



ISSN 1510-3943

MINISTERIO DE GANADERÍA
AGRICULTURA Y PESCA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Análisis sectorial y cadenas productivas
Temas de política
Estudios



ANUARIO 2016
opypa



OPYPA

Oficina de Programación y Política Agropecuaria

Análisis sectorial y cadenas productivas

Temas de política

Estudios

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

MINISTRO

Ing. Agr. Tabaré Aguerre

SUBSECRETARIO

Ing. Agr. Enzo Benech

DIRECTOR GENERAL

Dr. Alberto Castelar

OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA

Ing. Agr. Adrián Tambler

Subdirector

Coordinación general de la publicación: Mónica Balparda
Coordinación de la Sección Cadenas Productivas: Gonzalo Souto
Coordinación de la Sección Temas de Política: Adrián Tambler
Coordinación de la Sección de Estudios: José Bervejillo

Los artículos en esta publicación están disponibles en: www.mgap.gub.uy/opypa

Gestión basada en riesgo: Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria

Q.F. Mariela Mauro¹
Dr. Norman Bennett²
Ing. Agr. Alejandra Ferenczi³
Dra. Paula Ferrer⁴
Ing. Agr. Catalina Rava⁵

En 2010 el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) definió a la promoción de la competitividad y a la inserción internacional como uno de sus 5 ejes estratégicos. Enmarcado en este lineamiento y con el objetivo de fortalecer las acciones que se venían ejecutando en tres aspectos determinantes, es que en el año 2015 definió la creación de la Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria.

El objetivo fundamental de la Dirección es el de coordinar y ejecutar las políticas en materia de bioseguridad, y en materia de control zoonosario y fitosanitario de personas, equipajes, bultos y vehículos que ingresan al país por cualquier medio de transporte marítimo, fluvial, terrestre o aéreo, así como el de asesorar al Ministro en la formulación y la planificación de políticas en inocuidad de alimentos de consumo humano y animal.

Para el cumplimiento de los cometidos la Dirección se compone de tres áreas: un área de Bioseguridad, un área de Barreras Sanitarias y un área de Inocuidad. Es de destacar que el Ministerio ya instrumentaba y sigue instrumentando acciones en estas tres áreas a nivel de otras Direcciones, y bajo diferentes estructuras de funcionamiento.

1. Antecedentes

Uruguay es un país productor y con perfil netamente exportador de productos agropecuarios. Es por ello que la protección del *estatus* sanitario y fitosanitario en su territorio, así como la capacidad para cumplir con los requisitos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad establecidos por los mercados compradores, son esenciales para lograr y mantener el acceso a los mercados.

Esa dependencia económica de Uruguay con los mercados externos le exige responder permanentemente ante nuevas demandas y requisitos de sus clientes en el exterior. El

¹ Q.F., Directora de DIGECIA, mmauro@mgap.gub.uy

² D.M.V., Gerente de Área Inocuidad, nbennett@mgap.gub.uy

³ Ing. Agr., Gerente de Área Bioseguridad, aferenczi@mgap.gub.uy

⁴ D.M.V., Coordinador Área de Inocuidad, pferrer@mgap.gub.uy

⁵ Ing. Agr., Técnico en el Área de Cadenas Agroindustriales de Opya, crava@mgap.gub.uy

acceso a distintos mercados con diferentes niveles de exigencia obliga al desarrollo de sistemas de producción y control flexibles y capaces de cumplir con los diferentes requisitos de los países compradores. Esto se traduce, tanto para el sector oficial como para el privado, en la necesidad de generar sistemas capaces de adaptarse de forma continua y dinámica a estos requisitos.

Históricamente, mediante su accionar, el MGAP ha permitido el acceso a múltiples mercados para las principales cadenas agroexportadoras y el reconocimiento como autoridad competente para la certificación sanitaria, fitosanitaria y de inocuidad para los mercados de alta exigencia.

Sin embargo, consciente de la importancia que reviste para el PBI el sector agropecuario, en el año 2010 definió como una de sus prioridades estratégicas la promoción de la competitividad.

En ese marco se ubica la creación de la nueva Unidad Ejecutora 9 (UE9) en el MGAP, como una estrategia fundamental en el fortalecimiento de sus acciones en materia de inocuidad, de bioseguridad y de barreras sanitarias.

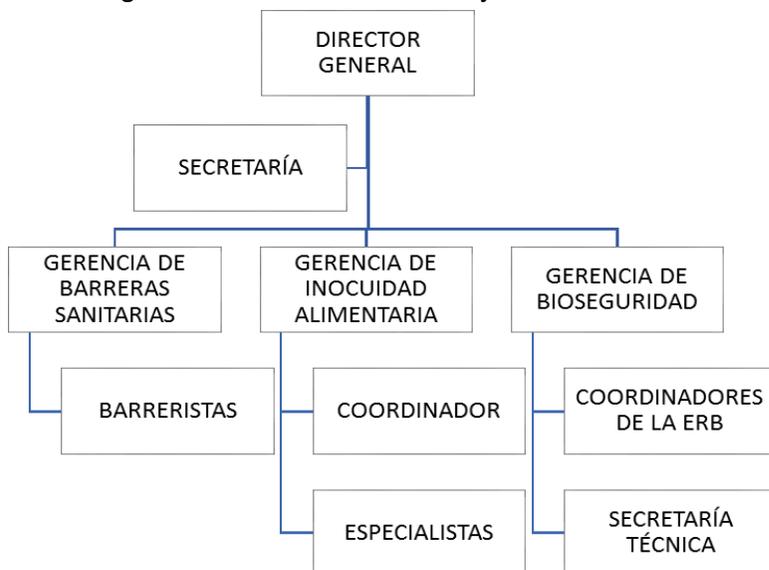
2. La Unidad Ejecutora 9: Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria

La Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria se crea en 2015 como una nueva Unidad Ejecutora del MGAP, a través del artículo 273 de la Ley Nacional de Presupuesto, con el propósito de incorporar el Análisis de Riesgo (AR) a la toma de decisiones en materia de bioseguridad; en materia de control zoonosario y fitosanitario de las barreras y a las medidas de gestión de la inocuidad de los alimentos de competencia del MGAP.

A través de la Dirección (en adelante UE9), se propone continuar propiciando el camino de cambio de una estrategia de gestión reactiva a una estrategia proactiva y preventiva. Se pretende para ello, generar herramientas y desarrollar capacidades que permitan fortalecer los sistemas de gestión de bioseguridad, de barreras sanitarias e inocuidad de los alimentos de competencia del MGAP.

Para el cumplimiento de estos cometidos la UE9 se compone de tres Áreas: ***Bioseguridad***, ***Barreras Sanitarias*** e ***Inocuidad Alimentaria*** (Figura 1).

Figura 1. Estructura de la Unidad Ejecutora 9



3. Área de Barreras Sanitarias

En el Área de Barreras sanitarias, la UE9 incorpora las acciones de control de las fronteras que se venían ejecutando a través de la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) y de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA), pero con un enfoque moderno de gestión de las barreras sanitarias en función del riesgo.

El enfoque de control de las barreras basado en riesgo permitirá realizar un control más eficiente y efectivo, considerando a las mismas no sólo como un puesto de control físico en la frontera, sino como un trabajo preventivo mediante la incorporación –entre otros factores- de tecnología y la generación de acuerdos interinstitucionales. Este nuevo enfoque obliga a estar manejando permanentemente toda la información de lo que está pasando en la región y en el mundo y ajustando nuestro AR. Uruguay tiene 800 km de frontera seca; por lo que se entendió que, sin la aplicación de un enfoque de inspección basada en riesgo, es prácticamente imposible realizar un control efectivo.

La readecuación del servicio de barreras sanitarias, toma en consideración el diagnóstico, y las recomendaciones realizados por los equipos de trabajo de las consultorías financiadas por el Programa de Apoyo a la Gestión pública Agropecuaria Préstamo 2182/OC-UR MGAP – BID, Componente 2; los lineamientos estratégicos del período, y las propuestas expresadas por los técnicos referentes de las Unidades Ejecutoras (UE) con acción directa de control en las barreras. Las modificaciones planteadas tanto en el

organigrama estructural de las barreras, como de funcionamiento y personal consideran las debilidades y fortalezas del actual Sistema de Barreras Sanitarias, así como los principales desafíos del país en cuanto desarrollar un sistema que se base en generar las herramientas y las condiciones necesarias para minimizar el riesgo de introducción de enfermedades que afecten al sector ganadero, como de plagas que afecten al sector agrícola.

En este contexto, a través del área se propone identificar, planificar, evaluar y ejecutar, todas las acciones necesarias, tanto a nivel de campo como administrativo, tendientes a iniciar el proceso de transformación hacia el nuevo modelo de gestión basado en riesgo; que incluye –entre otras acciones- la integración del Ministerio de Defensa Nacional a los puestos de inspección en frontera.

Para ello, se pretende avanzar hacia la formulación de un plan estratégico de las Barreras Sanitarias que incorpore el diseño de un sistema de gestión basado en el concepto de AR; la definición de los criterios técnicos a aplicarse en la gestión de las barreras por parte de las unidades ejecutoras con competencia; la instrumentación de un plan de comunicación institucional con la Unidad de Comunicación del MGAP, con el objetivo de fortalecer la imagen pública de las barreras sanitarias, a través de la comunicación de su importancia y beneficios para el país; así como la evaluación de la capacidad sancionatoria que el sistema posee actualmente.

La estructura que se propone es de un área incluida dentro de la UE9, conformada por un Gerente con técnicos “*barreristas*” a su cargo. Por su parte, la *autoridad sanitaria* (AS) – conformada por la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA), Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) y Dirección General Forestal (DGF)- será la responsable de la generación, en base a riesgo, de los listados de productos que pueden y que no pueden ingresar, de la comunicación de posibles riesgos sanitarios, y del establecimiento de dispositivos de comunicación y divulgación, entre otros.

El Área de Barreras, a través de su Gerente, será la encargada de coordinar y asegurar el funcionamiento de las políticas y definiciones técnicas adoptadas por la AS; así como de realizar las tareas administrativas necesarias para el funcionamiento eficiente y eficaz de las barreras.

El área se propone, además, tomar los avances en materia de comunicación realizados a través de las consultorías de PAGPA que pretenden entre otros generar una identidad visual adecuada y acorde al momento actual, que permita mejorar la visibilidad de las barreras y favorezca su funcionamiento.

4. Área de Bioseguridad

La incorporación de un área de Bioseguridad en la nueva UE9 se fundamenta en el concepto de que la bioseguridad integra la evaluación de la inocuidad alimentaria y del impacto al ambiente. En sentido amplio la bioseguridad abarca medidas destinadas a evitar riesgos para la salud humana, animal y conservación del ambiente derivados de producción de alimentos, introducción de plagas de plantas, plagas y enfermedades de animales, zoonosis, introducción y liberación de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) y sus productos, e introducción y manejo inocuo de genotipos exóticos invasivos (FAO, 2004).

Esta nueva área fortalece el marco institucional para los diferentes aspectos de la bioseguridad que son tratados en el MGAP, brindando la posibilidad de establecer procedimientos y mecanismos específicos de manera estratégica, coherente y coordinada para mejorar su gestión. A su vez, está entre sus cometidos establecer procedimientos para los diferentes aspectos que se analizan de la bioseguridad, basado en la metodología de análisis del riesgo incluyendo la evaluación, gestión y comunicación de riesgos. El ámbito que crea, es una oportunidad para mejorar la articulación entre las unidades del MGAP así como para fortalecer el relacionamiento con otras instituciones y actores públicos y privados con competencia e intereses en el tema.

En lo que respecta a organismos vegetales genéticamente modificados (OVGM), el Área de Bioseguridad, a través de su Gerencia, tendrá a su cargo la articulación de la actuación del MGAP en el Sistema regulatorio de OVGM, en particular la Secretaría Técnica y Coordinación de la Evaluación del Riesgo (ERB). El MGAP preside la estructura regulatoria que crea la normativa que regula los OVGM, el Decreto N° 353 de 21 de julio de 2008, y sus textos modificativos de los Decretos N°535 y N°290 del 3 de noviembre de 2008 y 8 de junio de 2009 respectivamente. El sistema regulatorio de OVGM, es conducido por el Gabinete Nacional de Bioseguridad (GNBio), que preside el MGAP y aportan recursos humanos y materiales para su funcionamiento.

5. Área de Inocuidad Alimentaria

5.1. Antecedentes

El MGAP cumple un rol fundamental en materia de inocuidad de alimentos para el consumo humano y animal. Se encuentra dentro de sus competencias potenciar la competitividad y comercialización de productos, procurando que las cadenas se ajusten a los requerimientos nacionales e internacionales, garantizando la genuinidad, sanidad, inocuidad e higiene de los alimentos.

En este sentido el MGAP, ha venido ejecutando acciones en materia de inocuidad desde hace más de cien años, a partir de la aprobación de la Ley N° 3.606 de Policía Sanitaria

Animal, del 3 de abril de 1910, ley básica y pilar de todas las reglamentaciones relacionadas con la Sanidad Animal y la Salud Pública.

Desde el año 2014, ha venido funcionando en el MGAP la Unidad de Coordinación y Planificación de la Inocuidad Alimentaria (UCPIA), creada con el objetivo fundamental de modernizar, fortalecer y adecuar las garantías de control de la inocuidad del sistema agroalimentario a los nuevos modelos internacionales vigentes.

En este sentido, la inclusión del Área de Inocuidad dentro de la UE9, reafirma el lineamiento político de fortalecimiento interno de la gestión de la inocuidad y continúa el proceso ya iniciado a través de la creación de la UCPIA. Se entiende que el pertenecer a una UE no sólo dotará al Área de una mayor jerarquía institucional, sino que también le permitirá una mejor articulación tanto dentro como fuera del MGAP.

Este nuevo escenario, apuntala firmemente la política estratégica de este Ministerio de mejorar la competitividad y la inserción internacional de los agroalimentos, colaborando finalmente al logro de un crecimiento sostenido de la economía del país.

5.2. Principales avances

Desde su creación y designación de los integrantes, la Unidad se ha enfocado en colaborar y coordinar con otras UE y Unidades Asesoras (UA), en la generación de políticas destinadas a nivelar las distintas capacidades en materia de inocuidad en las Unidades del MGAP con responsabilidad en el área, y en incorporar en la toma de decisiones las herramientas de evaluación e inspección basada en riesgo.

También ha coordinado y propiciado la generación de instancias de diálogo con otras instituciones pertenecientes a la institucionalidad agropecuaria ampliada. Así, ha colaborado con el fortalecimiento del rol del MGAP a nivel interinstitucional y con el desarrollo de políticas y herramientas que permitan el involucramiento de la institucionalidad nacional vinculada a la inocuidad de alimentos, a un esquema de trabajo basado en los principios de AR.

Este proceso de fundamentación de las decisiones de gestión basadas en riesgo, requiere la capacitación de los técnicos del MGAP en el uso de las herramientas, la generación de bases de datos de vigilancia e inspección que aporten la información que los estudios de investigación requieran, y la incorporación de servicios tecnológicos y recursos que sistematicen y gestionen la información relativa a los riesgos identificados para cada cadena.

En este sentido, la Unidad se enfocó en promover la generación de capacidades y el desarrollo de competencias en el área fundamentalmente de Evaluación de Riesgo (ER).

En consecuencia:

- en el marco del Convenio BfR-UCPIA⁶ se propuso la participación de tres técnicos al Programa de Promoción de Talentos y Carreras Científicas del Instituto Alemán de Evaluación de Riesgos Instituto BfR ⁷ (BfR-Promoting Talents and Scientific Careers Program), dos técnicos de la Dirección General de Servicios Ganaderos/División de Laboratorios Veterinarios (DGSG/DILAVE), y 1 técnico de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA). Los técnicos permanecieron por un período de tres meses, trabajando en las diversas Unidades del Instituto, recibiendo capacitación *in situ* en un instituto de referencia a nivel mundial. También desde la Unidad se propició la participación de un técnico del Instituto de Investigación Agropecuario (INIA) al BfR Summer Academy;
- con el objetivo de desarrollar un ámbito de gobernanza para la investigación científica en apoyo al Análisis de Riesgo, se organizó junto con la Representación en Uruguay del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el INIA y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), un taller de un día de duración cuyo objetivo fundamental fue el de generar un intercambio dinámico entre los responsables del control de los alimentos y los investigadores, a fin generar puntos de vista confluyentes sobre las necesidades para la investigación en alimentos;
- se organizó una jornada enfocada a la cadena cárnica, con el objetivo de acercar la investigación como apoyo a las medidas de gestión de riesgo en la industria frigorífica;
- se firmó una Declaración Conjunta de Intenciones de Cooperación en Inocuidad Alimentaria con la Universidad Texas Tech (Texas Tech University – TTU);
- en consideración al diagnóstico sobre las necesidades de capacitación realizadas por la consultoría en capacitación efectuada en el marco del proyecto FAO TCP URU 3402: “Sistematización de la Gestión de la Inocuidad en el MGAP”⁸, se desarrollaron con la colaboración de IICA, cinco cursos virtuales para capacitación a técnicos del MGAP, en temas de interés en inocuidad;
- La UE9 participó en la primera reunión del grupo de trabajo uruguayo-alemán, en el Ministerio de Alimentación y Agricultura de la República Federal de Alemania, en el marco de la Declaración Conjunta de Intenciones entre el Ministerio de Alimentación y Agricultura de la República Federal de Alemania y el MGAP con el objetivo de avanzar en la implementación de esa declaración conjunta.

⁶ Artículo: *Avances en el fortalecimiento interno de la gestión de la inocuidad/anuario OPYPA 2015*

⁷ Instituto de Evaluación de Riesgos Alemán <http://www.bfr.bund.de/en/home.html>

⁸ Artículo: *Avances en el fortalecimiento interno de la gestión de la inocuidad/anuario OPYPA 2015*

Además, con el objetivo de intercambiar experiencias y aprendizajes en relación al desarrollo e implementación de un sistema nacional de inocuidad alimentaria, se firmó una Declaración conjunta de Intenciones en Inocuidad con la Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria (ACHIPIA)⁹.

La integración de la UCPIA a la UE9, permite continuar el proceso ya iniciado; y consolida la visión de la Unidad, de ser fundamentalmente un área de coordinación y planificación de las políticas de inocuidad, con un enfoque transversal a la secretaría de Estado, con el objetivo fundamental de generar sinergias entre las distintas Unidades del MGAP y con el resto de los eslabones de la cadena, actores públicos y privados vinculados al área de inocuidad, en pos de la construcción y definición de una Política Nacional en Inocuidad.

En este sentido, y alineado con la estructura planificada para el área (Figura 1), se contrató a través del Convenio MGAP-Instituto Nacional de Carnes (INAC) a dos especialistas, uno en *Riesgo Químico* y otro en *Riesgo Microbiológico*. Estos técnicos serán los responsables fundamentalmente de coordinar y supervisar la realización de los perfiles de riesgo, de las evaluaciones de riesgo, o de cualquier otro estudio científico que los gestores requieran para validar sus medidas de gestión.

Actualmente, el área está integrada por un Gerente que depende jerárquicamente del Director, un Coordinador y dos especialistas.

Sin embargo, en consideración del nuevo escenario y vista la experiencia adquirida en el funcionamiento de la UCPIA, se entiende necesario crear y/o fortalecer ámbitos de participación, coordinación y articulación que abarquen a las UE y UA vinculadas al control de la inocuidad, a la institucionalidad agropecuaria ampliada, a los otros organismos nacionales de control de alimentos y al ámbito científico, cada uno en su área de competencia.

⁹ Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria <http://www.achipia.cl/>

6. Bibliografía

Bennett, N; Rava, C. y Ferrer, P. (2014). Fortalecimiento de la gestión de la inocuidad en el MGAP. En: Anuario OPYPA 2014. Montevideo, Ed. La Imprenta, pp.359-369.

Bennett, N; Rava, C. y Ferrer, P. (2015). Avances en el fortalecimiento interno de la gestión de la inocuidad En: Anuario OPYPA 2015. Montevideo, Ed. Imp. Polo S.A, pp.369-376

Correa Luna, P. (2015). Consultora nacional en capacitación. Relevamiento de las capacidades actuales y necesidades de capacitación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Informe Final. En: Proyecto FAO TCP/URU 3402 – Sistematización de la gestión de la Inocuidad de los alimentos.

Consultoría para el asesoramiento y realización de un proyecto integral y operativo orientado a la identidad visual de los pasos de frontera/Barreras Sanitarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, sus funciones y los beneficios del buen funcionamiento de los mismos” Programa de Apoyo a la Gestión pública Agropecuaria Préstamo 2182/OC-UR MGAP – BID, Componente 2

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO). 2004. Estudio FAO Investigación y Tecnología 9: *Glosario de biotecnología para la agricultura y la alimentación*. Roma. p51. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/004/y2775s/y2775s07.htm#bm07.2>

