

X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”
13 y 14 de agosto de 2009.

Título de la ponencia: **Estrategia federal, acción regional para construir el futuro**

Nombre del autor/a **Ing. Agr. DIANA GUILLEN**

Pertenencia institucional **GERENTE GENERAL SENASA**

Estrategia federal, acción regional para construir el futuro

INTRODUCCION

El mantenimiento de adecuados estándares de calidad y salubridad alimentaria tiene una importancia crítica para el país, tanto para la salud de los consumidores como para el reconocimiento internacional de Argentina como proveedor confiable de alimentos sanos. Asimismo la protección de recursos animales y vegetales contra las enfermedades y plagas contribuye a salvaguardar los activos naturales a disposición de la sociedad.

Durante las últimas décadas se produjeron cambios de significación en el contexto internacional que afectaron el comercio de productos agroalimentarios.

En virtud de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la creciente actividad de organismos como la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria – CIPF - de FAO y la Organización de Sanidad Animal – OIE - se avanzó en el establecimiento de normas internacionales que, en algunos casos, condujeron a nuevas formas de proteccionismo a través de la sustitución de las barreras arancelarias por restricciones vinculadas al incumplimiento de normas técnicas dando nuevas relevancia a los temas de sanidad animal y vegetal y de inocuidad.

Como consecuencia de estos fenómenos muchos países se vieron en la necesidad de adecuar sus organismos de control para dar cumplimiento a las nuevas reglas de juego, pasaron de sistemas basados en el control final de productos a otros, fundados en el análisis de riesgo y en el control de procesos.

Este cambio implica la adopción de un nuevo paradigma de aseguramiento de la calidad.

Este paradigma está centrado en el concepto de garantía de calidad entendida como el conjunto de acciones sistemáticas, planificadas y preventivas necesarias para asegurar que materias primas, productos y servicios cumplan con los requisitos estipulados.

La inserción de la Argentina en el mercado mundial de alimentos dependerá fundamentalmente de la adaptación y adopción de las modernas tendencias en calidad alimentaria. Además la presencia y acción del Estado como custodio y promotor de los intereses de la comunidad debe estar fundada en políticas explícitas, en una operación eficiente de sus instituciones y en la utilización de los criterios más actualizados para que el mercado interno sea atendido, satisfaciendo requisitos similares a los que impone el mercado externo. La sanidad del patrimonio agropecuario y la inocuidad de los alimentos constituyen factores fundamentales para el bienestar general.

El SENASA tiene el mandato de ser garante de la inocuidad alimentaria, la salud animal y la protección vegetal, y es desde ese lugar donde comenzó una transformación interna desde el año 2003 mediante su plan estratégico participativo que entre uno de sus fines tiene establecido la “regionalización y la descentralización operativa”

Es desde este punto principal donde nuestra experiencia en los últimos años puede servir para aportar a la discusión de la coordinación política entre los diferentes niveles de gobierno.

EL GENOMA DE NUESTRO SERVICIO

El SENASA se conformó con la mezcla de muchas culturas: SELSA, CANEFA, JNC, EX – SENASA, JNG, IFONA, DNF Y C A, EX - IASCAV, lo cual muestra la dificultad que tuvo el organismo para elaborar un plan estratégico participativo, donde se refleje la creación de una única cultura.

QUIENES SOMOS

El Senasa es la agencia del Estado argentino encargada de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad animal, protección vegetal e inocuidad alimentaria.

Es un organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Sagpya) del Ministerio de Producción.

Tiene como misión fundamental “Formular y ejecutar programas nacionales de sanidad animal y vegetal, de inocuidad de alimentos, de certificación nacional e internacional garantizando el consumidor la calidad de sus productos agroalimentarios y satisfaciendo los requerimientos internacionales en estos campos, siendo la contraparte de los Organismos Internacionales que definen las reglas en materia fito, zoonosanitaria y alimentaria.

DE DONDE VENIMOS

Venimos de una experiencia frustrada de fusión, realizada posteriormente a la II Reforma del Estado, con las limitaciones de esta reforma, signada por la reducción indiscriminada del Estado lo generó la imposibilidad de coordinar acciones conjuntas como una Estrategia Federal.

CAUSAS DEL FRACASO

Ante esta realidad, podemos enumerar algunas de las causas que favorecieron ese fracaso.

- Generación de una estructura de fusión y, posterior regionalización, realizada en 1996.

- Fusión de varias culturas organizacionales eminentemente diferentes, sin un plan de acción para que converjan en una sola cultura.
- Tensiones entre la conducción del Senasa y la SAGPyA.
- Presupuesto basado solo en tasas y aranceles.
- Confusa cadena de mandos.
- Generación de las Direcciones Regionales sin estructura de apoyo, sin presupuesto específico y sin una clara división de competencias entre “interior” y “central”.

PROBLEMAS EXISTENTES

A esa realidad podemos encontrar que e aún existen los siguientes problemas estructurales.

- Las asimetrías de los organismos fusionados se trasladaron y resultaron en asimetrías, en materia de presupuesto nacional y ejecución del mismo.
- Fuertes pujas entre las Direcciones Nacionales y los Directores Regionales por la falta de una clara división de competencias y tareas entre ambos.
- Directores Nacionales y Directores Regionales con total responsabilidad sobre los programas nacionales y la ejecución de las normas.
- La Presidencia del organismo como única instancia de resolución de controversias internas

DIAGNOSTICO EN 2003

En el momento de asumir la actual conducción del organismo elaboró el siguiente diagnóstico.

- Escasa confianza y credibilidad en los sistemas de control.
- Carencia de políticas y estrategias sanitarias.
- Recursos presupuestarios insuficientes y fuerte endeudamiento.
- Problemas sanitarios: aftosa en Tartagal, Cierre del mercado español a los cítricos de Argentina, Pérdida del pre listing:
- Desarticulación Regional.
- Escasez de personal.
- Inestabilidad del personal. Alto porcentaje de contratos anuales.
- Falta de un programa integral de capacitación
- Ausencia de comunicación institucional.
- Toma de decisiones totalmente centralizada

DONDE ESTAMOS

Por eso y a a partir de los elementos enumerados anteriormente podemos decir que el SENASA se encuentra dentro de un profundo proceso de cambio sobre la base de 4 líneas de acción:

- Estabilización del Servicio
- Regionalización con descentralización operativa.
- Informatización.
- Capacitación

PREMISAS DE LA TRANSFORMACION

Para dicha transformación se trabajaron y se están trabajando en la actualidad una serie de premisas que favorezcan la adaptación del organismos a los nuevos paradigmas internacionales de control.

- Regionalización con descentralización operativa.
- Aumento del presupuesto nacional.
- Reconocimiento de las disparidades regionales: 14 centros regionales.
- Fuerte participación y apoyo de las Provincias.
- Reconocimiento de la disparidad profesional: 4 temáticos.
- Establecimiento de una clara fijación de la cadena de mandos:
- En emergencias: decisiones de las autoridades a propuesta del servicio.
- Diseño de un programa de capacitación específico para todo el personal y además para gerentes

- Inicio de un Plan Estratégico Participativo.
- Aprobación de un Convenio Colectivo sectorial y un nuevo escalafón.
- Inicio de una forma diferente de ejecutar el presupuesto nacional. Mayor participación del tesoro nacional.
- Aumento de la Planta Permanente de personal y de agentes ligados al Estado por el artículo 9 (ley nº 25164) en 390 y 900 agentes respectivamente.
- Generación de una propuesta de nueva estructura que incluye las nuevas formas de gestión.
- Creación de una Gerencia General.
- Inicio de un proceso de mayor transparencia.
- Consulta Pública en el desarrollo de normas

ACTUAL REGIONALIZACION

Dentro de los pilares de transformación propuestos la “regionalización” es una de las mas importantes, ya que requiere una reforma no solo normativa, sino cultural. El SENASA elevo a 14 los centros regionales, y con esa regionalización se pretende:

- Mejorar la atención de la cadena agroalimentaria.
- Establecer un ámbito adecuado para la articulación con los sectores públicos y privados.

- Aportar a la construcción de un Estado federal.
- Fortalecer los vínculos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales.

EL PLAN ESTRATEGICO COMO EJE DE LA TRANSFORMACION

Tal como lo venimos viendo a lo largo de la presentación el cambio de paradigma, necesario para la adecuación de competitividad en el plano internacional es factible no solo con un cambio de normas, o con disposiciones políticas, sino con una verdadera planificación estratégica y en el caso de nuestro organismo con la característica de ser participativa le agrega un valor a la misma, derivado del compromiso de todos los actores del sistema.

La planificación estratégica tiene como propósito asegurar que los miembros del Organismo, con la correcta combinación de medios, aptitudes y experiencias, estén compenetrados y comprometidos con los objetivos y las políticas institucionales.

Para dicho logro de la misión, la condición necesaria es la disponibilidad de recursos suficientes orientados hacia las áreas de mayor valor estratégico y con mayores carencias o limitaciones, con modalidades de gestión eficiente y transparente.

Para la concreción de esta condición el SENASA implementará una estrategia de acuerdos y colaboración con los ámbitos gubernamentales y sectoriales.

CAMBIOS HACIA ADETRON: DESCENTRALIZACION OPERATIVA Y MODERNIZACION INSTITUCIONAL

En el marco de los cambios institucionales del SENASA, la descentralización operativa apunta a la mejora de la calidad de los servicios, la mejor atención a los clientes y a la ciudadanía en general. Apunta también, a establecer una mejor coordinación con otros entes sanitarios, provincias, municipalidades y sector privado, y a la racionalización de la ejecución técnica y administrativa.

La lógica del sistema se fundamenta en una mayor agilidad con autonomía administrativa y de operaciones, acordes a una planificación previa y a coordinaciones en todos los niveles.

Una organización descentralizada regionalmente presupone ventajas referidas a mejorar en la accesibilidad a los servicios, una atención más cercana a la demanda y una eficientización tanto de los servicios como de la aplicación y uso de los recursos.

En el marco de la política de descentralización el nivel central, con responsabilidad nacional, cumplirá las funciones de normar, orientar, capacitar y auditar, en tanto que el grueso de las operaciones se efectuará de manera descentralizada.

El objetivo de la descentralización es racionalizar las operaciones sanitarias propiciando mejores oportunidades de coordinación con otros entes estatales y privados aproximando el Servicio a los clientes en el interior del país. En este esquema de organización las oficinas centrales deben dedicarse a las tareas de seguimiento y control de administración.

En síntesis, el nuevo modelo SENASA apunta a “promover la articulación sectorial con otras instituciones y actores, así como con otros niveles de gobierno para alcanzar una mayor convergencia de esfuerzos y una mejor utilización de los recursos disponibles.

LIMITACIONES ACTUALES DEL PROCESO

Como todo proceso de transformación podemos contar que actualmente se esta trabajando en la línea de fortalecer las 14 regionales, las cuales han tenido internamente también un proceso de adecuación interna, desde lo normativo, lo operativo y lo cultural.

La palabra “articulación” ha sido en cada una de las regiones, la base de su propia gestión. Las mencionadas regiones mismas han tenido que ir construyendo, cada una según sus recursos y en tiempos diferentes, una serie de acuerdos institucionales, donde la presencia del centro regional en la zona comience a tener un sentido de descentralización operativa concreta y empiece a dar respuestas a los problemas concretos del lugar donde tena su ámbito de influencia.

Los pasos han sido enormes en este sentido y se ha ido trabajando sobre la base del avance que los primeros centros regionales (Santa Fe, y Patagonia Sur) iban realizando.

Esta experiencia acumulada se iba discutiendo en la Unidad Regional Operativa y se iban resolviendo, modificando o adecuando los pasos que se iban dando en cada centro regional, siempre con el apoyo del nivel central.

No es menos cierto que estos cambios solo pueden realizarse cuando hay una conducción que esta convencida del camino que se debe seguir para el logro de los objetivos que transformen el organismo en un referente a nivel nacional e internacional en cuanto a los sistemas de control alimentaria se trata.

Las limitaciones mas frecuentes que se encontraron en el camino y las cuales se están trabajando son

- Gerenciales.
- Desconocimiento en el desarrollo de indicadores de gestión. (Presupuesto como herramienta de gestión)
- Déficit de Transparencia en el proceso de toma de decisiones. (Estándar internacional RIA)
- Decisiones institucionales.
- Cultura interna mosaico.
- Déficit en la visión de los roles provinciales y municipales.

ADONDE VAMOS

Por eso es que desde la planificación estratégica vamos hacia un:

- Desarrollo del Sistema Integrado Sanitario y Fitosanitario Nacional (en conceptualización).
- Donde las premisas sean:
 - Recomposición de la cadena de responsabilidades.
 - Focalización de la fiscalización y el control sobre los procesos (no sobre productos terminados).

- Sistema con activa participación del Estado, nacional, provincial y municipal.

Este trabajo de articulación entre los diferentes niveles de gobierno es el proceso actual en el que se encuentra el SENASA, desde el nivel central y desde cada uno de los centros regionales.