



**MAESTRIA EN GERENCIA
DE PROGRAMAS SANITARIOS EN
INOCUIDAD DE ALIMENTOS**

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
(UCI)**

**LA IMPORTANCIA DEL RECURSO HUMANO EN EL DESARROLLO DE
POLITICAS PÚBLICAS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN COSTA RICA**

Ana Marisa Cordero Peña

**PROYECTO FINAL DE GRADUACION PRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TITULO DE MASTER EN (MAESTRÍA EN
GERENCIA DE PROGRAMAS SANITARIOS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS).**

**San José, Costa Rica
Mayo, 2007**



**MAESTRIA EN GERENCIA
DE PROGRAMAS SANITARIOS EN
INOCUIDAD DE ALIMENTOS**

**Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como
Requisito parcial para optar al grado de Master en MAESTRÍA EN GERENCIA
DE PROGRAMAS SANITARIOS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS.**

**Director del Proyecto
Cristianne Maria Famer Rocha**

**Lector 1
Luis Elizondo**

**Lector 2
Franz Wald Bacharel**

**Ana Marisa Cordero Peña
Sustentante**

ÍNDICE

Índice	iii
Resumen Ejecutivo	v
Introducción	vii
Marco teórico	x
Marco metodológico	xiii
CAPITULO 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COSTA RICA	1
1.1 Caracterización de las políticas públicas	7
1.2 Las políticas públicas en inocuidad de alimentos	15
1.3 Análisis	24
CAPITULO 2. LA CALIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS	26
2.1 La calidad del recurso humano y las políticas en inocuidad de alimentos	31
2.2 Mecanismos de gestión y acción intersectorial	39
CAPITULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS BASADAS EN LA CALIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS	43
3.1 La propuesta	48
3.2 Componentes fundamentales	53

CAPITULO 4. LOS ACTORES SOCIALES Y LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS	59
4.1 Los recursos humanos y la inocuidad de alimentos	59
4.2 Consideraciones finales sobre la calidad de los recursos humanos y la inocuidad de alimentos	64
4.3. Una propuesta alternativa para Costa Rica	69
CONCLUSIONES	75
BIBILOGRAFIA	xv
ANEXOS	xix

RESUMEN EJECUTIVO

La Ley General de Salud y la Ley Orgánica de Ministerio de Agricultura y Ganadería son disposiciones legales sobre las cuales se regulan los aspectos relativos a la inocuidad de alimentos en Costa Rica, tomando en consideración que la salud de la población y la sanidad agropecuaria son bienes de interés público tutelados por el Estado.

A pesar de lo anterior no existe un marco normativo y regulatorio en el país que defina responsables, políticas o directrices que permitan la coordinación o que señalen competencias específicas en el tema, así como una política integral e intersectorial en el tema de la calidad e inocuidad de los alimentos.

En este sentido el aseguramiento de la inocuidad de los alimentos es un asunto de importancia estratégica y debería convertirse en una política de Estado, para el desarrollo sostenible del país por los efectos que la misma puede tener sobre la salud pública, la seguridad alimentaria, la sanidad agropecuaria, la competitividad y el acceso a mercados. Lo anterior sobre la base de los lineamientos establecidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y finalmente por la importancia del sector agropecuario en la economía del país.

Con la presente investigación se pretende desarrollar una propuesta de orientación de la política pública en inocuidad de alimentos, basada en la calidad del recurso humano y de carácter intersectorial que mejore la acción gubernamental en el tema.

Tomando en cuenta que las personas son los únicos componentes que pueden lidiar con la complejidad y asegurar la adaptabilidad en los sistemas de inocuidad de alimentos, que la calidad es un procesos educativo y un atributo objetivo que se define por medio de planificación estratégica y aproximación científica, la propuesta estará orientada a la búsqueda de una política pública basada en la

calidad -de los recursos humanos- que sea intersectorial con tres componentes fundamentales: planificación, regulación y gestión.

Este trabajo final de graduación se divide en cuatro capítulos: en el primero denominado *Las Políticas Públicas en Costa Rica* se hace una caracterización en cuanto a la forma en que se emiten las políticas públicas en Costa Rica y de manera más específica las políticas públicas en inocuidad de alimentos.

En el capítulo segundo denominado *La calidad de los recursos humanos* se pretende identificar las características que promuevan la calidad de los recursos humanos y en la segunda parte identificar los mecanismos que en el marco de estas políticas promuevan la acción intersectorial de manera coordinada.

En el tercer capítulo *Políticas públicas en inocuidad de alimentos basadas en la calidad de los recursos humanos* se caracterizan y definen los componentes fundamentales que deberían contener estas políticas para promover y desarrollar políticas en inocuidad de alimentos de interés público y que permitan una acción coordinada e intersectorial.

En el capítulo cuatro se realizará un análisis con base en la experiencia práctica de los actores sociales en el tema y la situación actual de Costa Rica en el tema de inocuidad de alimentos para finalmente describir los principales elementos con los que deberían de contar las políticas de gestión de recursos humanos y la inocuidad de los alimentos. Finalmente al término de este capítulo se hace una propuesta alternativa que podría implementarse en Costa Rica en el futuro para promover las políticas en inocuidad de alimentos mediante el mejoramiento de las capacidades de los recursos humanos.

INTRODUCCIÓN

La suscripción y adhesión por parte de los países del hemisferio americano y el Caribe a la Organización Mundial del Comercio y por ende la entrada en vigencia del Acuerdo sobre Agricultura, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, marca un hito histórico no sólo en cuanto a la forma de producción sino también en cuanto al intercambio mundial de productos alimenticios.

De acuerdo con las estadísticas de comercio internacional del año 2006 de la OMC, las exportaciones mundiales de productos agrícolas para el período 2005 ascendieron a la suma de 852 miles de millones de dólares, de los cuales de América Latina (con excepción de México) y el Caribe, aportaron 94 mil millones de dólares y América del Norte 136.6 mil millones de dólares. Adicionalmente, el intercambio comercial de productos agrícolas a nivel intraregional alcanzó la suma de 36.0 miles de millones de dólares (OMC, 2006). Existen más de 50 mil kilómetros de fronteras entre los países de las Américas que son compartidas y que son vulnerables al ingreso de cualquier plaga o enfermedad. Más de 120 millones de personas ingresan cada año y cualquiera de ellos puede traer consigo una plaga o enfermedad.

A pesar de que países como Estados Unidos, Canadá y Europa han generado una serie de políticas internas⁷ orientadas al fortalecimiento de capacidades institucionales que regulan la producción, la exportación y la importación de alimentos, en América Latina y el Caribe generalmente las competencias en el tema son compartidas entre las diferentes instancias gubernamentales, y los recursos financieros y humanos para dedicar al tema no son suficientes ni se encuentran adecuadamente preparados para impulsar y promover la generación

⁷ Entre estos se pueden citar: implementación de medidas que protegen la salud pública, la creación de la Autoridad Europea de Inocuidad de Alimentos, reglamentos sobre buenas prácticas de manufactura.

de políticas efectivas en inocuidad de alimentos de carácter integral y con una visión que involucre a todos los sectores con competencia en el tema.

Durante la Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de Alimentos para América Latina y el Caribe, la FAO presentó un diagnóstico de la situación de los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en la región.

Los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en todos los países están conformados por instituciones de diferentes ministerios o secretarías que muestran en mayor o menor medida problemas de coordinación y de competencia tanto intra como inter institucional que son el reflejo de los instrumentos legales que respaldan el accionar de dichas instituciones. Este hecho, que genera duplicaciones pero también vacíos en el control, es quizás uno de los grandes retos que enfrentan los sistemas actuales. Los países ya han iniciado acciones tendientes a optimizar la integración y coordinación en los sistemas de control o hacia la creación de una autoridad rectora nacional, al mismo tiempo que a actualizar y armonizar su normativa, basar sus decisiones de inspección y control en el análisis de riesgo e incorporar e integrar a todos los participantes de la cadena. En la actualidad las limitaciones existentes a nivel de legislación y de los sistemas de control inciden en que no se esté aplicando el enfoque ideal de cadena alimentaria (FAO/OMS, 2005).

Costa Rica no es la excepción, las competencias legales en el tema las comparten el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, y el Ministerio de Economía (estos dos últimos en la actualidad conforman una sola instancia denominada Ministerio de la Producción).

Adicionalmente, se han empezado a observar cambios radicales en cuanto a la presentación epidemiológica de las enfermedades transmitidas por agua y alimentos (ETA), debido a la precipitada expansión de las áreas urbanas, al aumento en la dinámica migratoria de la población y a los cambios de hábitos en la producción, preparación, consumo y trasiego de alimentos, y la ocurrencia de desastres naturales.

En este sentido la formación y capacitación de recurso humano en el tema se convierte en una prioridad y la orientación de la política en inocuidad de alimentos hacia conceptos de calidad de los recursos humanos se convierte en una prioridad que permitiría una mayor efectividad y cobertura al tema de inocuidad de alimentos.

Objetivo General del Proyecto: Proponer una orientación de la política pública en inocuidad de alimentos, hacia conceptos de calidad de los recursos humanos en Costa Rica.

Objetivos Específicos del Proyecto:

- Caracterizar la forma en que se emiten las políticas públicas en inocuidad de alimentos en Costa Rica;
- Identificar mecanismos de gestión que permitan la integración de los sectores involucrados y promuevan la acción intersectorial;
- Desarrollar una propuesta que promueva el desarrollo e implementación de políticas públicas intersectoriales basadas en la calidad de los recursos humanos.

Marco teórico

Al iniciarse este nuevo siglo, existen grandes retos para proveer a la creciente población mundial con suficientes alimentos sanos. Para enfrentarlos, las modernas prácticas agrícolas han devenido más intensivas y se ha transformado la manera en que se producen, procesan, transportan y consumen los productos agropecuarios. Producto de estos cambios se dispone en la actualidad de alimentos mejores y más seguros, pero también han surgido nuevos problemas y preocupaciones relativas a la salud.

La globalización del comercio agropecuario ha incrementado el volumen y la interdependencia del comercio agrícola internacional. Esta situación también ha generado una serie de cambios en la forma de producir los alimentos. En este sentido los países empiezan a adoptar disposiciones orientadas a garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos para garantizar la salud pública y al mismo tiempo que permitan que el consumidor esté debidamente informado de las principales características de los alimentos que se producen.

De esta forma, lineamientos orientados a la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas y de Manufactura y sistemas HACCP⁸ (Hazard analysis and critical control points), así como diversa normativa técnica es requerida por los países como requisito de cumplimiento para el ingreso de los productos. Lo anterior sobre la base de las disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (COSTA RICA, 1994).

El mejoramiento de la competitividad y un mayor acceso a los mercados internacionales también exige que las instituciones gubernamentales ajusten su acción, y que los sectores productivos de igual forma se transformen para tener la capacidad de responder ante los nuevos retos y demandas del entorno mundial.

Adicionalmente, se aprecia un cambio en la forma en que los países desarrollados emiten sus políticas en materia de inocuidad de alimentos. En Europa, producto de los sucesos como la aparición de la encefalopatía espongiforme bovina, la fiebre aftosa, la dioxina, se crea la Autoridad Alimentaria Europea. Australia, Nueva Zelanda, Canadá unifican las instituciones que emiten las políticas en inocuidad de alimentos, y en Chile se busca crear una integración y coordinación

⁸ Sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control.

entre las diversas autoridades con competencia específica en el tema de inocuidad de alimentos.

La promulgación durante el año 2002 por parte de los Estados Unidos de la Ley contra la Salud Pública y el Bioterrorismo impone una serie de requerimientos específicos para todas aquellas instalaciones que dentro o fuera de los Estados Unidos manufacturen, procesen, empaquen o mantengan alimentos para el consumo humano o animal en los Estados Unidos, específicamente en cuanto al mantenimiento de registros, el registro de las instalaciones que producen alimentos, notificación previa y detención administrativa. Dicha Ley le otorga a la FDA nuevas potestades y recursos que le permiten controlar mejor el suministro de alimentos en el país, dado el alto riesgo y la posibilidad de que este sea víctima de un ataque terrorista por medio de la contaminación alimentaria.

Adicionalmente, a inicios del año 2002 el Centro de Inocuidad de Alimentos y Nutrición Aplicada del FDA conformó un grupo de trabajo para examinar la regulación CFR 21 sobre Buenas Prácticas de Manufactura. El grupo de trabajo determinó la existencia de cambios en la industria de alimentos que hacían necesaria la modernización de la norma. En este sentido una de las principales recomendaciones que se emiten es la necesidad de capacitación de los inspectores y trabajadores con experiencia y conocimiento en higiene de alimentos, protección de los alimentos para producir alimentos seguros (FDA, 2002).

Por otro lado, tanto en las instituciones del sector público como en el privado empieza a generarse una nueva corriente orientada a la búsqueda y emisión de políticas que promueven la calidad de los recursos humanos como un elemento básico para promover la competitividad de los países y la competitividad a nivel empresarial. Dentro de la acción gubernamental se busca y pretende una mayor incorporación de los actores sociales en la emisión de las políticas públicas así como la generación de acciones e iniciativas orientadas al mejoramiento de la calidad de los recursos humanos y en el marco de este proceso el sector salud no es una excepción.

En forma general, los principales destinos de exportación de productos agrícolas y alimentos de Costa Rica son: Estados Unidos y Europa. Por otra parte la participación durante el año en exportaciones del Sector Agropecuario (Pecuaria-pesca y Agrícola) es de 22.9% del total. Si a esto se adiciona, el rubro de 12% de la Industria Alimentaria (productos agrícolas industrializados) el porcentaje asciende a un 34.9% de las exportaciones totales (PROCOMER, 2007).

Adicionalmente a lo anterior más de un millón y medio de turistas visitan Costa Rica anualmente, los que generan divisas pero al mismo tiempo cada vez exigen productos con mayor calidad que garanticen y preserven la salud humana.

La emisión de políticas públicas orientadas a protección de la salud de los turistas que ingresan a la región, así como la de los consumidores que tanto a nivel nacional como internacional consumen los productos del país, se convierte en un tema de vital importancia para el desarrollo sostenible de la nación, en razón de sus efectos e implicaciones sobre la salud pública, la seguridad alimentaria, la sanidad agropecuaria, la competitividad y el acceso a mercados. Esto requiere la implementación y elaboración de políticas de Estado integrales, que conviertan el tema de inocuidad de alimentos en un asunto de interés público y de importancia estratégica para el país.

Marco metodológico

En el desarrollo de este proyecto se realizó una investigación de carácter mixto. En primera instancia se realizó una investigación de carácter documental a través de la cual se realizó un análisis de la legislación existente en Costa Rica relacionada con la emisión de políticas públicas y posteriormente una recopilación de la legislación que a nivel nacional regula los aspectos relacionados con la emisión de las políticas públicas en inocuidad de alimentos. De igual forma se realizó una recopilación de carácter documental en cuanto a la forma en que ha se ha promovido el desarrollo y capacitación de los recursos humanos en el sector salud.

Lo anterior con la finalidad de determinar las principales características que deben las iniciativas o políticas que promuevan la calidad de los recursos humanos y al mismo tiempo determinar si sobre la base legal existente es posible plantear un propuesta de reforma para promover el mejoramiento de la capacidad del recurso humano que realiza tareas o tiene competencias directas en inocuidad de alimentos a nivel de las diferentes instituciones del Estado.

Paralelamente a este proceso mediante fuentes de información primarias a través de mediante la realización de entrevistas a representantes de los organismos gubernamentales competentes en el tema de políticas públicas e inocuidad de alimentos en Costa Rica y a representantes del sector productivo se discutió la viabilidad de la propuesta en cuestión. Se trató de complementar la investigación mediante la remisión de una encuesta a los integrantes de la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos pero no fue posible obtener una retroalimentación escrita.

Cabe destacar que no fue posible identificar específicamente profesionales que en el exterior se encuentren realizando o hayan realizado investigaciones específicas sobre la importancia de la capacidad del recurso humano en la promoción de políticas de inocuidad de alimentos.

Finalmente, mediante la utilización del método analítico sintético se plantea una propuesta que pueda servir como base de inicio para desarrollar a nivel nacional políticas efectivas en inocuidad de alimentos que promuevan e impulsen el desarrollo del recurso humano y que al mismo tiempo pueda servir como un elemento para ser replicado en otros países del Hemisferio; mediante la observación y examen crítico de la situación y de esta forma sinterizar las mejores

alternativas para el mejoramiento de la inocuidad de alimentos en el país y la región.

Los resultados son:

- Con la realización de este trabajo se pretende obtener un producto que contenga una propuesta de orientación de la política pública en inocuidad de alimentos basada en la calidad del recurso humano y de carácter intersectorial que mejore la acción gubernamental en el tema.
- Descripción de la forma en que se emiten las políticas públicas en inocuidad de alimentos en Costa Rica.
- Describir los mecanismos de gestión a través de los cuales se puede mejorar la acción intergubernamental.
- La propuesta en cuestión pueda ser replicada por otros países en el Hemisferio y de esta forma promover la emisión de políticas públicas basadas en la calidad de los recursos humanos en otros países de las Américas.

CAPITULO I

LAS POLITICAS PÚBLICAS EN COSTA RICA

La forma en que las naciones del mundo se relacionan pueden ser muchas, pero en la que más se evidencia su fortaleza es en los flujos de mercado que sustentan importantes cuotas económicas, políticas y hasta sociales, como resultado final para promover la competitividad en su entorno.

El mejoramiento de la competitividad y un mayor acceso a los mercados internacionales exige que las instituciones gubernamentales ajusten su accionar y que los sectores productivos, de igual forma se transformen para tener la capacidad de responder ante los nuevos retos y demandas del entorno mundial.

En forma general, los principales destinos de exportación de Costa Rica son: para el caso de productos frescos agrícolas América del Norte con un 53% y la Unión Europea con un 45% (PROCOMER, 2007), para el caso de los productos pecuarios y pesca América del Norte con un 53% y Centro América con un 34% (PROCOMER, 2007) y en el caso de la industria alimentaria Centro América con un 44%, América del Norte con un 33% y la Unión Europea con un 15% (PROCOMER, 2007) Por otra parte la participación en exportaciones del Sector

Agropecuario (Pecuario-pesca y Agrícola) es de 22.9% del total. Si a esto le sumamos el rubro de 12% de la Industria Alimentaria (productos agrícolas industrializados) estamos hablando de un 34.9% de las exportaciones totales. Adicionalmente a lo anterior más de un millón y medio de turistas visitan Costa Rica por año.

En setiembre de 1998, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) organiza en Costa Rica una reunión con participación de representantes del sector agropecuario a nivel gubernamental y del sector privado con el fin de discutir las necesidades de capacitación e investigación que consideraban prioritarias para avanzar en el tema de la inocuidad de los alimentos.

En el año de 1999 Costa Rica participa en a Conferencia Hemisférica “Estrategias Futuras en Inocuidad de los Alimentos: El papel colaborativo entre las agencias del sector público y privado” del Banco Mundial/EMBRAPA /IICA. La delegación participante elabora un diagnóstico sobre la situación de la inocuidad de alimentos en el país y se determina lo siguiente:

- Las enfermedades transmitidas por alimentos eran la segunda causa de enfermedades en el país.

- La participación en exportaciones del Sector Agropecuario (Pecuario-pesca y Agrícola) ascendía en ese período a un 27% del total que junto al 9.5% de la Industria Alimentaria (productos agrícolas industrializados) representa 36.5% de las exportaciones totales.
- Se consideró de importancia prioritaria y estratégica promover el desarrollo las empresas exportadoras costarricenses para transformarlas y que pudieran cumplir con las exigencias de los mercados internacionales, sobre todo en temas y normativas de carácter técnico, de gestión de la calidad e inocuidad de alimentos que los países estaban exigiendo.
- Se identifica la necesidad de que el sector público y el privado trabajaran conjuntamente en la implementación y desarrollo de políticas que promuevan la adopción de sistemas integrales de calidad e inocuidad de alimentos.
- Se identifican la importancia de desarrollar herramientas necesarias para lograr el aseguramiento de la inocuidad: la aplicación de buenas prácticas agrícolas (BPA) y de manufactura (BPM), de análisis de riesgos y puntos

críticos de control (ARPCC).

- Se identifica la inexistencia de mecanismos de información adecuada y se analiza la importancia de crear mecanismos de información y educación al consumidor, la modernización institucional, así como la inexistencia en ese momento de un marco normativo y regulatorio en el país que definiera responsables y competencias específicas en el tema, así como una política integral en el tema de la calidad e inocuidad de los alimentos.

Del 6 al 9 de diciembre del año 2005 se realizó en Costa Rica la Conferencia Regional FAO/OMS (FAO/OMS, 2005) sobre inocuidad de alimentos para las Américas y el Caribe. Las Oficinas regionales de la FAO realizaron un análisis sobre las principales limitantes de los sistemas nacionales de control de alimentos en los países de las Américas y determinaron lo siguiente:

- *Sistemas no integrados que funcionan sectorialmente lo que genera descoordinación entre instituciones por falta de comunicación o competencias no completamente definidas.*
- *Duplicación y superposición de funciones entre distintos niveles: organismos municipales y direcciones regionales o provinciales a veces con conflictos económicos por cobros de permisos.*

- *Sistemas no basados en el análisis de riesgo para alcanzar los objetivos de inocuidad.*
- *Baja dotación de personal profesional responsable de ejecutar acciones de control e inocuidad de los alimentos.*
- *Falta de infraestructura y recursos para la inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos.*
- *Ausencia de capacitación y actualización en los sistemas de aseguramiento de la calidad y análisis de riesgo o programas de capacitación que no alcanzan sus objetivos por razones presupuestarias y que no tienen seguimiento.*
- *Falta de sistematización en los procedimientos de los sistemas de inspección y certificación y carencia de manuales y protocolos.*
- *Falta de actualización y evaluación del personal de los puestos de control internacionales sobre procedimientos de importación y exportación de alimentos y análisis de riesgos.*
- *Falta de actualización y armonización de la normativa relativa a importaciones y exportaciones con las normas del Codex.*
- *Diversidad de criterios para realizar la inspección de productos alimenticios que ingresan y/o egresan del país (FAO/OMS, 2005).*

En este sentido la protección de la salud de los turistas que ingresan a la región, así como las de los consumidores que tanto a nivel nacional como internacional consumen los productos del país se convierte en una prioridad y en asunto de

importancia estratégica para el desarrollo sostenible del país, en razón de sus efectos e implicaciones sobre la salud pública, la seguridad alimentaria, la sanidad agropecuaria, la competitividad y el acceso a mercados.

Dentro igual forma, el desarrollo de directrices estatales que promuevan la inocuidad de alimentos como una política de estado se convierte en un elemento de vital importancia para el desarrollo competitivo del país.

De acuerdo con lo establecido por Rocha (2006) una política pública se puede definir como *un conjunto de leyes o normas de iniciativa gubernamental, visando determinados objetivos. En esta perspectiva, política pública tiene siempre tiene carácter estatal, aunque su ejecución a través de programas, proyectos o actividades pueda envolver agentes privados” (Rocha, 2006)* y en este sentido dichas políticas deben contar con un contenido, un programa, un factor de coerción así como competencia social.

Elementos como la formación de políticas públicas que se orienten a la formación y calidad del recurso humano tomando en cuenta los factores anteriormente descritos, se convierten en un elemento informativo de carácter estratégico que podría proporcionar al consumidor nacional e internacional una mayor seguridad en cuanto a la calidad de los productos que consumen, así como el aseguramiento

de la gestión pública en inocuidad de alimentos.

1.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo se realizará un análisis sobre la forma en que se elaboran las políticas públicas en Costa Rica y específicamente las políticas públicas en inocuidad de alimentos.

En Costa Rica existe todo un marco legal específico que define los procedimientos de emisión de políticas públicas. En algunos casos, la iniciativa surge del Poder Legislativo y en otros es el Poder Ejecutivo quien conciente de la importancia y existencia de una determinada política pública, presenta un proyecto de Ley que pueda sustentar la misma.

En otros casos, son los Decretos Ejecutivos emitidos por el Poder Ejecutivo, los que sustentan su accionar en una legislación específica para regular o reglamentar algún tema de carácter específico.

A continuación se realizará una descripción del marco legal que rige la formulación de las políticas públicas en Costa Rica.

1.1.1 Formulación de Políticas Públicas en Costa Rica

La Constitución Política, emitida en el año de 1949, establece a Costa Rica como una República libre de carácter independiente y soberano (Costa Rica, 1949).

En el artículo 7 del Título I, La República, Capítulo Unico, establece:

ARTÍCULO 7o.- Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes (Costa Rica, 1949).

El título IX, El Poder Legislativo; Capítulo III establece el marco legal mediante el cual se regulan los aspectos relativos a la formación de las leyes:

ARTÍCULO 123.- Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa en la formación de las leyes corresponde a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de gobierno.

ARTÍCULO 124.- Todo proyecto para convertirse en ley debe ser objeto de tres debates, cada uno en distinto día, obtener la aprobación de la Asamblea y la sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el Diario Oficial, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece para casos especiales (Costa Rica, 1949).

Asimismo el Título X, Capítulo II, Deberes y atribuciones de quienes ejerce el Poder Ejecutivo, establece dentro de las competencias legales específicas del

Presidente de la República y los Ministros de Gobierno:

(...) 3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento.

5) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto;

8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios dependencias administrativos;

10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución (Costa Rica, 1949).

Es importante entonces, tomar en cuenta que de conformidad con lo que establece el marco legal constitucional, la elaboración de las políticas públicas en Costa Rica es una prerrogativa del Poder Legislativo tal y como establece la Constitución Política en los artículos supracitados y del Poder Ejecutivo sobre la base de los lineamientos jurídicos establecidos en la Constitución y mediante la elaboración de reglamentos y directrices que permitan ejecutar e implementar las leyes emitidas.

Además de estas posibilidades, mediante el artículo primero de la Ley número 7475, la Asamblea Legislativa aprueba el Acta Final en la que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y

mediante la cual se crea la Organización Mundial del Comercio, así como sus respectivos acuerdos y anexos. Entre ellos, el Acuerdo sobre Agricultura, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y otros de especial importancia que, sobre la base de los establecido en el Artículo 7 de la Constitución Política supra citado, tienen rango superior a las leyes nacionales y al mismo tiempo vino a regular no solo el marco multilateral del comercio, sino que marcó un hito en la forma de establecer las regulaciones nacionales, ya que las políticas públicas emitidas no deben de constituir una barrera injustificada al comercio.

1.1.2 Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472)

Con base en los Acuerdos de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (Costa Rica, 1994), es que se aprueba la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Costa Rica, 1994). El objetivo de dicha Ley se centra básicamente en la protección y defensa de los intereses legítimos del consumidor así como la eliminación de todas aquellas regulaciones innecesarias para las diferentes actividades económicas, haciendo necesaria la coordinación entre las diferentes entidades del sector público para emitir políticas

públicas adecuadas y justificadas y que no se conviertan en un obstáculo para el desarrollo de las diferentes actividades. En el Capítulo II, artículo 3 de dicha Ley menciona los aspectos relativos a las características que deben tener las políticas públicas que se emitan por parte del Poder Ejecutivo, y establece en el Capítulo IV, Sección I, artículo 18, la creación de la Comisión de Mejora Regulatoria para coordinar y liderar los esfuerzos relativos a la emisión de dichas políticas:

ARTÍCULO 3.- Eliminación de trámites y excepciones.

Los trámites y los requisitos de control y regulación de las actividades económicas no deben impedir, entorpecer, ni distorsionar las transacciones en el mercado interno ni en el internacional. La administración pública debe revisar, analizar y eliminar, cuando corresponda, esos trámites y requisitos para proteger el ejercicio de la libertad de empresa y garantizar la defensa de la productividad, siempre y cuando se cumpla con las exigencias necesarias para proteger la salud humana, animal o vegetal, la seguridad, el ambiente y el cumplimiento de los estándares de calidad. Todo ello deberá concordar con lo establecido en leyes especiales y convenios internacionales, así como en las exigencias de la economía en general y una equitativa distribución de la riqueza.

Los estándares de calidad de los productos deben aplicarse a los bienes nacionales y a los importados, según las normas de calidad nacionales e internacionales, establecidas previa audiencia a los interesados.

Los trámites y los requisitos que deban cumplirse para el acceso de bienes producidos en el exterior al mercado nacional, así como las regulaciones al comercio que deban mantenerse, se rigen por el principio de celeridad en

el procedimiento administrativo. Cumplidas las formalidades esenciales a cargo del administrado, la Administración Pública debe resolver lo pertinente en un plazo máximo de ocho días, según lo establezca el Reglamento de esta Ley. Vencido ese plazo sin que haya resolución expresa, se tendrá por autorizada la solicitud del interesado.

Un trámite o requisito innecesario es el no esencial o indispensable al acto administrativo. Es necesario el trámite o el requisito que, de acuerdo con el interés público, sea insustituible y consustancial para concretar el acto. En el Reglamento de la presente Ley se deben precisar las características de los requisitos y los trámites esenciales por razones de salud, seguridad pública, medio ambiente y estándares de calidad, a tenor de lo dispuesto en este artículo.

La Comisión de mejora regulatoria, creada en esta Ley, debe velar permanentemente porque los trámites y los requisitos de regulación al comercio cumplan con las exigencias anteriores, mediante su revisión "ex post". Además, debe velar, en particular, para que el principio de celeridad se cumpla y para que las regulaciones y los requisitos, que se mantengan por razones de salud, medio ambiente, seguridad y calidad, no se conviertan en obstáculos para el libre comercio.

Cuando los trámites, los requisitos o las regulaciones sean autorizados mediante silencio administrativo positivo, la Comisión de desregulación escogerá algunos casos utilizando el mecanismo de muestreo al azar para exigir una explicación sobre las razones que motivaron ese silencio a los funcionarios responsables de esos casos. Si se determina una falta grave del funcionario, se procederá conforme a lo establecido en la Ley General de la Administración Pública (Costa Rica, 1994).

(Mediante el artículo 79 de la ley N° 8343 de 27 de diciembre del 2002, Ley de Contingencia Fiscal, se cambia la denominación de "Comisión para

Promover la Competencia" a "Comisión de mejora regulatoria." (Costa Rica, 1994)

Artículo 18. Creación de la Comisión de mejora regulatoria

Créase la Comisión de mejora regulatoria, como órgano consultivo de la Administración Pública, adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Estará encargada de:

- 1. Coordinar y liderar los esfuerzos y las iniciativas de las diferentes instancias en materia de mejora regulatoria.*
- 2. Analizar y evaluar propuestas específicas de su seno o provenientes de otras instancias, tal como los administrados y las instituciones públicas, para la simplificación y agilización de trámites y regulaciones.*
- 3. Recomendar a las instancias correspondientes y sugerir la implementación, en los casos en que proceda de medidas correctivas específicas para lograr una mayor eficiencia en trámites y regulaciones concretos.*
- 4. Recomendar la derogación o la modificación de leyes y decretos ejecutivos, así como de normas de rango infralegal, en materia de regulación y tramitología.*
- 5. Constituir comisiones técnicas para estudiar temas específicos.*
- 6. Recomendar al Poder Ejecutivo: modificar, simplificar o eliminar cualquier trámite o requisito para inscribir o registrar productos farmacéuticos, medicinales, alimenticios, agroquímicos y veterinarios, así como para inscribir laboratorios y establecimientos donde puedan producirse o comercializarse esos productos.*

7. Recomendar al Poder Ejecutivo sustituir los procedimientos, los trámites y los requisitos de inscripción y registro de esos productos o de los laboratorios y establecimientos mencionados por otros medios más eficaces, a su juicio, que promuevan la libre competencia y, a su vez, protejan la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de los estándares de calidad.

A efecto de las recomendaciones a que se refieren los dos incisos anteriores, la Unidad técnica de la Comisión de mejora regulatoria remitirá el informe técnico jurídico y el estudio de impacto regulador elaborados para fundamentar esta iniciativa.

La Comisión de mejora regulatoria gozará de plenas facultades para verificar el cumplimiento de estas obligaciones. Las dependencias públicas deberán suministrar, por medio de la Unidad técnica creada en esta Ley, la información que a su juicio sea relevante para el logro de los fines de la instancia por presentar sus iniciativas o inquietudes en esta materia, por medio de la Unidad técnica (Costa Rica, 1994).

De esta forma como el Acta de Aprobación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, donde se pretende establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado y la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, proporcionan el marco legal necesario a través del cual las políticas públicas que se emitan estén técnicamente justificadas sin imponer lineamientos que puedan convertirse en regulaciones de carácter injustificado.

1.2 LAS POLITICAS PÚBLICAS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS

1.2.1 Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

El artículo segundo del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias establece que los países suscriptores del mismo tienen el derecho de emitir las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y animales o para preservar los vegetales y que cualquier medida que se emita debe estar científicamente justificada de manera que no constituya o se convierta en una restricción injustificada al comercio. Adicionalmente a lo anterior, las disposiciones del Acuerdo instan a los países miembros a emitir sus medidas con base en las recomendaciones y directrices elaboradas por las organizaciones internacionales de referencia a saber la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, la Organización Mundial de Salud Animal y el Codex Alimentarius (Costa Rica, 1994).

La Comisión del Codex Alimentarius elabora normas y textos afines convenidos internacionalmente y basados en principios científicos que cumplan los objetivos de protección de la salud de los consumidores y prácticas leales en el comercio alimentario, para su aplicación en las reglamentaciones nacionales y en el comercio internacional de alimentos. Para adoptar de forma adecuada estas

normas los países necesitan una legislación alimentaria adecuada, así como una infraestructura técnica y administrativa con capacidad para aplicarla y velar por su cumplimiento. En el caso de Costa Rica existe desde el año de 1987 una Comisión Coordinadora del Codex Alimentarius con funciones de coordinación que se encuentra conformada por representantes del sector público, privado y académico.

1.2.2 Ley General de Salud (Ley 5395 del 30 de octubre de 1973)

Esta Ley establece en su artículo 1 que la salud es un bien público tutelado por el Estado. Adicionalmente, en su artículo 2, menciona que es una función esencial del Estado velar por la salud de la población y establece las competencias legales al Ministerio de Salud para establecer la política nacional de salud y, en el artículo 7, el carácter público de las disposiciones de esta Ley y como prevalecen sobre otras disposiciones de carácter formal con excepción de los acuerdos y tratados internacionales.

Los temas relativos a las enfermedades de carácter zoonótico y las responsabilidades relativas al control de las zoonosis se encuentran reguladas en la Sección II de dicha Ley. En la Sección III se regula la temática relacionada con alimentos y se establecen los deberes de las personas que operan en materia de

alimentos y las restricciones a que quedan sujetas estas actividades.

ARTÍCULO 196.- La nutrición adecuada y la ingestión de alimentos de buena calidad y en condiciones sanitarias, son esenciales para la salud y por lo tanto, las personas naturales y jurídicas que se ocupen en actividades relacionadas con alimentos, destinados al consumo de la población, deberán poner el máximo de su diligencia y evitar omisiones en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y de las órdenes especiales que la autoridad de salud pueda dictar, dentro de sus facultades, en resguardo de la salud (Costa Rica, 1973).

ARTÍCULO 206.- Toda persona física o jurídica que se ocupe de la importación, elaboración o comercio de alimentos de nombre determinado y bajo marca de fábrica deberá solicitar, previamente, el permiso del Ministerio y la inclusión del producto alimenticio en el correspondiente registro sujetándose a las disposiciones reglamentarias pertinentes, en especial, a aquellas que digan relación con el análisis previo del producto, el pago del arancel correspondiente, el tipo de envase que se utilizará y el contenido obligatorio de la rotulación que lo acompaña (Costa Rica, 1973).

Otro artículo de suma importancia lo es el artículo 218 que prohíbe a otros organismos o instituciones del sector público otorgar patentes de funcionamiento o permisos especiales a aquellos establecimientos de alimentos que no tengan la autorización del Ministerio de Salud. También establece disposiciones generales en materia de etiquetado, envasado y transporte de alimentos e instruye a aquellos propietarios de establecimientos donde se producen alimentos para que

autoricen la entrada de los funcionarios del Ministerio de Salud para realizar las inspecciones correspondientes.

Dentro de esta sección también, el Ministerio de Salud le otorga al Ministerio de Agricultura y Ganadería en el artículo 199, la competencia legal para emitir la reglamentación correspondiente que regule la operación de los establecimientos que se dediquen a la producción cárnica destinada al consumo de la población (Costa Rica, 1973).

Finalmente los artículos 213 y 216 de la citada Ley, establecen que toda persona que se dedique a la producción de alimentos debe hacerlo cumpliendo con las disposiciones ambientales y sanitarias técnicamente requeridas y que las mismas deben ser aprobadas por la autoridad de salud. Asimismo, que cualquier persona que desee instalar un establecimiento de alimentos debe contar con la autorización del Ministerio de Salud para poder operar.

Para la adecuada implementación y ejecución de esta Ley existen una serie de decretos ejecutivos, que en mayor detalle especifican los requerimientos que se deben cumplir para la producción adecuada de alimentos.

1.2.3 Ley de Protección Fitosanitaria (Ley 7664, abril 1997)

Esta Ley, aprobada en el año de 1997, establece y declara de interés público todas las medidas de protección fitosanitaria establecidas tanto en la Ley como en sus respectivos reglamentos. Mediante esta Ley se crea el Servicio Fitosanitario del Estado, a quien le corresponde velar por la protección fitosanitaria y emitir la normativa necesaria para lograr este objetivo. De esta forma, los aspectos relativos a la inspección de los lugares donde se produzcan, procesen o comercialicen alimentos y aquellos lugares en que se produzcan o comercialicen sustancias químicas biológicas y equipos de aplicación agrícola, se convierte en competencia del servicio fitosanitario; así como la inspección de la carga de los medios de transporte internacional o nacional para determinar la existencia de plagas (COSTA RICA, 1997).

El Decreto Ejecutivo 32994-MAG, establece la estructura técnica y administrativa del servicio de protección fitosanitaria y el Decreto Ejecutivo número 29473 MEIC-MAG, Reglamento Técnico 379, del año 2000, sobre los Procedimientos para la aplicación de los requisitos fitosanitarios para la importación de plantas, productos vegetales y otros capaces de transportar plagas; establecen los lineamientos básicos a través de los cuales se puede ejecutar de manera efectiva la legislación

contenida en la Ley de Protección Fitosanitaria.

1.2.4 Ley del Servicio Nacional de Salud Animal (Ley 8495 del 16 de mayo de 2006)

Es una Ley de reciente aprobación que regula la protección de la salud animal, la salud pública veterinaria y el Servicio Nacional de Salud Animal. Entre sus artículos más importantes sobre el tema, merece destacar:

Artículo 2º—Objetivos de la Ley. La presente Ley tiene como objetivos:

- a) Conservar, promover, proteger y restablecer la salud de los animales, a fin de procurarles mayor bienestar y productividad, en armonía con el medio ambiente.*
- b) Procurar al consumidor la seguridad sanitaria de los alimentos de origen animal y, con ello, la protección de la salud humana.*
- c) Regular y controlar la seguridad sanitaria e inocuidad de los alimentos de origen animal en forma integral, a lo largo de la cadena de producción alimentaria.*
- d) Ejecutar las medidas necesarias para el control veterinario de las zoonosis.*
- e) Vigilar y regular el uso e intercambio de los animales, sus productos y subproductos.*
- f) Regular y supervisar el uso e intercambio del material genético de origen animal; así como determinar el riesgo sanitario que ese material pueda*

representar para la salud pública veterinaria o animal.

g) Registrar, regular y supervisar los medicamentos veterinarios y los alimentos para consumo animal, de manera que no representen un peligro para la salud pública veterinaria, la salud animal y el medio ambiente.

h) Procurar el respeto y la implementación de los diferentes acuerdos internacionales, suscritos por Costa Rica en materia de su competencia, según los fines y objetivos de esta Ley.

i) Establecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instituciones nacionales y los organismos internacionales involucrados con la materia de esta Ley.

j) Establecer los mecanismos de participación de los grupos organizados y los usuarios de los servicios que brinda el Senasa en los planes y las acciones de su competencia” (Costa Rica, 2006).

Adicionalmente, declara de interés público la salud de los animales, sus productos y subproductos, el control veterinario de las zoonosis, su prevención, erradicación y control. También le otorga al Servicio de Salud animal la competencia legal sobre el control de la seguridad e inocuidad de los productos y subproductos de origen animal en las etapas de captura, producción industrialización y comercialización; para el establecimiento de políticas de control veterinario de las zoonosis y para que proponga al Poder Ejecutivo que emita las normas reglamentarias requeridas para el

control de la salud animal y la salud pública veterinaria.

1.2.5 Decreto de creación de la Comisión Nacional de Inocuidad de Alimentos y del Consejo Ministerial de Inocuidad de Alimentos

El Decreto Ejecutivo número 30083-S-MAG, mediante el cual se crea el Consejo Ministerial para la Inocuidad de Alimentos (CMIA) y la Comisión Intersectorial para la Inocuidad de Alimentos (Diario Oficial La Gaceta, 2002), sustenta su accionar en la Ley General de Salud y la Ley Orgánica de Ministerio de Agricultura y Ganadería, tomando en consideración que la salud de la población y la sanidad agropecuaria son bienes de interés público tutelados por el Estado, que el aseguramiento de la inocuidad de los alimentos es un asunto de importancia estratégica para el desarrollo sostenible del país por los efectos sobre la salud pública, la seguridad alimentaria, la sanidad agropecuaria, la competitividad y el acceso a mercados sobre la base de los lineamientos establecidos por la Organización Mundial del Comercio y finalmente por la importancia del sector agropecuario en la economía del país.

1.2.6 Reglamento Técnico Centroamericano. Industria de Alimentos y Bebidas Procesados. Buenas Prácticas de Manufactura. Principios Generales.

El presente Reglamento tiene como objetivo establecer las disposiciones generales sobre prácticas de higiene y de operación durante la industrialización de los productos alimenticios, a fin de garantizar alimentos inocuos y de calidad.

Estas disposiciones serán aplicadas a toda aquella industria de alimentos que opere y que distribuya sus productos en el territorio de los países centroamericanos. Se excluyen del cumplimiento de este Reglamento las operaciones dedicadas al cultivo de frutas y hortalizas, crianza y matanza de animales, almacenamiento de alimentos fuera de la fábrica, los servicios de la alimentación al público y los expendios, los cuales se regirán por otras disposiciones sanitarias. (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2006)

Este reglamento como se puede apreciar pretende armonizar las medidas que a nivel de Centro América deben implementar todos los establecimientos donde se industrialicen y procesen productos alimenticios. El ente competente encargado de realizar dicha fiscalización para el caso de Costa Rica es el Ministerio de Salud, de conformidad con las competencias que la Ley General de Salud le otorga.

1.3 ANALISIS

Como se puede apreciar en Costa Rica existe un marco legal general a partir de los lineamientos establecidos en la Constitución Política, la Ley mediante la cual se aprueba el Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, que es el que sienta las bases para la emisión de las políticas públicas y de las políticas públicas en inocuidad de alimentos.

A nivel específico, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias viene a definir el marco legal con que deben contar los países para la emisión de sus políticas públicas en inocuidad de alimentos, sustentando su normativa en principios científicos y en la utilización del análisis de riesgo y al mismo tiempo reconociendo la importancia de la Organización Mundial de Salud Animal, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y el *Codex Alimentarius* como los órganos internacionales de referencia sobre los cuales debe sustentarse los lineamientos nacionales en materia de inocuidad de alimentos (Costa Rica, 1994).

A nivel nacional, se aprecia como la legislación vigente sustenta su accionar en el objetivo básico de la protección de la salud humana, animal y vegetal, para definir

una serie de lineamientos y directrices para la operación de los establecimientos que producen alimentos, productos vegetales frescos y procesados, y productos y subproductos de origen animal.

La jerarquía legal la tiene de acuerdo con lo que establece la Ley, corresponde al Ministerio de Salud, sin embargo la Ley de Salud Animal recientemente citada crea un artículo 332 bis, que modifica la Ley General de Salud de la siguiente forma:

Artículo 338 bis.—Coordinación entre las autoridades sanitarias. Los funcionarios del Ministerio de Salud y las demás autoridades sanitarias deberán ejecutar las actividades de control y protección sanitaria de manera coordinada, bajo pena de despido sin responsabilidad patronal.”
(Costa Rica, 2006)

Esta modificación, de carácter legal, permite y obliga a las autoridades nacionales con competencia en el tema de inocuidad de alimentos y en la emisión de las políticas públicas correspondientes a este tema, a establecer mecanismos de coordinación adecuados en las actividades de control sanitario, y de una u otra forma también respalda los aspectos relativos a la importancia de la desregulación establecidos en la Ley de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, citada al inicio de este Capítulo.

CAPITULO II

LA CALIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS

Los procesos de globalización de la economía, el aumento de la población, los avances en el campo de la tecnología, el transporte de las personas, el aumento de la competitividad así como el comercio de bienes y servicios permiten que las personas y los productos provenientes de diferentes partes del mundo coincidan en horas en diferentes lugares. El mejoramiento de la competitividad y un mayor acceso a los mercados internacionales exige que las instituciones gubernamentales mejoren su accionar y que los sectores productivos, de igual forma, se transformen para tener la capacidad de responder ante los nuevos retos y demandas del entorno mundial.

Paralelamente a este proceso se generan y promueven procesos de transformación y descentralización en los Gobiernos y nuevas tendencias que pretenden una mayor incorporación de los diferentes actores sociales en los procesos de generación de políticas públicas. (Rigoli, et al, 2005)

En el caso del sector salud a partir del año de 1986 con la suscripción de la Carta

de Ottawa, el 21 de noviembre de 1986, se ha venido tratando de promover una transformación en la forma de generar las políticas públicas para el sector salud, y se ha venido discutiendo la posibilidad de desarrollar políticas que promuevan la transformación de los recursos humanos como una forma de brindar servicios efectivos y generar políticas públicas de carácter eficiente y que permitan alcanzar el logro de proteger la salud pública y promover el desarrollo humano. Se busca tener procesos mucho más desarrollados y que vayan más allá que la atención primaria de la salud.

Para promover la salud se debe ir más allá del mero cuidado de la misma. La salud ha de formar parte del orden del día de los responsables de la elaboración de los programas políticos, en todos los sectores y a todos los niveles, con objeto de hacerles tomar conciencia de las consecuencias que sus decisiones pueden tener para la salud, y llevarles así a asumir la responsabilidad que tienen en este respecto.

La política de promoción de la salud ha de combinar enfoques diversos si bien complementarios, entre los que figuren la legislación, las medidas fiscales, el sistema tributario y los cambios organizativos. Es la acción coordinada la que nos lleva a practicar una política sanitaria, de rentas y social que permita una mayor equidad. La acción conjunta contribuye a asegurar la existencia de bienes y servicios sanos y seguros, una mayor higiene de los servicios públicos y de un medio ambiente más grato y limpio (Carta de Ottawa, 1986).

La Carta de Bangkok (Carta de Bangkok, 2005), suscrita en el año 2005 hace

énfasis en la necesidad de que la promoción de la salud se convierta en una prioridad dentro de las agendas de desarrollo de los países.

Los gobiernos, a todos los niveles, deben afrontar de forma apremiante los problemas de salud y las desigualdades, pues la salud determina en buena medida el desarrollo social, económico y político. Los gobiernos locales, regionales y nacionales deben:

- *conceder prioridad a las inversiones en salud, dentro y fuera del sector sanitario, y ofrecer financiación sostenible para la promoción de la salud.*

Para garantizar lo anterior, todos los niveles de la Administración deben exponer de forma explícita las repercusiones sanitarias de las políticas y las leyes, empleando para ello instrumentos como la evaluación del impacto sanitario centrada en la equidad (Carta de Ottawa, 1986).

Hoy continúan relevantes los planteamientos de la Carta de Ottawa, para posicionar un nuevo paradigma de salud pública que respalde a la promoción de la salud como una estrategia que permite a las personas y a la comunidad ejercer mayor control sobre los determinantes sociales y su estado de salud para mejorar su calidad de vida. Igualmente con el objetivo de implementar la acción en salud pública que fortalezca el potencial de salud de las personas con un enfoque ecológico, aplicando los principios de equidad, justicia, democracia, empoderamiento e intersectorialidad (OPS, 2006).

Durante el año 2005 la Organización Panamericana de la Salud, el Ministerio de Salud de Canadá y el Ministerio de Salud de Ontario organizaron la VII Reunión Regional de los Observatorios de Recursos Humanos en Salud con el objetivo de

definir una estrategia que permitiera identificar las necesidades prioritarias para promover la transformación de los recursos humanos en este sector y de esta forma analizar alternativas que dieran a los países la posibilidad de cumplir con los objetivos y compromisos suscritos en las Cartas de Ottawa y Bangkok.

El mayor reto se concentraba no solo en la cantidad de recurso humano disponible para promover el un cambio basado en la calidad y acorde con las realidades de cada país (Rigoli, et al, 2005).

En el marco de dicha consulta se definieron una serie de principios básicos que deberían orientar las políticas de mejoramiento y calidad de los recursos humanos en salud:

“Los recursos humanos son la base del sistema de salud: El desarrollo de los recursos humanos en salud conforma la base social y técnica de los sistemas de salud y de su mejoramiento. La contribución de los trabajadores de la salud es un factor esencial de la capacidad del sistema de salud de asegurar el acceso equitativo a servicios de calidad a toda la población.

Trabajar en salud es un servicio público y una responsabilidad social: El trabajo en salud es un servicio público y un bien social de gran importancia para el desarrollo humano. Es necesario un equilibrio entre los derechos y responsabilidades sociales de los trabajadores de salud y los derechos sociales y responsabilidades de los ciudadanos que merecen la atención y

el derecho a la salud.

Los trabajadores de salud son protagonistas de su desarrollo: El desarrollo de los recursos humanos en salud es un proceso social (no exclusivamente técnico), orientado a mejorar la situación de salud de la población y la equidad social, a través de una fuerza de trabajo bien distribuida, saludable, capacitada y motivada. Este proceso social tiene como uno de sus protagonistas a los trabajadores de la salud (OPS, 2005).

Adicionalmente se hace mención sobre la importancia de incorporar dentro de los procesos de formación y capacitación de los recursos humanos, temas como el liderazgo, la inversión para promover el desarrollo de los recursos humanos, la coordinación interinstitucional e intersectorial en los niveles nacionales y regionales, sostenibilidad de las políticas y el mejoramiento de los mecanismos de información y comunicación.

Con base en las consideraciones anteriormente mencionadas, se podría decir que es necesaria la creación en los países de políticas públicas basadas en la calidad de los recursos humanos que contemplen dentro de su implementación tres componentes fundamentales planificación, regulación y gestión.

Menciona Cristianne Famer Rocha (Famer, 2006) que una política pública se puede definir como un conjunto de leyes o normas de iniciativa gubernamental,

visando determinados objetivos. En esta perspectiva, la política pública tiene siempre carácter estatal, aunque su ejecución a través de programas, proyectos o actividades pueda envolver agentes privados, y en este sentido dichas políticas deben contar con un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción así como competencia social. Si a los tres componentes fundamentales anteriormente mencionados cuentan cada uno con estos elementos, se podría pensar en la existencia de un modelo para el desarrollo de políticas públicas con estas características.

2.1 LA CALIDAD DEL RECURSO HUMANO Y LAS POLÍTICAS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS

Del 6 al 9 de diciembre del año 2005 se realizó en Costa Rica la Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de Alimentos para las Américas y el Caribe (FAO/OMS, 2005). En el marco de dicho evento las Oficinas Regionales de la FAO hacen una caracterización y un análisis de la situación de los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en las Américas y el Caribe por la importancia de los mismos en la promoción de la salud pública, el comercio de alimentos al tener el Hemisferio una exportación considerable de alimentos a distintos destinos del mundo. Datos estadísticos de la Organización Mundial del

Comercio establecen que las exportaciones mundiales de productos agrícolas para el período 2005 ascendieron a la suma de 852 miles de millones de dólares, de los cuales de América Latina (con excepción de México) y el Caribe, aportaron 94 mil millones de dólares y América del Norte 136.6 mil millones de dólares. Adicionalmente, el intercambio comercial de productos agrícolas a nivel intraregional alcanzó la suma de 36.0 miles de millones de dólares (OMC, 2005).

Las políticas de inocuidad de alimentos adoptadas por los gobiernos, que debieran ser consistentes con sus metas de protección a la población y el cumplimiento de tratados internacionales, tienen por tanto una enorme influencia en su situación de salud pública y socioeconómica. De ahí la importancia y necesidad de disponer de sistemas nacionales de inocuidad de alimentos con legislación actualizada, basada en la ciencia (análisis de riesgo), armonizada con normas reconocidas para facilitar el cumplimiento de compromisos y acuerdos comerciales internacionales, y globalizadora en su mirada abarcando todos los eslabones de la cadena alimentaria como un todo continuo “de la granja a la mesa” (FAO/OMS, 2005).

Asimismo, el documento en cuestión identifica una serie de debilidades que caracterizan los sistemas nacionales de control de alimentos y entre los cuales principalmente se pueden citar:

- *sistemas no integrados que funcionan sectorialmente lo que genera descoordinación entre instituciones por falta de comunicación o competencias no completamente definidas.*

- *duplicación y superposición de funciones entre distintos niveles: organismos municipales y direcciones regionales o provinciales a veces con conflictos económicos por cobros de permisos.*
- *sistemas no basados en el análisis de riesgo para alcanzar los objetivos de inocuidad.*
- *baja dotación de personal profesional responsable de ejecutar acciones de control e inocuidad de los alimentos.*
- *falta de infraestructura y recursos para la inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos.*
- *ausencia de capacitación y actualización en los sistemas de aseguramiento de la calidad y análisis de riesgo o programas de capacitación que no alcanzan sus objetivos por razones presupuestarias y que no tienen seguimiento.*
- *falta de sistematización en los procedimientos de los sistemas de inspección y certificación y carencia de manuales y protocolos.*
- *falta de actualización y evaluación del personal de los puestos de control internacionales sobre procedimientos de importación y exportación de alimentos y análisis de riesgos.*
- *falta de actualización y armonización de la normativa relativa a importaciones y exportaciones con las normas del Codex.*
- *diversidad de criterios para realizar la inspección de productos alimenticios que ingresan y/o egresan del país (FAO/OMS, 2005).*

Dentro de esta caracterización llama la atención como la ausencia de personal suficiente para realizar las funciones relativas a los procesos de control e inocuidad de alimentos, así como la ausencia de capacitación y programas de capacitación efectivos por falta de presupuesto y seguimiento adecuado; son dos

elementos que se convierten en una constante a nivel de las Américas.

Hace referencia el estudio supracitado a que en algunos países tienen la posibilidad de trabajar en la creación de capacidades de profesionales y técnicos a través de la academia, pero en otros países se hace necesario fortalecer las capacidades de las instituciones de formación. Independientemente de la situación, aspectos como la falta de actualización de conocimiento y la falta de recursos se convierte en un factor que impide trabajar en el fortalecimiento de estas capacidades. Si a esta situación se le suma el hecho de que estos sistemas en su mayoría no están integrados, situación que genera descoordinación y una eventual superposición o duplicación de funciones.

Se convierte entonces, en un requisito de interés el procurar trabajar en el mejoramiento de las capacidades de los recursos humanos, para promover la generación de políticas públicas en inocuidad de alimentos de carácter concertado y coordinado y de esta forma maximizar los esfuerzos, los recursos y por ende la eficiencia de los sistemas nacionales de control de alimentos.

La Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos dentro de su marco de operación promueve una política de excelencia y calidad de los recursos humanos

Achieving excellence through our people (CFIA, 2007) sustentados en los elementos siguientes:

- Salvaguardar a los canadienses ya que es a través de la promoción de la excelencia de sus empleados que pueden cumplir el objetivo para el cual la Agencia fue creada, cual es de proteger el suministro de alimentos.
- La base científica estableciendo que la agencia está compuesta por un equipo profesional y técnico interdisciplinario por lo que las decisiones fundamentadas científicamente son un elemento vital dentro de la operación diaria de la misma.
- Estrategia de recursos humanos ya que dada la importancia del tema requieren contar con recurso humano de calidad, por lo que el reto consiste en no solo atraerlo sino también mantenerlo.
- Dicha estrategia tiene su origen en el hecho de que el Gobierno de Canadá ha establecido como una de sus prioridades la salud y seguridad públicas, y para cumplir con este mandato la Agencia ha definido dentro de sus áreas estratégicas de acción proteger a los canadienses de aquellos riesgos a la

salud así como promover la seguridad del suplemento de alimentos en el país.

Dentro de todo este contexto la Agencia ha definido una estrategia de recursos humanos hacia el año 2008 centrada en cuatro elementos básicos:

- Fortalecimiento del liderazgo a través de un programa de planificación que promueve los programas de capacitación para los gerentes y hace énfasis en la toma de decisiones basadas en ciencia, la rendición de cuentas así como programas de evaluación y gestión del desempeño.
- Fuerza de trabajo productiva, es uno de los mayores retos tratar de tener un personal que se sienta apreciado y respaldado por lo que buscan implementar mecanismos de comunicación oportunos y efectivos, procesos de administración de recursos humanos basados en la gestión del desempeño para identificar las prioridades y alcances, evaluación e implementación de estrategias de reclutamiento, selección y permanencia del personal, etc.

- Existencia de un buen ambiente de trabajo a través de implementación de mecanismos como el mejoramiento de las clasificaciones del personal; capacitación a nivel técnico, científico y administrativo, promoción de oportunidades para avanzar a nivel profesional, equidad étnica, cultural, de género así como el reconocimiento de la excelencia de los profesionales.
- Fuerza de trabajo sostenible a través de implementación de programas de capacitación a distancia y el aseguramiento de que las necesidades y requerimientos de los recursos humanos así como la planificación de los programas relacionados con el tema estén íntegramente incorporados dentro de los planes de negocios de la Agencia.

Canadá es un ejemplo de un país desarrollado que ha tomado conciencia de la importancia de contar con recurso humano motivado y capacitado para lograr el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo de políticas efectivas en inocuidad de alimentos. Aún más importante resulta ver la forma en que esta prioridad se estructura desde los más altos niveles políticos para promover y tratar de proteger de forma efectiva la salud animal, vegetal y humana así como el suministro

efectivo de alimentos.

De la misma forma el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos tiene una maneja también una política de Administración de Recursos Humanos que le permite contar con personal que posee capacidades técnicas que le permiten cumplir y alcanzar sus principales objetivos estratégicos como lo son la protección de la salud pública, los alimentos y el suplemento de los mismos. Con la finalidad de contar con recurso humano de calidad el Gobierno Federal ha implementado una serie de de beneficios y programas de compensación para sus empleados entre los que se pueden citar: planes de retiro, seguros, programas de salud así como programas de capacitación y desarrollo profesional que le permiten a los profesionales actualizarse y dentro de los que se pueden citar *“Senior Executive Service Candidate Development Program and USDA Training and Development Consortium”*. Adicionalmente tiene un programa de mentores a través del cual un profesional de experiencia colabora en el desarrollo y mejoramiento profesional de otro compartiendo sus conocimientos técnicos, experiencia, capacidades que le permitan mejorar su desempeño y colaborar en el alcance de metas estratégicas del Gobierno (USDA, 2007)

2.2 MECANISMOS DE GESTION Y ACCION INTERSECTORIAL

Un elemento que menciona el estudio sobre la caracterización de los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos realizado por la FAO es el hecho de que la fragmentación o división de competencias existentes en los diferentes países genera una gran dificultad de coordinación en los aspectos relativos al control y gestión de la inocuidad de alimentos a la vez que menciona y enfatiza la necesidad de trabajar en la formación continua de funcionarios en el tema.

El desarrollo de alianzas para la formación continua de funcionarios relacionados con el control de alimentos es incipiente. Sin embargo, este mecanismo ofrece una oportunidad de comunicación e interacción entre los sectores público y privado en beneficio de los consumidores. (FAO/OMS, 2005).

Esta situación permite determinar dos elementos fundamentales que deben servir de base para el desarrollo de las políticas públicas de recursos humanos en inocuidad de alimentos y ellos son la gestión y la acción intersectorial. A continuación se mencionan los elementos o factores más importantes que se deben tomar en cuenta para el desarrollo de esta temática

- Liderazgo: El liderazgo del Estado para promover el cambio en la calidad de los recursos humanos se convierte en un elemento primordial. Es el Estado

quien a través de la emisión de las diferentes políticas de corto, mediano y largo plazo debe definir políticas de Estado que promuevan e incorporen dentro de estas políticas los elementos de gestión y acción intersectorial.

- La acción intersectorial: Cuando se menciona acción intersectorial se hace referencia a la implementación de un trabajo coordinado, interinstitucional e interdisciplinario entre los actores que tienen un rol protagónico en la definición, ejecución e implementación de las políticas.

Si a través del diálogo y la búsqueda de consensos entre las partes se pueden generar políticas adecuadas y eficientes estaremos alcanzando una meta muy importante.

Son bases de la promoción de la salud la intersectorialidad, y las políticas públicas. Sin embargo, se utilizan escasamente recursos en el sector salud para promover acciones intersectoriales, y hay gran dificultad en influenciar las políticas públicas que generalmente evocan la salud pública. Los gobiernos y Centros de Excelencia en los países, tanto a niveles regional, subregional y nacional requieren de la aplicación de acciones de promoción de la salud que responden a los determinantes de la salud (Organización Panamericana de la Salud, 2006).

La disponibilidad de alimentos sanos y seguros es el resultado de un enfoque integrado en que todos los participantes de la cadena comparten responsabilidades específicas por lo que la interacción entre el estado, la

industria y los consumidores es fundamental para lograr este objetivo.
(OPS, 2006).

- Gestión de los recursos humanos: Las especialistas Piernatoni, Varella y Franca identifican una serie elementos fundamentales para la gestión de los recursos humanos en salud (Piernatoni, et al, 2004):
 - Desde la perspectiva del consenso social haciendo énfasis en la búsqueda de nuevas alianzas entre los usuarios y los profesionales y los gestores relacionados con la ética, la promoción de nuevas políticas, elementos de ética y protección de trabajadores y usuarios.
 - Políticas de empleo que contemplen los derechos de los trabajadores e incorporen nuevos elementos como por ejemplo sistemas de promoción y prestación de servicios así como mecanismos de oferta, distribución y determinación de los trabajadores para el sistema.
 - Políticas para regular la formación, la calificación profesional, la educación permanente, el trabajo y el ejercicio profesional

involucrando a los actores que forman parte de este proceso como por ejemplo la academia, las asociaciones profesionales, etc.

Uno de los grandes desafíos en los países de las Américas consiste en la implementación de políticas que promuevan la calidad y mejoramiento de los recursos humanos como las anteriormente citadas para promover el alcance de políticas efectivas en inocuidad de alimentos.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS BASADAS EN LA CALIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS

En este capítulo se realizara un análisis sobre la situación en Costa Rica en cuanto a las políticas públicas basadas en la calidad de los recursos humanos y posteriormente se mencionarán los componentes fundamentales que éstas deberían tener.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (MPN, 2006), establece que el Sistema Nacional de Salud es uno de los componentes fundamentales para desarrollo el eje de política social del país y dentro de éste, la promoción de la salud a través del mejoramiento en la calidad de los servicios públicos de la salud se convierte en el objetivo principal.

Como se desarrolló en el Capítulo II de este documento, para alcanzar esta transformación se requiere implementar un cambio drástico en las políticas de desarrollo de los recursos humanos en Salud. En este sentido, la formación y desarrollo de los recursos humanos en las áreas de salud, incluyendo el área de inocuidad de alimentos, debe ser un elemento estratégico y de interés público para el país al ser el Ministerio de Salud el órgano competente encargado del tema. Por

ello, el mencionado Plan Nacional de Desarrollo define como una acción estratégica para el sector salud el establecimiento de:

Plan de provisión de recursos de infraestructura, humanos, tecnológicos y financieros en salud con calidad, seguridad y accesibilidad. (MPN, 2006)

Esta prioridad establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de una forma u otra da continuidad a los lineamientos del anterior Plan de Salud 2002-2006 que también estableció la formación de recursos humanos como una de las áreas a desarrollar para fortalecer el Sistema Nacional de Salud en Costa Rica, situación que queda demostrada con la emisión y suscripción del Decreto Ejecutivo No.32209-S, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 2 de febrero del 2005 mediante el cual se crea la Comisión de Recursos Humanos en Salud con la finalidad de proponer políticas de mejoramiento de la calidad de los recursos humanos del sector.

Durante el año 2006 de manera conjunta el Ministerio de Salud, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud publican el estudio *Recursos Humanos en Salud en Costa Rica: Información Actual y Desafíos para una Década*. El estudio hace un análisis de la situación actual y de principales desafíos para lograr el desarrollo de los recursos humanos en el sector salud con base en el trabajo desarrollado por la Comisión de Recursos Humanos en Salud. A continuación se citan algunos de los más importantes:

Políticas

Establecimiento de políticas y planes a largo plazo para fortalecer la rectoría, planificación y desarrollo de los recursos humanos en el Ministerio

....

Fomento de los sistemas de educación permanente orientados por necesidades de salud y de servicio.

Identificación de los trabajadores con la misión de los servicios de salud e impulso hacia una productividad por medio de los sistemas de contratación e incentivos.

Promoción de la investigación en el campo de la formación, el trabajo y la práctica técnica profesional en salud.

Desarrollo de un sistema de acreditación de los programas educativos, con el propósito de mejorar la calidad formación.

Promoción de un sistema de recertificación profesional con el propósito de elevar la calidad profesional.

Información

Desarrollo de sistemas de información sobre existencia, distribución y características de la fuerza laboral en salud.

Análisis e investigación sobre las tendencias futuras sobre formación, distribución y migración de profesionales de salud.

Investigación y desarrollo de mediciones sobre la distribución del personal de salud por unidad geográfica y en relación a la salud de la población.

Mediciones en torno a la disponibilidad de profesionales de salud en relación a los indicadores de necesidades o metas de salud.

Formación

Fomento de la participación de diversos actores (Universidades, principales empleadores y grupos profesionales) en el proceso de elaboración de políticas y planificación de los recursos humanos en salud.

Establecimiento de relaciones permanentes entre los organismos de formación de profesionales de salud y los servicios de salud.

Impulso de regulaciones generales e incentivos a la formación profesional, para adecuar los planes de formación a la realidad de salud.

Definición de competencias de los profesionales y técnicos en salud que el país necesita.

Gestión

Desarrollo de mediciones del uso de la fuerza de trabajo en diferentes niveles de atención y en programas prioritarios.

Fomento de un ambiente participativo y una relación saludable con las organizaciones de trabajadores que permitan la continuidad en la prestación de los servicios.

Logro de seguridad en los servicios de salud del país controlando los riesgos ambientales.

Desarrollo de mecanismos de gestión vinculados con las políticas y objetivos del sistema.

Fomento del trabajo en equipo por medio de la vinculación de los esfuerzos individuales y colectivos a las metas de salud.

Estimulo a la planeación del recurso humano del país y en cada una de las instituciones públicas.

Diseño y desarrollo de procesos de educación permanente para todos los niveles de los servicios de salud.

Empleo

Establecimiento de mecanismos que procuren eliminar la precarización en el empleo.

Análisis y desarrollo de mecanismos de planificación que superen las inequidades en el empleo en cuanto a:

Contratación

Incentivos salariales

Análisis de los factores que generan el desempleo y pluriempleo en profesiones de la salud con el fin de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores en salud. (Vargas y Borrel, 2006)

Dado que en el Capítulo I se ha establecido que la competencia legal en materia de rectoría en inocuidad de alimentos la ejercen el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, los desafíos anteriormente mencionados para el mejoramiento del recurso humano encargado del tema de la inocuidad de

los alimentos serían similares.

A nivel de las Américas se ha podido identificar como una necesidad la formación de líderes que promueva la emisión de políticas en inocuidad de alimentos eficientes y eficaces tal y como se citó en el capítulo anterior. Costa Rica no es la excepción, por lo que pensar en un mecanismo de intervención para la formación de recurso humano que pueda promover el cambio para lograr la implementación de un sistema de inocuidad de alimentos eficiente y efectivo, podría traer beneficios sociales, políticos y económicos de suma importancia para el país.

3.1 LA PROPUESTA

El Ministerio de Salud de Costa Rica a través de la Secretaría de Política Nacional de Alimentación y Nutrición definió la política de alimentación y nutrición para el período 2006-2010 (Ministerio de Salud, 2006).

La política 8 del documento anteriormente citado, hace referencia a la promoción de procesos integrales e intersectoriales orientados a garantizar la inocuidad de los alimentos. Dentro de las estrategias principales se pueden mencionar:

- Desarrollo e implementación del sistema nacional de inocuidad de

alimentos.

- Fortalecimiento y modernización de la reglamentación sanitaria en inocuidad de alimentos incorporando las recomendaciones del CODEX ALIMENTARIUS.
- Fortalecimiento de la Comisión Interinstitucional de Inocuidad de Alimentos (Ministerio de Salud, 2006).

La emisión de este documento proporciona un sustento jurídico importante para trabajar en la promoción del tema de la inocuidad de alimentos, así como en el mejoramiento de las capacidades de los recursos humanos utilizando como mecanismo la actual Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos.

El decreto ejecutivo número 30083-S-MAG mediante el cual se crea el Consejo Ministerial para la Inocuidad de Alimentos (CMIA) y la Comisión Intersectorial para la Inocuidad de Alimentos (CIIA) (DIARIO OFICIAL DE LA GACETA. 2002), sustenta su accionar en la Ley General de Salud y la Ley Orgánica de Ministerio de Agricultura y Ganadería tomando en consideración que la salud de la población y la sanidad agropecuaria son bienes de interés público tutelados por el Estado; que el aseguramiento de la inocuidad de los alimentos es un asunto de importancia estratégica para el desarrollo sostenible del país por los efectos sobre la salud pública, la seguridad alimentaria, la sanidad agropecuaria, la

competitividad y el acceso a mercados sobre la base de los lineamientos establecidos por la Organización Mundial del Comercio y finalmente por la importancia del sector agropecuario en la economía del país.

La COMISION INTERSECTORIAL DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS está constituida por los siguientes actores: en representación del Poder Ejecutivo: Un representante de la Dirección de Registros y Controles del Ministerio de Salud (MS), un representante de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN) del Ministerio de Salud, un representante del Servicio de Protección Fitosanitaria del Estado del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), un representante de la Dirección de Salud Animal (MAG), un representante del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), un representante de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), un representante del Ministerio de Educación Pública (MEP), un representante de la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (ONNUMEIC), un representante del Consejo Nacional de Producción (CNP), un representante del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA). En representación del sector académico: un representante del Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos (Convenio UCR-MICIT-MAG), un representante del Centro de Investigaciones Agronómicas de la Universidad de Costa Rica (CIA). En representación de los consumidores: un representante de la Federación

Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO). En representación del sector privado: un representante del Centro de Formación de Formadores (CEFOF), un representante de la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), un representante de la Cámara de Exportadores (CADEXCO), un representante de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA). En representación de los organismos internacionales de cooperación: Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) (DIARIO OFICIAL DE LA GACETA. 2002).

De conformidad con el Decreto supracitado a los integrantes de la Comisión les corresponde formular la propuesta de políticas para presentarla al Consejo Ministerial para la inocuidad de los alimentos, elaborar la propuesta de funcionamiento del Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos, conformar un grupo de trabajo para la armonización de las políticas sectoriales con las políticas de inocuidad de alimentos, implementación de un programa nacional de información y capacitación, conformación de grupos de trabajo adhoc así como el aseguramiento de la participación del sector privado y la sociedad en general en el proceso (DIARIO OFICIAL DE LA GACETA. 2002).

En cuanto al Consejo Ministerial de Inocuidad de Alimentos está constituido de la siguiente forma: en representación del Poder Ejecutivo: El Ministro de Salud y el Ministro de Agricultura y Ganadería. Se especifica que el Consejo Ministerial será un Organismo Técnico Consultivo del Gobierno en los aspectos relacionados con la definición de políticas en inocuidad de alimentos. Es presidido por el Ministro de Salud. En este sentido, le corresponde colaborar en la formulación y aprobación de políticas en inocuidad de alimentos con base en las recomendaciones de la Comisión Intersectorial así como facilitar la interacción y coordinación con las diferentes autoridades con competencia en el tema y la creación de una secretaría técnica para realizar las funciones de la Comisión Intersectorial. En cuanto a este Consejo se puede observar claramente que también tiene competencias en el diseño e implementación de la política (DIARIO OFICIAL DE LA GACETA. 2002).

Dado que una de las áreas estratégicas de la Comisión es el tema de fortalecimiento institucional se podría promover que en el marco de la misma se generen las propuestas de políticas que promuevan el desarrollo de los recursos humanos. Lo anterior por que como se ha venido comentando existen una serie de entidades gubernamentales que tienen competencia en el tema de inocuidad de alimentos y en esta Comisión están reunidos tanto los actores públicos como privados involucrados en el tema.

En este sentido a nivel de la Comisión se podría trabajar en una propuesta de intervención para el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos que tome en cuenta tres componentes fundamentales con un abordaje intersectorial e integral al estar reunidos en ella los actores y organizaciones competentes directamente involucrados en el tema de inocuidad de alimentos (sectores público, privado, académico y consumidores).

3.2 COMPONENTES FUNDAMENTALES

Partiendo de lo anteriormente propuesto y tomando en cuenta que existe en Costa Rica una comisión de carácter interinstitucional encargada de generar políticas en inocuidad de alimentos a través de la misma se podría implementar una política para el desarrollo adecuado de los recursos humanos; que se aplique de manera integral que cubra a la totalidad de los profesionales que trabajan en organizaciones con competencia en el tema a nivel gubernamental y que tome en cuenta los siguientes componentes:

3.2.1 Planificación

- Establecimiento de planes generales de inocuidad de alimentos a mediano y largo plazo para fortalecer la rectoría, planificación, la coordinación y el desarrollo de los recursos humanos en las organizaciones involucradas en el tema.
- Establecimiento de una política nacional de coordinación intersectorial que involucre a todos los actores involucrados en el sistema y defina las funciones, roles y responsabilidades de manera clara y específica con la finalidad de evitar duplicaciones mediante el establecimiento de protocolos.
- Establecimiento de una política nacional que promueva el trabajo en equipo a nivel intergubernamental, la complementariedad y no duplicación de acciones.
- Plan permanente de educación y capacitación de acuerdo con las necesidades y competencias que se puedan identificar para cada

organismo gubernamental;

3.2.2 Gestión

- Políticas de empleo que incorporen elementos tales como:
 - Políticas para regular la formación, la calificación profesional, la educación permanente, el trabajo y el ejercicio profesional involucrando a los actores que forman parte de este proceso como por ejemplo la academia, las asociaciones profesionales, etc;
 - Contratación;
 - Incentivos salariales, de formación y de promoción laboral ligados a la productividad y al cumplimiento de metas específicas que permitan o promuevan la permanencia del personal en la organización;
 - Establecimiento de alianzas estratégicas con los colegios profesionales e instituciones académicas para mejorar el desarrollo profesional.
 - Establecimiento de mecanismos de gestión de la calidad y productividad.
 - Establecimiento de un plan de capacitación continuo, integral, e interdisciplinario adecuado a los requerimientos y competencias de cada organización.

- Fortalecimiento del liderazgo de los funcionarios a través de un programa de planificación que promueve los programas de capacitación para los gerentes
- Establecimiento mecanismos de comunicación e información interna para los empleados oportunos y efectivos
- Programas de mentoría para la capacitación y formación de los profesionales más jóvenes
- Establecimiento de mecanismos de gestión del desempeño;

3.2.3 Regulación

- Establecimiento de lineamientos legales necesarios para promover las acciones arriba citadas. Podrían ser desarrollados reglamentaria y otros podrían ser más difíciles de implementar por que serían necesarias reformas de carácter legal.

Desde el punto de vista jurídico algunos de estas directrices podrían ser difíciles de desarrollar e implementar ya que en Costa Rica exige una legislación laboral y un régimen del servicio civil que regula los aspectos relativos a los derechos y garantías de los trabajadores así como la carrera profesional de los mismos (salario, vacaciones, aguinaldo, derechos laborales etc) que eventualmente serían difíciles de implementar por que requerirían una

reforma de carácter legal pero no imposible y prueba de lo anterior es la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (Costa Rica, 1996), mediante la cual se creó un organismo de carácter público privado que salió de la esfera pública y no quedó supeditado a la Ley de Servicio Civil del país, situación que facilitó los procesos de contratación y formación del personal.

Otras únicamente requieren de la voluntad política de los Gobiernos ya que podrían ser implementadas por la vía reglamentaria de manera gradual y progresiva y entre ellas se pueden citar aspectos como la definición de roles y responsabilidades, competencias específicas, creación de planes de capacitación, programas de mentoría, alianzas estratégicas para la acreditación de programas de formación profesional. Una propuesta como la anterior podría ser desarrollada y presentada por la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos con la finalidad de promover la existencia e implementación de políticas en inocuidad de alimentos eficientes y efectivas para la respectiva consideración por parte del Consejo Interministerial de Inocuidad de Alimentos.

Una iniciativa de este tipo incentivaría el interés de los profesionales por seguir trabajando en el área de Gobierno garantizándose en el país la sostenibilidad

de las políticas en el tema y por ende el aumento en la competitividad así como la optimización de los recursos humanos, financieros y técnicos disponibles en el tema.

CAPITULO 4

LOS ACTORES SOCIALES Y LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS

4.1 LOS RECURSOS HUMANOS Y LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

Para la realización y diseño de presente trabajo se incorporaron fuentes de información primarias que en primera instancia mediante la realización de entrevistas a representantes de los organismos gubernamentales competentes en el tema de políticas públicas e inocuidad de alimentos en Costa Rica.

Lo anterior con el objetivo de consultar con los actores sociales la importancia de la calidad del recurso humano en el establecimiento de políticas públicas en inocuidad de alimentos así como su perspectiva en cuanto a la posibilidad de que a través del trabajo que realiza la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos se pueda elaborar una propuesta de políticas para la promoción de la calidad del recurso humanos.

Se obtuvo retroalimentación de profesionales que son parte de la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos a nivel del sector público y del sector productivo. A nivel del sector público se entrevistó a la representante del Ministerio

de Salud quien tiene a su cargo la Secretaría Técnica de la Comisión. En cuanto al sector privado con la representante de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria quien desde sus inicios y hasta la fecha a estado a cargo de la coordinación de la Comisión. También se entrevistó a un representante de la Cámara de Exportadores que está representada en la Comisión sin asistir de manera regular a las reuniones de la misma.

En el desarrollo de este proceso se identificaron una serie de factores sumamente interesantes en cuanto a la situación actual de la Comisión, el nivel de injerencia político de la misma, la importancia de la calidad de los recursos humanos, su promoción y las condiciones requeridas para fortalecer la emisión de políticas públicas de carácter efectivo en el tema. A continuación se procederá a desarrollar las consideraciones más importantes:

- La Comisión Intersectorial de Inocuidad de alimentos está conformada por un grupo de profesionales expertos en el tema de inocuidad de alimentos y que tienen un perfil tanto técnico como profesional sumamente importante. Todos y cada uno de ellos están comprometidos y son conscientes de la importancia que tiene para el país tanto a nivel externo como interno la inocuidad de alimentos.

- La Comisión ha desarrollado una serie de trabajos sumamente importantes en temas de publicidad y gestión normativa entre los que se pueden citar las guías de buenas prácticas y existen también una gran cantidad de iniciativas que se quieren desarrollar y promover.
- Existen una serie de organizaciones gubernamentales con competencia específica en el tema. A la fecha de hoy el Ministerio de Salud tiene la rectoría y supervisión en el tema, pero el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Servicio Nacional de Salud Animal ejerce la competencia en el tema de los productos alimenticios de origen animal, de manera que no existe a la fecha un mecanismo que permita establecer la existencia y promoción de una labor coordinada, eficiente y efectiva a nivel intergubernamental en el tema de inocuidad de alimentos.
- A pesar de que en este momento el tema de inocuidad de los alimentos es un tema de alta prioridad existen también otros temas o situaciones hacia los cuales las autoridades del Gobierno deben destinar sus esfuerzos por estar ocasionando problemas de salud de mayor gravedad por ejemplo el dengue, la tosferina. Por este motivo los recursos económicos destinados y

dedicados al tema son limitados ya que los dineros deben orientarse a la atención de situaciones que pueden ocasionar emergencias mucho mayores.

- El recurso humano dedicado al tema no es suficiente dentro de las diferentes entidades gubernamentales y también tiene otras funciones de carácter específico que desarrollar lo cual también limita la posibilidad de que puedan dedicarse a la promoción y desarrollo de la inocuidad de los alimentos.
- Existe una propuesta de Decreto Ejecutivo que pretende modificar el Decreto de Creación de la Comisión y dentro de éste la conformación del Consejo Interministerial incorporando a los Ministros de Comercio Exterior y Economía y creando un Consejo de Directores en el tema de inocuidad como un ente intermedio entre la Comisión Intersectorial y el Consejo Ministerial. Este Consejo estaría conformado por los Directores de los entes gubernamentales que tienen competencia en el tema y que tienen un mayor nivel de acceso, acercamiento e injerencia ante las autoridades políticas y permitiría una mayor articulación a nivel intergubernamental. A pesar de que la Secretaría de Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y

Nutrición (SEPAN) del Ministerio de Salud define en el tema de inocuidad de los alimentos como una de las prioridades del Plan de Alimentación y Nutrición, el plan de acción respectivo se encuentra en proceso de elaboración. Los entrevistados coincidieron en que el desarrollo de políticas que promueva la calidad de los recursos humanos en el tema es fundamental para lograr el compromiso en la emisión de políticas efectivas en inocuidad de alimentos sin embargo será difícil poder generar políticas de este tipo de carácter uniforme e institucional ya que existe un Código de Trabajo y un Estatuto General del Servicio Civil que regula los aspectos relacionados con la contratación.

- La Ley Número 1581 del 10 de junio de 1953 crea el Estatuto del Servicio Civil que será el que regule las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores y a esta Dirección le corresponden los aspectos relativos al análisis, clasificación y valoración dentro de la administración así como la promoción de programas de administración de personal y los aspectos salariales respectivos (Costa Rica, 1953).
- Los recursos económicos disponibles para desarrollar el trabajo de la Comisión son insuficientes ya que no existe una asignación presupuestaria

específica que le dé sustento económico.

- En cuanto al recurso humano que conforma la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos y en general el recurso humano dedicado al tema de inocuidad de alimentos es importante que se mantenga actualizado y que reciba capacitación continua sobre el tema.
- Es vital y fundamental para el adecuado desarrollo y competitividad del país la implementación y desarrollo de políticas que promuevan el desarrollo y la gestión de la calidad de los recursos humanos en inocuidad de alimentos, y este es un tema que debería convertirse en una política de Estado.

4.2 CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA CALIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

Tomando como base la coyuntura actual de Costa Rica y la situación del tema de inocuidad de alimentos, la emisión de políticas adecuadas promocionando la calidad del recurso humano se podrían destacar los siguientes aspectos que pueden ser la base para desarrollar una propuesta de orientación de la política pública en inocuidad de alimentos basada en la calidad del recurso humano y de

carácter intersectorial que mejore la acción gubernamental en el tema.

- En Costa Rica existe el marco jurídico institucional que respalda en todos sus extremos la forma en que se emiten las políticas públicas en inocuidad de alimentos.
- Existen una serie de organismos gubernamentales que tienen competencias específicas en el tema y a los que les correspondería desarrollar políticas de carácter intergubernamental de manera coordinada y efectiva.
- La propuesta de que a través de la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos se genere todo un marco que promueva mecanismos y políticas orientadas al fortalecimiento de la capacidad de los recursos humanos no podría ser implementada por que en este momento existe una normativa específica a saber el Estatuto del Servicio Civil que es el que regula las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus funcionarios.
- La posible suscripción y adopción de la propuesta de decreto que crearía el Consejo Directivo podría ser una opción para la generación de políticas que

promuevan la gestión y promoción de la calidad de los recursos humanos.

- Para que exista una coordinación de carácter intersectorial a nivel gubernamental eficiente y efectiva se requiere generar una política de carácter integral en inocuidad de alimentos que promueva y desarrolle la importancia del tema sobre aspectos o columnas vertebrales como lo son la protección de la salud pública, la seguridad en el suplemento de los alimentos y la competitividad a nivel nacional e internacional tomando en cuenta aspectos tales como la exportación de productos alimenticios y el turismo que se convierte en un elemento de vital importancia para el país y para otras regiones.
- Costa Rica y el resto de nuestros países deberían poner atención a un ejemplo como el que ha desarrollado Canadá mediante la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos o los Estados Unidos donde existe desde las más altas esferas políticas un compromiso con la inocuidad de alimentos, la protección de la salud pública y el suministro efectivo de alimentos. Es a través de esta política integral que esta agencia desarrolla toda una propuesta de cumplimiento efectivo de sus áreas estratégicas de acción a través del desarrollo de una política de gestión y promoción de la

calidad de sus recursos humanos.

- Una política de que promueva la gestión integral de los recursos humanos debería empezar por tomar en cuenta los siguientes elementos:
 - Liderazgo Político y compromiso con el tema que permita la adopción de una política integral que promueva el tema de inocuidad de alimentos.
 - Los elementos de planificación, gestión y regulación incorporados en la sección anterior.
 - La acción intersectorial como un elemento que permita incorporar a los diferentes tomadores de decisión con competencias en el tema que permita definir los roles y responsabilidades de manera efectiva y eficiente.
 - A pesar de que en Costa Rica es el estatuto del Servicio Civil es el ente que regula la relación entre los funcionarios públicos y el Estado sería importante pensar en la implementación de mecanismos que promuevan y desarrollen políticas que incentiven la promoción de los recursos humanos y permitir implementar procedimientos que fomenten la mejora en las capacidades de los funcionarios y de esta forma tratar de garantizar su permanencia en el sector.

- Si en Costa Rica se pudieran mejorar los mecanismos que permitan tener información clara sobre los costos directos e indirectos y el impacto económico y social que generan las enfermedades transmitidas por alimentos sobre la competitividad de un país, es posible que nuestros líderes políticos trataran de emitir políticas que desarrollen la capacidad de los recursos humanos y de inocuidad de alimentos en general.

... El costo económico y social de las enfermedades transmitidas por alimentos es probablemente muy grande en la mayoría de los países del hemisferio. Si este costo fuera visible o por lo menos estimado, los gobiernos sin duda tomarían medidas inmediatas para reducirlo. Por consiguiente la estimación el costo de las ETA debe recibir seria consideración por parte de las autoridades nacionales y de los organismos regionales e internacionales, como preámbulo para un enfrentamiento del problema de la calidad e inocuidad de los alimentos... (Molins, 2007).

4.3 UNA PROPUESTA ALTERNATIVA PARA COSTA RICA

Dado que en este momento no es posible pensar en la implementación de una política unificada que promueva la calidad de los recursos humanos a través de la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos, por la situación legal existente, a continuación se describen una serie de elementos que podrían unificarse en una propuesta tendiente a lograr una posible reforma impulse el desarrollo de la calidad del recurso humano así como la implementación de políticas efectivas en inocuidad de alimentos.

1. Elaboración de un plan de acción a nivel macro orientado a la creación de un sistema integrado de inocuidad de alimentos de carácter formal o informal. En el marco de este plan se debe buscar la armonización y unificación de las políticas en inocuidad de alimentos integrando y distribuyendo de manera clara y específica las funciones que tendrán cada uno de los actores con competencia en el tema tanto a nivel nacional como local. Este plan debe establecer una política nacional de coordinación intersectorial que involucre a todos los actores involucrados en el sistema, y que defina las obligaciones y competencias específicas de cada una de las instituciones involucradas con la finalidad de evitar duplicaciones.

Para lograr este objetivo se requiere que las altas autoridades de los Ministerios de Agricultura (Ministro de Agricultura, Director del Servicio Nacional de Salud Animal y Director del Servicio Nacional de Protección Fitosanitaria) y del Ministerio de Salud discutan y definan las opciones idóneas para poner este mecanismo en operación tomando en cuenta la importancia del tema de la inocuidad de alimentos para el desarrollo competitivo del país y para proteger la salud. Dentro de este plan deben de incorporarse elementos específicos que desarrollen la calidad de los recursos humanos mediante la elaboración de los mecanismos de planificación, gestión y regulación mencionados en el capítulo 3.

2. Paralelamente a lo anterior, trabajar en la redacción de un proyecto de ley que tenga como objetivo la creación de una agencia única en inocuidad de alimentos, que en primera instancia convierta al tema en una política de Estado y que al mismo tiempo defina las funciones, roles y competencias que debería tener una agencia con estas características, así como la forma de operación desde el nivel central hasta el local.
3. En el marco de la elaboración de esta propuesta debe incorporarse un capítulo específico tal y como se hizo con la Ley número 7638 Ley de

Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora de Comercio Exterior, mediante el cual se establezca de forma específica que la Agencia no estará sujeta a las disposiciones de la Ley del Estatuto del Servicio Civil quedando únicamente sujeta a las disposiciones establecidas en materia laboral por el Código de Trabajo. Esta situación permitirá una mayor flexibilidad a la hora de contratar funcionarios y al mismo tiempo otorga la posibilidad de establecer políticas específicas que trabajen en la planificación, gestión y regulación adecuada del tema de los recursos humanos.

4. El desarrollo de un proceso de planificación estratégica de recursos humanos para definir el perfil de los profesionales con que se cuenta, así como de los profesionales que se requieren es un proceso que se hace necesario realizar. Este proceso debe ser parte integral tanto del plan de acción como dentro de la propuesta de creación de una agencia única de inocuidad de alimentos. Lo anterior por que es este recurso humano el que permitirá la adecuada implementación y ejecución de las políticas en inocuidad de alimentos.

5. Tomando como base el plan estratégico anteriormente mencionado se debe desarrollar una propuesta de políticas para la promoción de los recursos humanos que incorpore al menos los siguientes elementos:

- **Planificación**

- Establecimiento de una política nacional de planificación de los recursos humanos que promueva la coordinación y el trabajo en equipo, la complementariedad y no duplicación de acciones.
- Plan permanente de educación y capacitación de acuerdo con las necesidades y competencias que se puedan identificar como necesarias para la implementación de políticas en inocuidad de alimentos.

- **Gestión:**

- Políticas para regular la formación, la calificación profesional, la educación permanente, el trabajo y el ejercicio profesional involucrando a los actores que forman parte de este proceso (colegios profesionales, academia, etc).
- Manuales de procedimientos y de puestos que definan las competencias técnicas y profesionales del personal profesional

requerido para el funcionamiento eficiente del servicio oficial.

- Políticas de contratación;
- Incentivos salariales, de formación y de promoción laboral ligados a la productividad y al cumplimiento de metas específicas que promuevan la permanencia del personal en la organización;
- Establecimiento de mecanismos de gestión de la calidad y productividad.
- Establecimiento de un plan de capacitación continuo, integral, e interdisciplinario.
- Promoción del liderazgo de los funcionarios a través de un programa de planificación que promueva los programas de capacitación para los gerentes
- Mecanismos de comunicación e información interna para los empleados oportunos y efectivos.
- Programas de mentoría para la capacitación y formación de los profesionales más jóvenes.
- Establecimiento de mecanismos de gestión del desempeño;
- Regulación
 - Establecimiento de reglamentación y directrices generales que contemplen los elementos citados.

6. Desarrollo e implementación de protocolos específicos que le permitan a los órganos con competencia en el tema la posibilidad de delegar y acreditar en terceras partes la ejecución de servicios oficiales específicos. Estos lineamientos deben contemplar directrices específicas sobre las capacidades que debe tener el recurso humano al que se le delegan estas funciones tanto a nivel de competencias técnicas como profesionales. Se recomienda la actualización y revisión periódica de los mismos.

Para poder contar con servicios eficientes y efectivos en inocuidad de alimentos se requiere de un fuerte componente de liderazgo por parte de las autoridades del Estado y de una fuerte participación del sector privado e impulso por parte del sector privado en el proceso. En este sentido las recomendaciones y propuestas expresadas anteriormente pueden ser la base para una reforma a nivel nacional y que podría ser de utilidad para que otros países en el Hemisferio promuevan la transformación de los servicios nacionales de inocuidad de alimentos mediante la inclusión de políticas que promuevan el desarrollo de capacidades de los recursos humanos, teniendo en cuenta que este es un proceso gradual pero que debe ser sostenible y continuo para de esta forma poder enfrentar los retos que tanto a nivel nacional como internacional se presentan.

CONCLUSIONES

Al inicio de este trabajo se estableció como objetivo general la posibilidad de proponer una orientación de la política pública en inocuidad de alimentos hacia conceptos de calidad de los recursos humanos en Costa Rica, bajo el cumplimiento o alcance de la caracterización en que se emiten las políticas públicas en inocuidad de alimentos, la identificación de mecanismos de gestión que permitan la integración de los actores involucrados y el desarrollo de una propuesta que permitiera y promoviera el desarrollo e implementación de políticas públicas intersectoriales basadas en la calidad de los recursos humanos.

En primera instancia se realizó una caracterización en cuanto a la forma en que se emiten las políticas públicas en Costa Rica y se determinó que en el país existe todo un marco legal a nivel general y específico que permite el desarrollo e implementación de políticas en inocuidad de alimentos. Este marco jurídico existente otorga competencias a diferentes instituciones gubernamentales en el tema de inocuidad de alimentos.

A pesar de lo anteriormente expuesto, es recomendable tal y como lo sugiere la FAO, pensar en el establecimiento de un esquema o un mecanismo que permita

mejorar la coordinación y la comunicación entre los diferentes organismos con competencia en el tema para de esta forma promover la generación e implementación de políticas públicas en inocuidad de alimentos de manera efectiva y eficiente. Inicialmente se consideró que la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos podría ser un mecanismo a través del cual se pudiera trabajar en la generación de una serie de mecanismos de gestión que no solo promovieran la acción y coordinación intersectorial, sino también la emisión de políticas que impulsaran el desarrollo y la calidad de los recursos humanos.

La experiencia práctica de los representantes del sector público y del sector privado es que en este momento no sería posible la utilización de este modelo ya que en Costa Rica existe una legislación específica que ya regula las relaciones entre los funcionarios públicos y el Estado. En este sentido la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos adolece de las competencias legales necesarias para promover este tipo de cambios. Independientemente de lo anterior y dada la gran capacidad técnica de la Comisión, planteamientos que recomienden la implementación de mecanismos que promuevan la calidad de los recursos humanos podría ser una recomendación hacia los líderes políticos con competencia en el tema. Se ha realizado por parte del Ministerio de Salud y de la Organización Panamericana de la Salud todo un estudio para caracterizar la

situación de los recursos humanos en salud y las necesidad de reformar las políticas y el marco estructural actual, el gran problema viene por que esta política general de salud y las propuestas de reforma y necesidades futuras del sector se orientan más a la atención de otras enfermedades que generan mayores problemas en salud que a las enfermedades transmitidas por alimentos. En el tanto la atención del tema de inocuidad de alimentos no se convierta en una política de Estado para el país será difícil generar un cambio en la generación de políticas que promuevan el desarrollo y la calidad de los recursos humanos. Experiencias como la de Canadá y algunos otros países desarrollados que hasta han desarrollado estudios de costos sobre el tema de enfermedades transmitidas por alimentos se convierten en un elemento de carácter prioritario no sólo en Costa Rica sino que posiblemente en el resto de los países de las Américas.

La necesidad de reforzar las capacidades gerenciales y de negociación de los profesionales y técnicos con competencias en el tema se convierte en un elemento vital para el desarrollo de políticas en inocuidad de alimentos. Son ellos los llamados a generar y promover este cambio por lo que este tópico se convierte en un tema de interés general para desarrollar y promover en el futuro.

Tomando en cuenta que no es posible en este momento utilizar el mecanismo de

la Comisión de Inocuidad de Alimentos de Costa Rica para la generación de políticas que mejoren la capacidad de los recursos humanos a través del análisis realizado se pueden priorizar una serie de elementos básicos sobre los que se debe trabajar para promover este cambio en la forma de emitir políticas públicas en inocuidad de alimentos:

- El tema de inocuidad de alimentos debe ser una política de Estado de interés prioritario para el Gobierno tomando en cuenta la importancia que tanto a nivel interno como externo debe tener para el país.
- El tema de desarrollo de estudios costo beneficio sobre la importancia de invertir en el tema de inocuidad de alimentos se convierte en un elemento de vital importancia.
- Una política de Estado en inocuidad de alimentos debe promover la acción e integración intergubernamental e intersectorial especialmente en aquellos países en los que no existe una agencia única que tenga competencias en el tema.
- Esta política de Estado debe contener un tema específico sobre la gestión

del recurso humanos que incorpore elementos de planificación, gestión y regulación que tome en cuenta o incluya al personal que trabaja en las diferentes instancias gubernamentales y deber ser intergubernamental e intersectorial.

- La promoción y desarrollo de la inocuidad de alimentos mediante el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos y la emisión de estas políticas es posible, siempre y cuando exista liderazgo político para generar el cambio.
- Adicionalmente se constituye en un elemento que tanto Costa Rica como el resto de los países debería considerar e implementar en el corto plazo por los beneficios que podría traer en la mejora y protección de la salud de los consumidores y en la competitividad del país.



**MAESTRIA EN GERENCIA
DE PROGRAMAS SANITARIOS EN
INOCUIDAD DE ALIMENTOS**

BIBLIOGRAFÍA

CFIA (CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY), Achieving excellence through our people. Texto disponible en: <http://www.inspection.gc.ca/english/hrrh/strat2003-08/strate.shtml>. Consulta en: 21 de abril 2007.

CARTA DE OTTAWA, disponible en <http://www.paho.org/spanish/HPP/OttawaCharterSp.pdf>, p.2, consulta en 3 de julio de 2007, 4 p.

CARTA DE BANGKOK PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD EN UN MUNDO GLOBALIZADO, disponible en http://www.who.int/healthpromotion/conferences/6gchp/BCHP_es.pdf, p. 4. Consulta en 3 de julio de 2007, 8 p.

CIRERA, Ana. 2005. Evaluación en el Diseño de Políticas Públicas. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, 10 p.

CONSUMERS INTERNATIONAL, 2005. El Consumidor participación activa en la comunicación sobre inocuidad de alimentos, Conferencia Regional sobre Inocuidad de los Alimentos, San José, Costa Rica, 6p.

COSTA RICA, 1949. Constitución Política de la República de Costa Rica. Texto disponible en: <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>. Consulta en: 11 abril 2007.

COSTA RICA. 1953. Ley del Estatuto del Servicio Civil, Ley número 1581 del 10 de junio de 1953, 52 p.

COSTA RICA. 1973. Ley General de Salud, Ley número 5395 del 30 de octubre de 1973. San José, Costa Rica, 72 p.

COSTA RICA, 1994. *Ley de Aprobación del Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, Ley N° 7475 de 20 de diciembre de 1994, San José, Costa Rica, 1994, Texto disponible en: <http://www.comex.go.cr/acuerdos/comerciales/omc/acuerdos/default.htm>. Consulta en: 11 abril 2007.

COSTA RICA. 1994. Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley número 7472 del 20 de diciembre de 1994. San José, Costa Rica, 38 p.

COSTA RICA, 1996. Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora de Comercio Exterior, Ley 7638 del 30 de octubre de 1996, Texto disponible en http://www.pgr.go.cr/SCIJ/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=25531&nVersion=27009&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://196.40.56.12/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=INTRANET;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\PGR04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO. Consulta realizada el 8 de agosto de 2007.

COSTA RICA. 1997. Ley de Protección Fitosanitaria, Ley número 7664 de abril de 1997. San José, Costa Rica; 18 p.

COSTA RICA. 2006. Ley del Servicio Nacional de Salud Animal, Ley número 8495 del 16 de mayo de 2006, San José, Costa Rica; 14 p.

DE SHIELD Michael, Mejora de la eficacia de los sistemas nacionales de control de los alimentos en las Américas y el Caribe, *Un estudio monográfico de Belice*, Conferencia Regional sobre Inocuidad de los Alimentos, Diciembre de 2005, San José, Costa Rica, 17 p.

DIARIO OFICIAL DE LA GACETA. 2002. Decreto Ejecutivo número 30083-S-MAG. Número 12 del 17 de enero del 2002. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 3 p.

FDA (Food and Drug Administration), Regulación CFR 21, Buenas Prácticas de Manufactura, 2002. Disponible en: <http://www.cfsan.fda.gov/~dms/cgmps3.html>. Consulta realizada en 3 de julio de 2007.

FAO/OMS (Organización para la Agricultura y la Alimentación; Organización Mundial de la Salud), SISTEMAS NACIONALES DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN, Conferencia Regional sobre Inocuidad de los Alimentos, Diciembre de 2005, San José, Costa Rica, 10 p.

FAO/WHO (Organización para la Agricultura y la Alimentación; Organización Mundial de la Salud), 2005. "Practical Actions to Promote Food Safety"; Final

Report, Regional Conference on Food Safety for the Americas and the Caribbean
FAO, San José, Costa Rica, 109 p.

MEIC, (Ministerio de Economía, Industria y Comercio). 2006. Reglamento Técnico
Centroamericano, Industria de Alimentos y Bebidas Procesados. Buenas
Prácticas de Manufactura. Principios Generales, 15 p.

MOLINS, Ricardo. 2007. El costo invisible de las enfermedades transmitidas por
alimentos, Revista COMUNIICA, Edición número 1, Año 3, enero abril 2007, p. 44.

MPN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). 2006. Plan
Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”, 2006-2010, Ministerio de
Planificación Nacional y Política Económica, San José, C.R : MIDEPLAN, 2007,
136 p.

MS (Ministerio de Salud de Costa Rica). 2003. Política Nacional de Salud, 2003-
2006, Ministerio de Salud, San Jose, C. R. Marzo 2003, 84 p.

MS (MINISTERIO DE SALUD DE COSTA RICA), 2006. POLÍTICA NACIONAL DE
ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN, 2006-2010. TEXTO DISPONIBLE EN:
[HTTP://WWW.MINISTERIODESALUD.GO.CR/POLITICAS.HTM](http://WWW.MINISTERIODESALUD.GO.CR/POLITICAS.HTM). CONSULTA
EN: 25 ABRIL 2007.

OMC (Organización Mundial del Comercio). 2006. Estadísticas de Comercio
Internacional 2006, Disponible en
http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2006_s/its06_bysector_s.pdf. Consulta en 3
de julio de 2007.

OPS (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD), Hacia una Década de
Recursos Humanos en Salud para las Américas, Reunión Regional de los
Observatorios de los Recursos Humanos en Salud; Octubre 2005, p.1. 4.

OPS (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD). 2006. Promoción de la
Salud Logros y Enseñanzas extraídas la Carta de Ottawa y la Carta de Bangkok.
Perspectivas para el futuro, Washington, 55 p.

Pierantoni, Varella y Franca, 2004. Recursos Humanos y Formación del Trabajo
en la Salud, disponible en: http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos/gestao_p.pdf.
Consulta realizada el 8 de julio de 2007, 31 p.

PROCOMER. 2007. Estadísticas según sector productivo, Módulo 2. Disponible
en:

HTTP://WWW.PROCOMER.COM/EST/MERCADOS/PDF/2006/MODULO%202_SECTOR_2007.PDF, Consulta en 29 de junio de 2007, 29 p.

RIGOLI, ROCHA Y FOSTER. 2005. Desafíos Críticos de los Recursos Humanos en Salud: Una Visión Regional, Revista Latinoam Enfermagen, disponible en www.eerp.usp.br/rlae, janeiro-fevereiro. 10 p.

ROCHA, Políticas Públicas: abril 2006.

VÁZQUEZ PEÑARANDA, Carmen María, BORREL Rosa María. 2006. Recursos humanos en salud en Costa Rica: situación actual y desafíos para una década. 1^o. ed. San José, Costa Rica: OPS. 168 p.

ANEXOS

Anexo 1: EDT del Programa Final de Graduación

