejar varios asuntos delicados relacionados con la biotecnología.

- B. ***Una menor duplicación de funciones y esfuerzos*** La creación de la agencia permitió lograr una mayor simplificación y otros incrementos en la eficiencia. Los contribuyentes canadienses han ahorrado \$44 millones anuales (comenzando en 1998-1999) al reducir la duplicación de funciones y esfuerzos en campos como la aplicación de la ley, la informática, las comunicaciones y los costos de operación. Otras mejoras en la eficiencia se darán en los años venideros al simplificar la estructura regional, consolidar instalaciones duplicadas o localizadas en áreas vecinas, y al adoptar un enfoque de "centro de servicios" para servir mejor a los clientes.
- C. ***Mejoras en la prestación del servicio*** Con la creación de la Agencia Canadiense de inspección de alimentos, el sector privado y los consumidores disponen hoy de una ventanilla única para sus contactos. Las flexibilidades financieras y de recursos humanos permiten que la Agencia responda mejor a las cambiantes necesidades de sus clientes. Además, la Agencia apoyará un entorno de trabajo flexible y un proceso de toma de decisiones participativo dentro de los límites de su marco legal. El personal tendrá la posibilidad -y la responsabilidad- de actuar con mayor libertad de acuerdo con sus conocimientos y experiencias. El motor clave que impulsará cualquier cambio en el diseño organizativo será la necesidad de responder con eficiencia y eficacia a las necesidades del consumidor y el sector privado.

En un esfuerzo por mejorar la prestación de servicios a los importadores de productos agrícolas, alimentarios y eventualmente pesqueros, la CFIA, en colaboración con el sistema de Aduanas, ha lanzado una nueva iniciativa dirigida a mejorar el cumplimiento de las normas por parte de los importadores pero también mejorar el servicio que se les brinda. Se han creado centros de servicio para los importadores en Lacolle: Quebec, en Toronto: Ontario, y en Vancouver: Columbia Británica. Su objetivo es rediseñar la prestación de servicios para responder a nuevas exigencias, como la de

extender el horario de servicio a siete días a la semana, 24 horas al día, o la de responder al comercio electrónico.

La CFIA se esfuerza sin cesar por mejorar el acceso a los mercados para las exportaciones canadienses. Si bien el sector privado es el responsable de la producción y comercialización de productos seguros y de calidad, la CFIA ayuda a las empresas a negociar normas y procedimientos de inspección y certificación que abran y mantengan mercados para las exportaciones canadienses. La Agencia negocia acuerdos de reconocimiento mutuo o de equivalencia siempre que sea posible, para fomentar el reconocimiento del sistema canadiense de inspección de alimentos y salud animal y vegetal. Estos acuerdos reducen los costos de inspección y certificación del país exportador e importador, al tiempo que ofrecen las garantías de calidad que reclaman nuestros consumidores. Ayudan a ampliar la aceptación de los sistemas canadienses en el mundo, reduciendo la probabilidad de que se presenten exigencias de certificación adicionales.

Además, la CFIA, las Aduanas, el departamento de Ciudadanía e Inmigración y sus contrapartes estadounidenses están discutiendo la posibilidad de colocar a empleados estadounidenses y canadienses en instalaciones comunes en los puertos de ingreso y los cruces fronterizos.

Las mejoras en el servicio no han permitido una mejor recuperación de costos. De hecho, la Agencia confirmó en su primer mes de operaciones que no planeaba introducir nuevas medidas de recuperación de costos antes del año 2000, si bien no había podido alcanzar sus metas iniciales. Tuvo que cubrir este faltante por medio de una variedad de otras reducciones de costos y cambios a los programas. Utilizar las nuevas flexibilidades que hoy dispone la Agencia debería facilitar los cambios en los programas. Lo mismo se puede decir del uso de nuevas tecnologías, como por ejemplo nuevos formularios electrónicos, nuevos procesos de aprobación, y el uso de Internet para comunicarse.

- D. ***Una mayor armonización y cooperación entre el nivel federal y provincial*** La existencia de una sola agencia federal en este campo, junto con nuevas potestades legales para facilitar la colaboración federal-provincial, ya han contribuido a un enfoque más integrado de las normas de inspección. Con la actual iniciativa de armonización federal-provincial, el Sistema canadiense de inspección de alimentos, se ha visto fortalecido por una participación federal más flexible y unificada. El responder a las lagunas entre el nivel federal, provincial y municipal por medio del desarrollo de "códigos nacionales", por ejemplo, mejorará notablemente la seguridad de alimentos y fomentará el comercio internacional.

En forma bilateral, la Agencia ha actuado con rapidez para explorar enfoques creativos de colaboración. En enero, por ejemplo, la Agencia concertó un convenio integral con la provincia de Alberta para desarrollar un enfoque mucho más integrado de la seguridad e inspección de alimentos en esa provincia. Este Acuerdo en Principio permitirá a los dos gobiernos explorar la creación conjunta de una corporación para fomentar objetivos comunes. Los Principios Rectores de esta alianza dejan en claro que cada socio mantendrá su responsabilidad política y administrativa, de modo que se proteja la salud pública y los intereses de los ciudadanos.

El sector industrial, los consumidores y los gobiernos comparten la responsabilidad por la salubridad de los alimentos. El sistema será abierto, respetuoso y flexible, y deberá apoyar la competitividad y viabilidad del sector privado en los mercados tanto internos como externos. Los principios de colaboración se fundamentarán en decisiones de consenso basadas en la ciencia y la evaluación de riesgos. Habrá flexibilidad en la definición de normas, y estas se aplicarán equitativamente. Se evitará el recargo o descargo de costos o responsabilidades legales.

- E. ***Una mayor transparencia ante el Parlamento*** Para equilibrar la mayor flexibilidad y nuevas responsabilidades de la Agencia, la ley que la creó prevé una mayor responsabilidad y transparencia ante el Parlamento. En la primavera se presentará al Parlamento un detallado Plan Corporativo de Negocios, que fijará objetivos y metas claras basadas en el desempeño. Su Informe Anual contendrá información sobre cuán exitosa fue la Agencia en cuanto a sus objetivos operativos, financieros y de recursos humanos. El informe también incluirá una evaluación del Auditor General sobre la precisión y confiabilidad de esta información.

La ley de la Agencia también exige que el Ministro de Salud evalúe la efectividad de las actividades de seguridad de alimentos de la Agencia. La evaluación debe ser hecha pública. En combinación con la evaluación anual del Auditor General, los parlamentarios dispondrán de un mayor grado de confianza de que la Agencia está cumpliendo sus objetivos; de no ser así, podrán recomendar cambios al mencionado Ministro.