

Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control
de los alimentos

**Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento
de la capacidad**





Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control
de los alimentos

**Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento
de la capacidad**



Las opiniones expresadas en esta publicación son las de sus autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 978-92-5-305536-4

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica, Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2007

Si desea más información, puede dirigirse a:
Servicio de Calidad de los Alimentos
y Normas Alimentarias
Dirección de Nutrición y Protección del
Consumidor
Organización de las Naciones Unidas para
la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00153, Roma, Italia
Fax: (+39) 06 57054593
Correo electrónico: food-quality@fao.org
Sitio Web: www.fao.org/ag/agn/index_en.stm

iv	Lista de figuras, cuadros y anexos
vii	Lista de anexos
x	Siglas
xi	Agradecimientos
xii	Prefacio
xiv	Ámbito y objetivos de estas directrices
1	Primera Parte. Fortalecimiento de la capacidad y proceso de evaluación de las necesidades
3	Introducción
11	Segunda Parte. Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos
15	Presentación de los módulos
21	Módulo 1. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la gestión del control de los alimentos
44	Módulo 2. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad con respecto a la legislación alimentaria
72	Módulo 3. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en la inspección de alimentos
93	Módulo 4. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en los laboratorios oficiales de control de los alimentos
117	Módulo 5. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de evaluación en la información, educación y comunicación (IEC) sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
135	Tercera Parte. Instrumentos y técnicas
137	Debates en grupos de consulta
139	Análisis FODA
141	Diagrama de Venn
143	Evaluación del efecto de las reglamentaciones y análisis de costos-beneficios
147	Lecturas recomendadas



LISTA DE FIGURAS, CUADROS Y RECUADROS

Figuras

- 4** Figura 1. Principales fases de la cadena de suministro de alimentos
- 6** Figura 2. Niveles y dimensiones de la capacidad con respecto a la inocuidad y calidad de los alimentos
- 8** Figura 3. La evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, primer paso en el proceso de fortalecimiento de un sistema nacional de control de los alimentos
- 16** Figura 4. Pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 27** Figura M1-1. Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del control de los alimentos
- 51** Figura M2-1. Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la legislación alimentarias
- 78** Figura M3-1. Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la inspección de los alimentos
- 98** Figura M4-1. Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 122** Figura M5-1. Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
- 139** Figura 5. Análisis FODA: fortalezas y debilidades, oportunidades, amenazas
- 141** Figura 6. Escenario del diagrama de Venn para la inspección de los alimentos

Cuadros

- 25** Cuadro M1-1. Dimensiones de la capacidad para la gestión del control de los alimentos en el plano organizativo
- 25** Cuadro M1-2. Dimensiones de la capacidad para la gestión del control de los alimentos en el plano de sistemas
- 26** Cuadro M1-3. Métodos para recopilar información sobre la gestión del control de los alimentos
- 30** Cuadro M1-4. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del control de los alimentos
- 46** Cuadro M2-1. Ejemplos de las responsabilidades de los organismos gubernamentales en virtud de la legislación vigente en ese sector
- 48** Cuadro M2-2. Dimensiones de la capacidad en el marco jurídico reglamentario para el sistema de control de los alimentos
- 49** Cuadro M2-3. Dimensiones de la capacidad para la legislación alimentaria en el plano organizativo
- 49** Cuadro M2-4. Métodos para la recopilación de información sobre la legislación alimentaria

- 54** Cuadro M2-5. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la legislación alimentaria
- 75** Cuadro M3-1. Dimensiones de la capacidad de inspección de los alimentos en el plano organizativo
- 76** Cuadro M3-2. Dimensiones de la capacidad de inspección de los alimentos en el plano de los sistemas
- 77** Cuadro M3-3. Métodos para la recopilación de información sobre la inspección de los alimentos
- 81** Cuadro M3-4. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de inspección de los alimentos
- 96** Cuadro M4-1. Dimensiones de la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos en el plano organizativo
- 97** Cuadro M4-2. Dimensiones de la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos en el plano de los sistemas
- 97** Cuadro M4-3. Métodos para recopilar información sobre los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 101** Cuadro M4-4. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 120** Cuadro M5-1. Dimensiones de la capacidad relativas a las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos en lo que se refiere al sistema
- 120** Cuadro M5-2. Dimensiones de la capacidad para las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos en el plano organizativo
- 121** Cuadro M5-3. Métodos para recopilar información acerca de las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
- 124** Cuadro M5-4. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
- 145** Cuadro 1. Modelo sencillo de posibles costos y beneficios de los nuevos reglamentos de la UE sobre la inocuidad de los alimentos

Recuadros

- 16** Recuadro 1. Puntos de referencia para un sistema nacional de control de los alimentos
- 17** Recuadro 2. Inicio y obtención de apoyo para una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 18** Recuadro 3. ¿Dónde comenzar para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad?
- 19** Recuadro 4. Principios rectores de una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 19** Recuadro 5. Responsabilidades del equipo que lleva a cabo la evaluación de las necesidades
- 20** Recuadro 6. Recursos para la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 22** Recuadro M1-1. Preguntas para orientar la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la gestión del control de los alimentos
- 22** Recuadro M1-2. Diferentes sistemas para la gestión del control de los alimentos
- 23** Recuadro M1-3. ¿Qué comprende la gestión del control de los alimentos?
- 24** Recuadro M1-4. Organismos que intervienen en la gestión del control de los alimentos
- 28** Recuadro M1-5. Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la gestión del control de los alimentos
- 29** Recuadro M1-6. Opciones institucionales para la gestión del control de los alimentos

- 44** Recuadro M2-1. Definiciones de la legislación, reglamentos y normas referentes a la alimentación
- 44** Recuadro M2-2. Preguntas para orientar la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la legislación alimentaria
- 46** Recuadro M2-3. Distintos sistemas y marcos jurídicos para el control de los alimentos
- 50** Recuadro M2-4. Lista de verificación para la legislación alimentaria
- 52** Recuadro M2-5. Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la legislación alimentaria
- 72** Recuadro M3-1. Definiciones de la inspección y certificación de los alimentos
- 73** Recuadro M3-2. Preguntas orientativas para una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de la inspección de alimentos
- 79** Recuadro M3-3. Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la inspección de los alimentos
- 79** Recuadro M3-4. Responsabilidades básicas de los servicios de inspección de los alimentos
- 93** Recuadro M4-1. Preguntas orientativas para una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 99** Recuadro M4-2. Puntos de referencia internacionalmente aceptados para los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 117** Recuadro M5-1. IEC para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos
- 118** Recuadro M5-2. Preguntas orientativas para una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con las actividades IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
- 123** Recuadro M5-3. Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos



Material para el Módulo 1: Gestión del control de los alimentos

- 33** 1-1. Preparación de un perfil de país sobre la cadena alimentaria “de la granja a la mesa”
- 34** 1-2. Realización del análisis de las partes interesadas para la gestión de los alimentos
- 35** 1-3. Debates en grupos de consulta sobre la gestión del control de los alimentos con participación de funcionarios públicos
- 36** 1-4. Debates en grupos de consulta sobre la gestión del control de los alimentos con participación de representantes del sector alimentario y organizaciones de consumidores
- 37** 1-5. Entrevistas a las personas clave para la gestión del control de los alimentos
- 38** 1-6. Modelo de programa para un taller de autoevaluación (basado en el análisis FODA) para la gestión del control de los alimentos
- 39** 1-7. Escenario de análisis FODA para la gestión del control de los alimentos
- 40** 1-8. Plantilla para un informe sobre el análisis de situación relativo a la gestión del control de los alimentos
- 41** 1-9. Lista de verificación para la gestión del control de los alimentos
- 42** 1-10. Lista de verificación para una estrategia de control de los alimentos
- 43** 1-11. Modelo de programa de un taller de evaluación de las necesidades para la gestión del control de los alimentos

Material para el Módulo 2: Legislación alimentaria

- 56** 2-1. Plantilla para la recopilación de información sobre la legislación alimentaria
- 57** 2-2. Plantilla para la recopilación de información sobre los reglamentos alimentarios
- 58** 2-3. Plantilla para la recopilación de información sobre las normas alimentarias
- 59** 2-4. Plantilla para la recopilación de información sobre directrices, códigos de conducta y otra documentación conexa
- 60** 2-5. Pasos que se pueden seguir para realizar un examen de las publicaciones sobre la legislación alimentaria
- 62** 2-6. Marco jurídico y reglamentario para el control de los alimentos: matriz para el análisis de las partes interesadas
- 63** 2-7. Escenario de análisis FODA en relación con la legislación alimentaria
- 64** 2-8. Debates en grupos de consulta sobre la legislación alimentaria con participación de inspectores de alimentos
- 65** 2-9. Debates en grupos de consulta sobre la legislación alimentaria con participación de representantes de las empresas del sector y organizaciones de consumidores
- 66** 2-10. Plantilla para el informe sobre el análisis de situación relativo a la legislación alimentaria

- 67 2.11. Modelo de programa para un taller de evaluación de las necesidades en relación con la legislación alimentaria
- 68 2-12. Directrices para la formulación de la política alimentaria nacional

Material para el Módulo 3: Inspección de los alimentos

- 85 3-1. Examen de los documentos para la inspección de los alimentos
- 86 3-2. Debates en grupos de consulta con participación de inspectores de los alimentos
- 87 3-3. Debates en grupos de consulta sobre la inspección de alimentos con participación de empresas alimentarias
- 88 3-4. Debates en grupos de consulta sobre la enseñanza y capacitación en inspección de los alimentos
- 89 3-5. Escenario de análisis FODA para la inspección de los alimentos
- 90 3-6. Plantilla para el informe sobre el análisis de situación relativo a los alimentos
- 91 3-7. Establecimiento de prioridades de la inspección de alimentos basadas en la clasificación de las empresas alimentarias en función del riesgo
- 92 3-8. Modelo de programa para un taller de evaluación de las necesidades para la inspección de los alimentos

Material para el Módulo 4: Laboratorios oficiales de control de los alimentos

- 104 4-1. Inventario de los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 105 4-2. Inventario de equipo e instrumentos de los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 107 4-3. Examen de los documentos relativos a los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 108 4-4. Encuesta de evaluación de la capacidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 112 4-5. Debates en grupos de consulta con participación del personal de los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 113 4-6. Debates en grupos de consulta sobre los servicios realizados por los laboratorios oficiales de control de los alimentos con participación de funcionarios que intervienen en la gestión, inspectores de los alimentos y representantes del sector alimentario y/o de las organizaciones de consumidores
- 114 4-7. Escenario de análisis FODA para los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 115 4-8. Plantilla para el informe sobre el análisis de situación relativo a los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 116 4-9. Modelo de programa de un taller de evaluación de las necesidades para los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Material para el Módulo 5: Información, educación y comunicación sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

- 127 5-1. Inventario de materiales de IEC sobre inocuidad y calidad de los alimentos
- 128 5-2. Análisis de las partes interesadas en relación con la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
- 129 5-3. Debates en grupos de consulta acerca de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos con participación de funcionarios públicos
- 130 5-4. Debates en grupos de consulta acerca de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos con participación de los consumidores y sus organizaciones
- 131 5-5. Debates en grupos de consulta acerca de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos con participación del sector alimentario y las asociaciones empresariales

- 132** 5-6. Escenario de análisis FODA en relación con la IEC sobre la calidad e inocuidad de los alimentos
- 133** 5-7. Plantilla para el informe sobre el análisis de situación relativo a la IEC sobre la calidad e inocuidad de los alimentos
- 134** 5-8. Modelo de programa de un taller de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos



SIGLAS

ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BPA	Buenas prácticas agrícolas
BPF	Buenas prácticas de fabricación
BPH	Buenas prácticas de higiene
BPL	Buenas prácticas de laboratorio
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FSAI	Food Safety Authority of Ireland
HACCP	Análisis de peligros y de los puntos críticos de control
IEC	Información, educación y comunicación
ISO	Organización Internacional de Normalización
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OGM	Organismo genéticamente modificado
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
PME	Pequeña y mediana empresa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FODA	Fortalezas y debilidades, oportunidades, amenazas
UE	Unión Europea



AGRADECIMIENTOS

El presente documento es obra de Marlynn Hopper, consultora, y Ezzeddine Boutrif, jefe del Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias, de la Dirección de Nutrición y Protección del Consumidor. Varias personas del Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias y otras dependencias de la FAO han aportado observaciones y sugerencias para mejorar estas Directrices, y su colaboración merece todo nuestro agradecimiento.

Varios expertos en diversos aspectos de la inocuidad y calidad de los alimentos, de distintas partes del mundo, contribuyeron activamente a mejorar el borrador inicial, a través de un proceso de examen por homólogos, dentro del cual se incluyó una reunión de expertos en Nueva Delhi (India) del 14 al 16 de febrero de 2005. En ella participaron Delia Rodríguez Amaya, Universidad de Campinas, Brazil; Lennart Johansen, Ministerio de Pesca, Noruega; Sri Ram Khanna, Universidad de Delhi, India; Raj Malik, India; Alan Reilly, Organismo de Inocuidad de los Alimentos, Irlanda; Theo Van de Venter, Departamento de Salud, Sudáfrica; Mohammed Fahmi Saddik, Instituto Nacional de Nutrición, Egipto, y Noraini Mohd Othman, Departamento de Salud Pública, Ministerio de Salud, Malasia. Dennis Bittisnich, del Departamento de Agricultura, Pesca y Bosques de Australia, presentó algunas observaciones sobre el texto provisional. La FAO agradece a estos expertos su interés y empeño en participar en el proceso de examen, así como sus valiosas contribuciones para mejorar las Directrices.

> <

PREFACIO

La inocuidad y calidad de los alimentos se encuentra en el centro mismo del mandato de la FAO. La Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, convocada en Roma en noviembre de 1996, reafirma el derecho de todos a tener acceso a alimentos inocuos y nutritivos, en conformidad con el derecho a una alimentación adecuada y al derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Desde hace más de 40 años, la FAO colabora con gobiernos nacionales, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otras organizaciones internacionales y donantes, empresas alimentarias, instituciones científicas y ONG para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos.

Este tema de la calidad e inocuidad de los alimentos adquiere cada vez mayor relieve en el panorama internacional y nacional. El número creciente de miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la necesidad de cumplir las disposiciones del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) han transformado el contexto mundial del comercio de productos agrícolas y alimentos. Al mismo tiempo, los riesgos tradicionales y recientes transmitidos por los alimentos, la aparición de graves pánicos alimentarios transfronterizos y la mayor conciencia de los consumidores han puesto de manifiesto los desafíos que se plantean en la actualidad. Paralelamente, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, los donantes, los gobiernos nacionales y otras instancias han reiterado la importancia de fortalecer la capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos, como medio de mejorar la salud pública y/o promover el desarrollo económico, y han aumentado el número de proyectos y programas conexos.

Las iniciativas para mejorar la capacidad en el terreno de la inocuidad y calidad de los alimentos sólo conseguirán sus resultados y podrán ser sostenibles si están basadas en una atenta identificación y análisis de las necesidades y en la determinación de sus prioridades. No obstante, en muchos países la experiencia en evaluación de las necesidades es limitada. Además, la identificación de estas necesidades suele ser un proceso complejo, que depende muchas veces de factores diversos, como la existencia de prioridades incompatibles, la competencia por los recursos o la falta de información.

La FAO ha elaborado estas Directrices, en colaboración con la OMS, para ayudar a los gobiernos a identificar las necesidades de capacidad en los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos. Se está preparando una versión resumida (Strengthening national food control systems: A quick guide to assess capacity building needs) para aquellas situaciones que requieren una evaluación más rápida. Ambos textos

¹ FAO/OMS. 2003. Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Alimentación y Nutrición. Estudio FAO Alimentación y Nutrición 76. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Roma, Italia (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>).

están basados y son complementarios del documento de la FAO/OMS Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos¹, en el que se examina el establecimiento de un sistema regulador integrado de control de los alimentos respaldado por un planteamiento transparente y basado en el análisis de riesgos y la participación de todas las partes interesadas, “de la granja a la mesa”. Estas tres publicaciones constituyen, en conjunto, una guía teórica sobre los requisitos de un sistema nacional de control de los alimentos, así como una ayuda práctica para determinar qué capacidad se necesita con el fin de elaborar, aplicar y/o reforzar dicho sistema.

Al ayudar a los gobiernos a evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en los sistemas nacionales de control de los alimentos, el objetivo de la FAO es mejorar los resultados globales y la eficacia de las actividades de fortalecimiento de la capacidad y, de esa manera, contribuir a reducir el riesgo de los consumidores de contraer enfermedades transmitidas por los alimentos y aumentar la capacidad de cumplir los requisitos sanitarios y fitosanitarios para el comercio mundial de alimentos.



Ezzeddine Boutrif

Jefe,

Servicio de Calidad

de los Alimentos y Normas

Alimentarias

> <

ÁMBITO Y OBJETIVOS DE ESTAS DIRECTRICES

En estas Directrices se hace especial hincapié en la función de los organismos gubernamentales dentro de un sistema general relacionado con la inocuidad y calidad de los alimentos² (en adelante, “sistema nacional de control de los alimentos”). Su objetivo es ayudar a los gobiernos a evaluar su capacidad en los elementos básicos de un sistema nacional de control de los alimentos y a identificar las correspondientes necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Son, al mismo tiempo, ampliación y complemento de las *Directrices de la FAO/OMS para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*, que contienen orientaciones sobre el establecimiento de sistemas integrados de regulación para el control de los alimentos con un planteamiento transparente y basado en el análisis de riesgos y en la participación de todas las partes interesadas, “de la granja a la mesa”.

A diferencia de otras metodologías de evaluación y auditoría utilizadas para verificar que el sector de la alimentación cumple determinados reglamentos o normas, las presentes Directrices prestan especial atención a los organismos gubernamentales y autoridades de control de los alimentos responsables de su inocuidad y calidad. Tienen la peculiaridad de presentar tanto una metodología para la autoevaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad como puntos de referencia y principios internacionalmente aceptados para cada uno de los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos.

La determinación de las necesidades de capacidad es un paso fundamental en el proceso para reforzar la capacidad de los sistemas nacionales de control de los alimentos. La evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad es un medio para alcanzar un fin. La meta global es mejorar la salud pública y elevar los niveles de vida, proteger el interés de los consumidores, estimular el desarrollo económico y reducir la pobreza mediante el aumento del comercio de productos alimenticios que cumplan los requisitos internacionales. Estos beneficios se han reconocido en el Artículo 9 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Artículo 12 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en que se solicita mayor atención al fomento de la capacidad de los países en desarrollo y en transición sobre las cuestiones relacionadas con las MSF, incluida la inocuidad y calidad de los alimentos.

² Inocuidad de los alimentos es la garantía de que no causarán daño al consumidor y proporcionarán el valor nutricional previsto cuando se preparen o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan. La calidad de los alimentos hace referencia a atributos positivos (por ejemplo, valores nutricionales, origen, color, aroma, texturas y métodos de producción/elaboración) que influyen en el valor de un producto para el consumidor, y a la ausencia de atributos negativos (por ejemplo, estado de descomposición, contaminación con suciedad, decoloración y olores desagradables).

Contenido y estructura

Después de una introducción sobre el proceso general de fortalecimiento de la capacidad y evaluación de las necesidades, se presenta una serie de módulos de orientación sobre el proceso de evaluación de las necesidades en relación con los cinco componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos: i) legislación alimentaria; ii) gestión del control de los alimentos ; iii) inspección de los alimentos; iv) laboratorios oficiales de control de los alimentos, y v) información, educación y comunicación (IEC) sobre la inocuidad y calidad de los alimentos.

Los módulos contienen orientaciones detalladas y una metodología participativa para la autoevaluación. Cada módulo está concebido de manera que pueda utilizarse de forma independiente, lo que significa que no es necesario leer estas Directrices en el orden en que se presentan aquí. Los países pueden utilizar diferentes módulos según sus necesidades concretas. Dado el carácter multidimensional de un sistema de control de los alimentos y las relaciones entre sus componentes, se ha procurado llamar la atención sobre las posibles interdependencias entre los módulos, en la medida de lo posible.

Destinatarios

Los destinatarios de estas Directrices son los funcionarios de los organismos nacionales responsables de los distintos aspectos de los sistemas de control de los alimentos en el plano normativo u operacional. Si bien se han elaborado teniendo en cuenta a los organismos gubernamentales de los países en desarrollo y en transición, pueden ser también de utilidad para funcionarios de organizaciones de países desarrollados, así como para las organizaciones y organismos donantes que respaldan actividades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la inocuidad de los alimentos en los países en desarrollo y en transición. Asimismo, las Directrices pueden presentar interés para las organizaciones de las partes interesadas (como las asociaciones del sector de la alimentación, las organizaciones de consumidores, las ONG y las instituciones académicas) y para los consultores que participan en actividades encaminadas a reforzar los sistemas de control de los alimentos.





PRIMERA PARTE

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD Y PROCESO DE EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES

3 Introducción

5 Capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos

7 ¿Qué es el fortalecimiento de la capacidad?

8 Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los sistemas nacionales de control de los alimentos





INTRODUCCIÓN

La inocuidad y la calidad de los alimentos son imprescindibles para la seguridad alimentaria, la salud pública y el desarrollo económico. La mejora de la inocuidad de los alimentos es condición necesaria para aumentar la seguridad alimentaria, que se consigue *cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana* (Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996). Un mayor suministro de alimentos inocuos y sanos reduce los efectos de las enfermedades transmitidas por los alimentos, que provocan todos los años numerosas enfermedades y fallecimientos, además de tener consecuencias nocivas en la economía, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. La garantía de la inocuidad y calidad de las exportaciones de alimentos promueve el comercio internacional, que representa un medio para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza.

Los principales objetivos del sistema nacional de control de los alimentos son los siguientes:

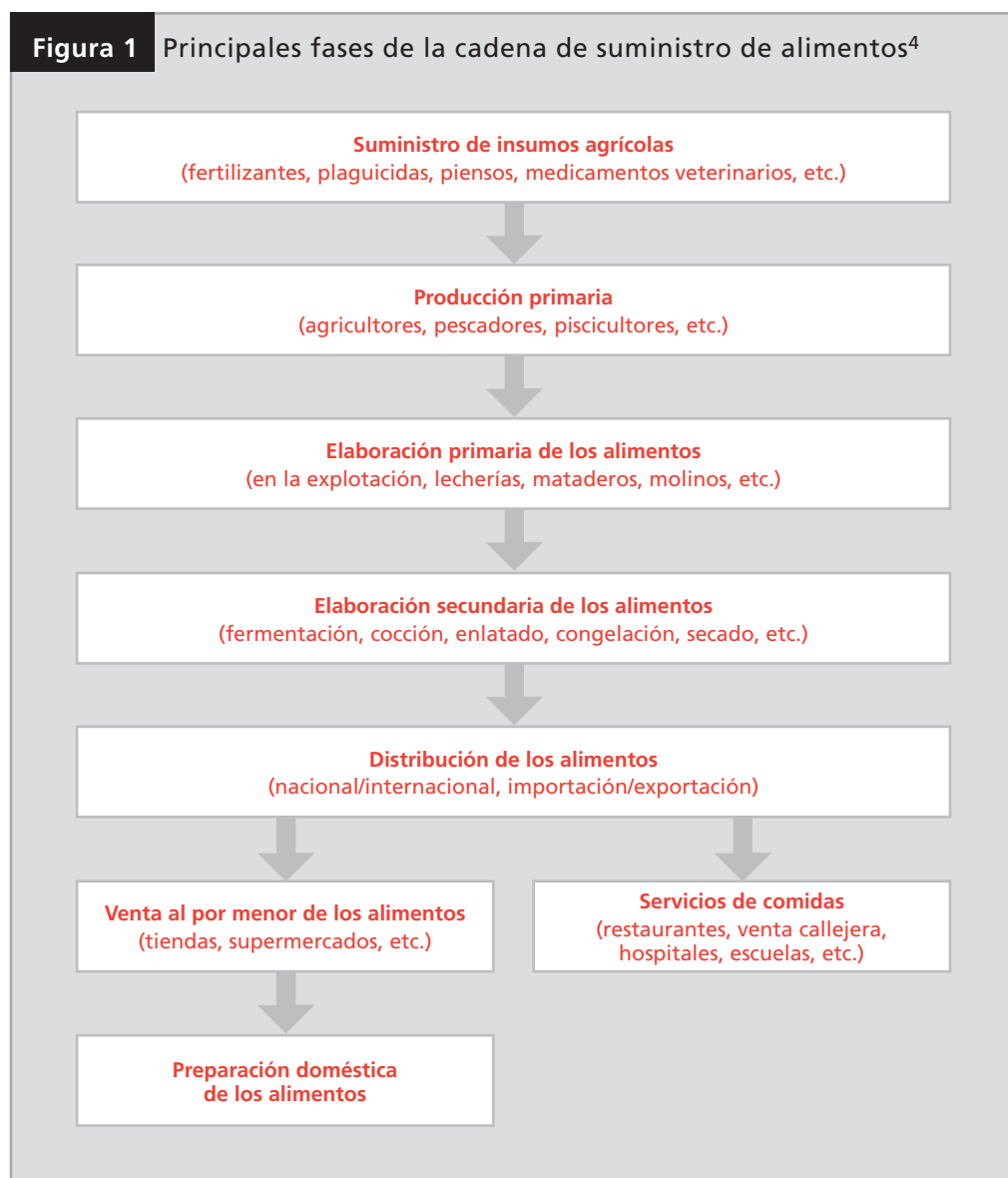
- i) proteger la salud pública reduciendo el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos,
- ii) proteger a los consumidores de alimentos insalubres, malsanos, indebidamente etiquetados o adulterados y
- iii) contribuir al desarrollo económico manteniendo la confianza de los consumidores en el sistema alimentario y estableciendo una base normativa sólida para el comercio nacional e internacional de alimentos.

Un condición imprescindible para alcanzar esos objetivos es la cooperación y participación activa de todas las partes interesadas implicadas en la cadena alimentaria, “de la granja a la mesa” (véase la Figura 1). Con este fin, el sector de la alimentación, los consumidores y sus organizaciones, las universidades, los institutos científicos, los gobiernos y otras partes interesadas deben desempeñar un papel fundamental. La aplicación del análisis de riesgos³ es la base de todo sistema de inocuidad de los alimentos. Ofrece a los gobiernos un marco para evaluar, gestionar y comunicar con eficacia los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos en colaboración con las distintas partes interesadas.

No obstante, en muchos países, los sistemas nacionales de control de los alimentos no pueden garantizar un suministro adecuado de alimentos inocuos para los consumidores nacionales ni cumplir los requisitos sanitarios y fitosanitarios internacionales para la

³ El análisis de riesgos es un proceso que consta de tres componentes: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos (FAO/OMS, 2005. *Comisión del Codex Alimentarius: Manual de procedimiento*, 15ª edición). Puede encontrarse más información en FAO/OMS (de próxima aparición). *Food safety risk analysis: A manual for national food safety authorities*.

Figura 1 Principales fases de la cadena de suministro de alimentos⁴



Proceso de evaluación de las necesidades

exportación de alimentos. El fortalecimiento de la capacidad se promueve en respuesta a esas preocupaciones. Debe desempeñar además un papel decisivo en el establecimiento de un sistema moderno de control de los alimentos, basado en la ciencia y el análisis de riesgos, y que pueda:

- reducir los riesgos crónicos y agudos que puedan dar lugar a que los alimentos sean nocivos para los consumidores (es decir, mejorar la inocuidad de los alimentos);
- reducir los atributos negativos de los alimentos, como estado de descomposición, contaminación con suciedad, decoloración, etc., y mejorar los atributos positivos, como origen, color, aroma o textura, que aumentan su valor para los consumidores (es decir, mejorar la calidad de los alimentos), y
- garantizar a los consumidores nacionales y a los países importadores que los alimentos son inocuos y responden a sus expectativas.

En el presente capítulo se presentan los conceptos fundamentales relacionados con el fortalecimiento de la capacidad y la evaluación de las necesidades así como un marco conceptual para las Directrices. La manera en que se entienda la capacidad repercutirá en

⁴ Basado en: OMS. 1996. Guidelines for strengthening a national food safety programme. Organización Mundial de la Salud (OMS). Ginebra.

el planteamiento adoptado para su fortalecimiento. Por ello, antes de aplicar los módulos, es importante introducir y aclarar esos conceptos básicos.

Capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos

El término “capacidad” se utiliza de distintas maneras. Algunas veces se emplea para hacer referencia a conocimientos prácticos o técnicos de los individuos, a la disponibilidad de equipo o recursos humanos financieros suficientes, a la capacidad general de una organización o a la forma en que dicha organización utiliza los insumos disponibles para conseguir los resultados. Algunas veces la capacidad se describe en términos cuantitativos (por ejemplo, el número de empleados), pero en otras se expresa en función de la calidad del desempeño o de los resultados que se desean conseguir.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende por capacidad el potencial de los individuos, organizaciones y sistemas de realizar sus funciones de manera eficaz, eficiente y sostenible (PNUD, 1998a). Partiendo de esta definición, en nuestro caso concreto la **capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos** sería el potencial de los individuos, organizaciones y sistemas, en el continuo que va “de la granja a la mesa”, de realizar las funciones adecuadas de manera eficaz, eficiente y sostenible con el fin de garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos para el consumo interno y la exportación.

Dado el carácter multidimensional de la inocuidad y calidad de los alimentos, y la diversidad de las partes implicadas, la capacidad existe en distintos niveles y en una gran variedad de partes interesadas. Contribuyen a ella muchas clases de individuos, grupos y organizaciones. Los agricultores y los encargados de la elaboración de los alimentos, los responsables de su manipulación, los distribuidores, los vendedores al por mayor y al por menor, las empresas de alimentos, los consumidores y sus organizaciones, las instituciones académicas y de investigación, los servicios de inspección de los alimentos, los laboratorios de control de los alimentos y distintos organismos del gobierno central y autoridades de rango inferior (encargados de la agricultura, la salud, el comercio interno y externo, la industria, las normas, etc.) desempeñan todos ellos un gran papel en la inocuidad y calidad de los alimentos.

El sistema o contexto en que funcionan estos grupos es una parte importante de la capacidad, ya que determina el marco en que desempeñan sus funciones y se interrelacionan mutuamente. De la misma manera, en cualquier país, este sistema está inmerso en el marco político y económico más amplio, pero esas consideraciones van más allá del alcance de las presentes Directrices.

Niveles y dimensiones de la capacidad

Como se ilustra en la Figura 2, la capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos existe en tres niveles diferentes pero estrechamente relacionados:

- i) sistema o contexto en que funcionan las organizaciones, grupos e individuos,
- ii) organizaciones y grupos dentro del sistema y
- iii) individuos dentro de las organizaciones y grupos.

En cada uno de estos niveles diferentes, hay varias dimensiones de la capacidad. Son las siguientes:

- En los sistemas: políticas, leyes, reglamentos y normas que ofrecen un marco para la inocuidad y calidad de los alimentos, así como los mecanismos para la gestión, comunicación y coordinación entre las diferentes organizaciones implicadas.
- En las organizaciones: misión, estructura, procedimientos operacionales y cultura de las organizaciones implicadas en la inocuidad y calidad de los alimentos, así como sus recursos humanos, financieros e informativos, infraestructura, etc.



Figura 2 Niveles y dimensiones de la capacidad con respecto a la inocuidad y calidad de los alimentos⁵



Proceso de evaluación de las necesidades

- En los individuos: conocimientos, técnicas, competencias, experiencia y valores éticos. Estas dimensiones constituyen las características o rasgos básicos de la capacidad. Algunas de ellas son de carácter transversal y existen en cada uno de los niveles. Por ejemplo, la capacidad general de recursos humanos de una organización dependerá obviamente de la cantidad (número) de personas existentes en la organización, así como de su preparación y conocimientos, y de las circunstancias externas en que deben operar. La consideración de la capacidad desde el punto de vista de estos niveles y dimensiones diferentes es útil, ya que de esa manera se tienen en cuenta las relaciones entre ellos; además, es posible que la causa fundamental de la falta de capacidad en un determinado nivel se encuentre en otro lugar. Por ejemplo, la capacidad de un organismo de inspección alimentaria puede depender en gran parte de dimensiones del sistema (idoneidad de las leyes y reglamentos) así como de dimensiones internas de la inspección de alimentos (como sus niveles de especialización, capacidad de liderazgo, recursos o integridad del personal). De la misma manera, la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos para supervisar y detectar con eficacia los contaminantes en los alimentos

⁵ Figura basada en el concepto de capacidad dentro de un contexto de sistemas. Puede obtenerse más información en PNUD. 1998a. *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context. Technical Advisory Paper No. 3.* Enero de 1998. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nueva York (disponible en <http://magnet.undp.org/docs/cap/CAPTECH3.htm>).

puede depender tanto de la disponibilidad de muestras adecuadas (que normalmente es competencia de los inspectores de alimentos) como de la capacitación y conocimientos de los analistas de laboratorio y de su acceso al equipo y suministros idóneos.

¿Qué es el fortalecimiento de la capacidad?

Las ideas sobre el fortalecimiento de la capacidad han cambiado significativamente durante el último decenio. Tradicionalmente, las actividades encaminadas a la creación o desarrollo de la capacidad trataban ante todo de mejorar las capacidades de los individuos o dependencias de una organización y eran realizadas por organismos externos. Se hacía hincapié en las actividades de capacitación, el financiamiento o el equipo necesario para que cada uno de los funcionarios pudiera aumentar sus conocimientos teóricos y prácticos con el fin de contribuir a mejorar la capacidad y el desempeño de la organización en su conjunto. No obstante, poco a poco se ha podido comprobar que la capacitación por sí sola no solía producir resultados de mayor alcance en el conjunto de la organización, más allá de los individuos que se beneficiaban de los nuevos conocimientos y técnicas. Sin condiciones institucionales adecuadas que permitieran a los individuos que habían recibido capacitación utilizar de la mejor forma posible sus nuevas competencias, los resultados eran muchas veces inferiores a los previstos. Partiendo de esta comprobación, el fortalecimiento de la capacidad se consideró cada vez más como una realidad más amplia que la simple capacitación, ya que incluye también una consideración del sistema general o del entorno en que intervienen y se interrelacionan los individuos, las organizaciones y las sociedades (PNUD, 1998a).

El desarrollo de la capacidad ha sido definido por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como “... el proceso a través del cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades incrementan su capacidad de i) realizar funciones básicas, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos y ii) comprender y atender sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de forma sostenible” (PNUD, 1998a). Esta definición contiene tres aspectos importantes: i) pone de manifiesto que la capacidad forma parte de un proceso ininterrumpido; ii) garantiza que los recursos humanos y la forma en que se utilizan constituyan un elemento central del desarrollo de la capacidad y iii) reconoce la importancia del marco general (sistema) dentro del cual los individuos y organizaciones realizan sus funciones.

Tomando como base esta definición, el **fortalecimiento de la capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos** puede definirse como el proceso a través del cual las partes interesadas pertinentes, “de la granja a la mesa” (en particular, los organismos gubernamentales, las empresas alimentarias y los consumidores), mejoran su capacidad de desempeñar sus funciones básicas y asumir sus responsabilidades, resolver problemas, definir y alcanzar los objetivos, comprender y atender las necesidades y colaborar eficazmente con el fin de garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos para el consumo interno y la exportación.

El fortalecimiento de la capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos comprende, por consiguiente, un proceso ininterrumpido de mejoras que dependen en concreto de la capacidad existente y de las necesidades identificadas. Puede darse en diferentes niveles (individuos, organizaciones o el sistema en que se inscriben) y centrarse en diferentes dimensiones de la capacidad. De la misma manera, puede orientarse a diferentes tipos de partes interesadas, “de la granja a la mesa”, como los organismos gubernamentales, el sector alimentario, los consumidores y sus organizaciones, etc. Estas Directrices tienen como tema el fortalecimiento de la capacidad de los sistemas nacionales del control de los alimentos y están orientadas a los organismos gubernamentales.



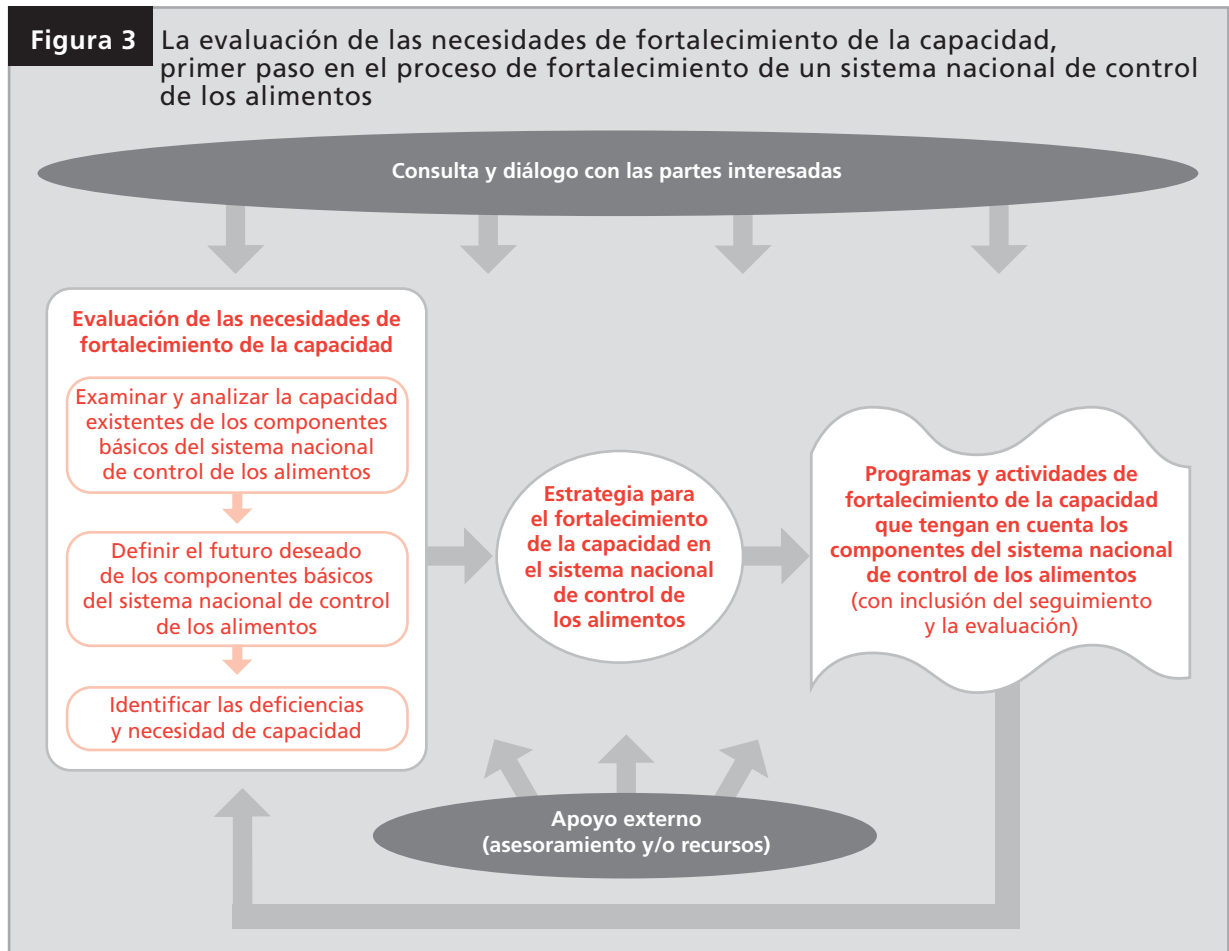


Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los sistemas nacionales de control de los alimentos

La evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad es un primer paso importante en el proceso de desarrollo de diversos tipos de capacidades (reguladoras, humanas, operacionales, científicas, presupuestarias, etc.) imprescindibles para un sistema eficaz de control de los alimentos. Permite disponer de un proceso sistemático y participativo para i) identificar y comprender las principales fortalezas y debilidades del sistema nacional de control de los alimentos, ii) especificar las esferas donde pueden introducirse mejoras y iii) identificar opciones para atender las necesidades y prioridades identificadas. Ayuda a garantizar que las iniciativas y programas de fortalecimiento de la capacidad estén impulsados por la demanda y basados en las realidades y requisitos locales y aprovechen las capacidades existentes.

¿Cuáles son los beneficios de la evaluación de las necesidades de capacidad?

La realización de esfuerzos sistemáticos y continuados para evaluar la capacidad en los componentes del sistema nacional de control de los alimentos aumentará la capacidad de los gobiernos para planificar, ejecutar y supervisar programas de actividades en la esfera de la inocuidad y calidad de los alimentos. Al evaluar las necesidades, los gobiernos estarán en mejores condiciones para fijar las prioridades y organizar su trabajo, mejorar el uso de los recursos disponibles y recursos adicionales para atender las necesidades no satisfechas. En consecuencia, estarán mejor preparados para garantizar a los consumidores internos la inocuidad y calidad de los alimentos y para atender los requisitos sanitarios y fitosanitarios de los países importadores.



La realización de una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad es un medio para acomodar las actividades y programas de fortalecimiento de capacidad a las diversas circunstancias y condiciones existentes en los distintos países. Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden diferir de acuerdo con la estructura de la agricultura y el sector alimentario, su fase de desarrollo o el tipo de sistema de control de los alimentos. Los países donde las responsabilidades de control de los alimentos están divididas entre varios organismos diferentes de alcance central, regional o local pueden tener diferentes necesidades de fortalecimiento de la capacidad que los países cuyo sistema nacional de control de los alimentos está centralizado. Los países que son miembros de la OMC y pueden incrementar las exportaciones alimentarias quizá tengan necesidades distintas que los países miembros de la OMC que dependen fuertemente de las importaciones de productos agrícolas de alimentos. Por ello, una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad es un paso inicial imprescindible en el proceso global de desarrollo de la capacidad, como se ilustra en la Figura 3.

El proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad permitirá también crear en los organismos gubernamentales una mayor conciencia sobre el carácter multidimensional de la inocuidad y calidad de los alimentos y sobre las complementariedades e interdependencias de las funciones de las distintas partes interesadas. Este proceso debería contribuir a reforzar la cooperación y la coordinación y a identificar esferas de intervención conjunta. La evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad es un llamamiento de atención sobre la inocuidad y calidad de los alimentos como prioridad nacional para la salud pública y el desarrollo económico y permite identificar las prioridades que merecen mayor atención, por lo que respalda también los esfuerzos para atraer financiamiento adicional y otros recursos internos y externos con el fin de atender las necesidades identificadas.

En último lugar, aunque no por orden de importancia, el proceso de evaluación de las necesidades de capacidad permite al personal de las organizaciones adquirir nuevas ideas y conocimientos prácticos, con lo que contribuiría al aprendizaje institucional. En este contexto, indica cómo deberían adaptarse el contenido y la ejecución de los programas de educación y capacitación centrados en la inocuidad y calidad de los alimentos, teniendo en cuenta las necesidades y desafíos actuales.

¿Qué es lo que impulsa la decisión de evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad?

La decisión de realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad del sistema nacional de control de los alimentos generalmente se toma para responder a un problema o para aprovechar una oportunidad. Los desencadenantes suelen ser distintos en los diferentes países y momentos. Pueden estar también impulsados por diferentes grupos, como los consumidores y sus organizaciones, el sector alimentario o las asociaciones industriales, los grupos de presión o las ONG, los políticos o los funcionarios públicos.

En muchos casos, una crisis –como la preocupación de los consumidores ante un brote de enfermedad transmitida por los alimentos o el malestar económico asociado con el rechazo de las exportaciones de alimentos por países importadores– provoca o acelera la decisión de realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Otras veces, los políticos o funcionarios pueden decidir una evaluación sobre las necesidades de fortalecimiento de la capacidad con el fin de aprovechar determinadas oportunidades. Por ejemplo, un gobierno puede decidir evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los sistemas nacionales de control de los alimentos para respaldar su solicitud de adhesión a la OMC o a las organizaciones regionales, para



demostrar su capacidad de cumplir las normas del Codex y los requisitos de los Acuerdos MSF y OTC o para ayudar a establecer o consolidar la posición del país como exportador de alimentos.

¿Cómo pueden identificarse las necesidades de fortalecimiento de la capacidad?

Una necesidad de fortalecimiento de la capacidad es la distancia que media entre “lo que es” (el presente) y “lo que debería ser” (el futuro deseado). El proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad debe considerar atentamente cuál es la situación del sistema nacional de alimentos (o de un componente determinado del mismo) en la actualidad y cuál será a medio plazo, según previsiones realistas, teniendo en cuenta los puntos de referencia o criterios internacionalmente reconocidos a que deben atenerse todos los sistemas de control de los alimentos. Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden identificarse luego teniendo en cuenta la diferencia entre la capacidad actual y la capacidad futura deseada.

Debe comenzarse con el examen y análisis de la situación actual para garantizar que la evaluación de las necesidades considere plenamente las condiciones locales, incluidos las fortalezas y debilidades concretas del sistema de control de los alimentos y las posibles oportunidades o amenazas existentes. Sin una comprensión clara de las capacidades y deficiencias actuales, las actividades dejarán siempre algo que desear. Aunque los síntomas de falta de capacidad pueden ser semejantes –en lo que respecta a la presencia generalizada de enfermedades transmitidas por alimentos o rechazos o retenciones repetidos de exportaciones de productos agrícolas y alimentos–, no debe darse por supuesto que las causas de estos síntomas sean siempre las mismas en todos los países.

La definición de la situación futura deseada permite a los organismos gubernamentales competentes examinar y llegar a un acuerdo sobre dónde pueden prever realísticamente que se encontrará el sistema de control de los alimentos a medio plazo (es decir, aproximadamente dentro de unos cinco años, o en alguna otra fecha, en consonancia con los procesos nacionales de planificación y/o presupuestación). Ello ofrece la oportunidad de poner de manifiesto la finalidad, función y valores futuros de los componentes del sistema nacional de control de los alimentos. Este proceso requiere creatividad, pero, para conseguir que la situación futura deseada esté basada en puntos de referencia de desempeño internacionalmente aceptados deberán tenerse en cuenta las recomendaciones internacionales y las buenas prácticas, mientras que la consideración de la situación local actual garantiza un mayor realismo. El tener una visión compartida de la situación futura deseada es importante para poder identificar las prioridades, opciones y estrategias que permitirán alcanzar ese objetivo. El aliento de la participación de las organizaciones y partes interesadas competentes contribuye a que se comprometan con la adopción de las medidas necesarias para alcanzar esta situación futura mejorada.



SEGUNDA PARTE

MÓDULOS PARA EVALUAR LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD EN LOS COMPONENTES BÁSICOS DE UN SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS



- 15** **Presentación de los módulos**
- 15** Estructura y contenido de los módulos
- 16** Utilización de los módulos

- 21** **Módulo 1. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la gestión del control de los alimentos**
- 21** Introducción
- PUESTA EN MARCHA**
- 23** PASO 1: Establecer un equipo encargado de gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 23** PASO 2: Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL**
- 24** PASO 3: Recopilar y analizar la información sobre la gestión del control de los alimentos
- 26** PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación
- CONSIDERACIÓN DEL FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD**
- 27** PASO 5: Definir la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos a medio plazo
- 29** PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la gestión del control de los alimentos
- 31** PASO 7: Determinar las opciones para reforzar la gestión del control de los alimentos teniendo en cuenta las necesidades identificadas
- 33** *Anexos*

- 44** **Módulo 2. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad con respecto a la legislación alimentaria**
- 44** Introducción
- PUESTA EN MARCHA**
- 45** PASO 1: Establecer un equipo encargado de gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 45** PASO 2: Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL**
- 47** PASO 3: Recopilar y analizar la información sobre la legislación alimentaria
- 50** PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación
- CONSIDERACIÓN DEL FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD**
- 51** PASO 5: Definir el marco jurídico reglamentario deseado para el control de los alimentos a medio plazo

- 53** PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la legislación alimentaria
- 54** PASO 7: Determinar las funciones para reforzar la legislación alimentaria teniendo en cuenta las necesidades identificadas
- 56** *Anexos*
- 72** **Módulo 3. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en la inspección de alimentos**
- 72** Introducción
- PUESTA EN MARCHA**
- 73** PASO 1: Establecer un equipo para gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 74** PASO 2: Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL**
- 75** PASO 3: Recopilar y analizar la información sobre la gestión del control de los alimentos
- 77** PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación
- CONSIDERACIÓN DEL FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD**
- 78** PASO 5: Definir la situación futura deseada de la inspección de los alimentos a medio plazo
- 80** PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la inspección de los alimentos
- 83** PASO 7: Determinar las opciones para reforzar la inspección de los alimentos teniendo en cuenta las necesidades identificadas
- 85** *Anexos*
- 93** **Módulo 4. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en los laboratorios oficiales de control de los alimentos**
- 93** Introducción
- PUESTA EN MARCHA**
- 94** PASO 1: Establecer un equipo para gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 94** PASO 2: Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL**
- 95** PASO 3: Recopilar y analizar la información sobre la legislación alimentaria
- 98** PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación

- CONSIDERACIÓN DEL FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD
- 98** PASO 5: Definir la situación futura deseada de los laboratorios oficiales de control de los alimentos a medio plazo
- 100** PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- 103** PASO 7: Determinar las opciones para reforzar los laboratorios oficiales de control de los alimentos teniendo en cuenta las necesidades identificadas
- 104** *Anexos*
- 117** **Módulo 5. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de evaluación en la información, educación y comunicación (IEC) sobre la inocuidad y calidad de los alimentos**
- 117** Introducción
- PUESTA EN MARCHA
- 118** PASO 1: Establecer un equipo encargado de gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 119** PASO 2: Definir el alcance de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL
- 119** PASO 3: Recopilar y analizar la información acerca de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
- 122** PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación
- CONSIDERACIÓN DEL FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD
- 122** PASO 5: Definir la situación futura de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos a medio plazo
- 125** PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
- 125** PASO 7: Determinar las opciones para reforzar la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos teniendo en cuenta las necesidades identificadas
- 127** *Anexos*





PRESENTACIÓN DE LOS MÓDULOS

Los módulos son un instrumento que permite identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos como medio de mejorar el desempeño de las actividades de fortalecimiento de la capacidad. En ellos se explica, paso por paso, cómo evaluar las necesidades a partir de un planteamiento basado en la participación y en las consultas. Los módulos podrán ser utilizados por funcionarios interesados en diversos aspectos de los sistemas nacionales de control de los alimentos en el plano de las políticas y/o las operaciones.

En estas Directrices se reconoce que hay enormes diferencias en el desempeño y necesidades de los sistemas nacionales de control de los alimentos de los distintos países, y que las estrategias de fortalecimiento de la capacidad deben acomodarse en consecuencia teniendo en cuenta, entre otras cosas, la capacidad gubernamental disponible, las condiciones sanitarias locales, los hábitos culturales y las necesidades específicas de los consumidores y los productores de alimentos, así como el marco legislativo y los objetivos nacionales de desarrollo.

El seguimiento del proceso esbozado en los módulos representa un medio para llegar a los siguientes resultados:

- Perfiles de los componentes básicos del actual sistema nacional de control de los alimentos
- Acuerdo sobre el tipo de sistema mejorado de control de los alimentos (o componentes del mismo) que se desea a medio plazo
- Comprensión y consenso sobre las necesidades y requisitos de fortalecimiento de la capacidad para alcanzar este sistema futuro mejorado de control de los alimentos

Estructura y contenido de los módulos

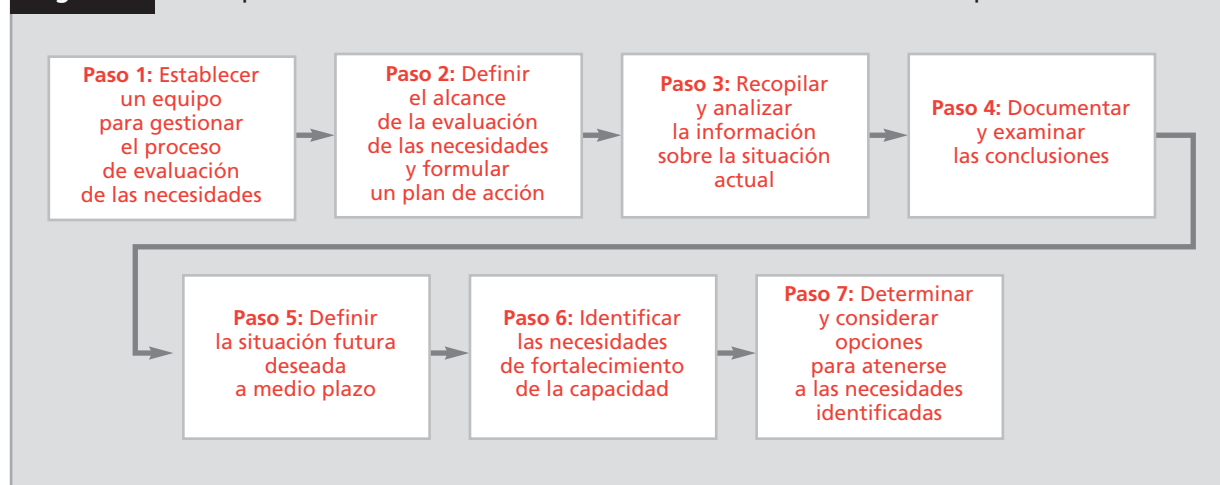
En las Directrices se incluyen cinco módulos que abarcan los componentes esenciales de la actividad gubernamental en un sistema de control de los alimentos, tal como se presentan en la publicación de la FAO/OMS *Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*. Son los siguientes:

1. Gestión del control de los alimentos
2. Legislación alimentaria
3. Inspección de los alimentos
4. Laboratorios oficiales de control de los alimentos
5. Información, educación y comunicación (IEC) sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

En cada módulo se esboza un proceso de autoevaluación participativa. Se presentan buenas prácticas y puntos de referencia internacionalmente aceptados, así como sugerencias sobre lecturas recomendadas.



Figura 4 Pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad



Recuadro 1 Puntos de referencia para un sistema nacional de control de los alimentos

Los módulos incluyen varios puntos de referencia que constituyen una guía descriptiva de lo que los países deberían tratar de alcanzar en cada uno de los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos. Estos puntos de referencia pueden ayudar a quienes deben definir la situación futura deseada (mejorada) a establecer medidas adecuadas de desempeño y formular objetivos realistas para las mejoras. No deben interpretarse en sentido prescriptivo, ya que no hay un modelo único válido para las necesidades y situaciones de los diferentes países.

Los puntos de referencia definen normas de desempeño e indicadores adecuados, por lo que permitirán a quienes intervienen en el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad conseguir los siguientes objetivos:

- aprender de las buenas prácticas internacionalmente aceptadas y los principios rectores generales,
- introducir mejoras constantes en la formulación de políticas y prestación de servicios y
- aumentar la eficiencia y eficacia dentro de cada uno de los componentes de un sistema nacional de control de los alimentos.

Como se ilustra en la Figura 4, cada módulo contiene orientaciones sobre el proceso para analizar la situación del componente en cuestión, considerar la situación futura “mejorada” teniendo en cuenta los puntos de referencia o criterios internacionalmente reconocidos (véase el Recuadro 1) e identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad con el fin de alcanzar esa situación futura. Se incluyen varias plantillas, encuestas y otros instrumentos para orientar la recopilación de información, así como sugerencias para analizar un proceso basado en la participación y en las consultas. Estos instrumentos deberán adaptarse a las circunstancias nacionales concretas.

Utilización de los módulos

Obtener de los distintos organismos implicados un compromiso y acuerdo de alto nivel sobre la necesidad de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Antes de comenzar, es imprescindible conseguir un compromiso y apoyo de alto nivel en favor de la inocuidad y calidad de los alimentos y de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. El compromiso de los dirigentes y autoridades nacionales será fundamental para garantizar que el proceso de evaluación de las necesidades y los

Recuadro 2 Inicio y obtención de apoyo para una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

La decisión de emprender una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad puede adoptar diversas formas. En algunos casos, la iniciativa procede de las altas instancias del país, en cuyo caso el único requisito será informar a las otras instituciones gubernamentales afectadas y tratar de conseguir su participación. Otras veces, por ejemplo, cuando la inocuidad y calidad de los alimentos no constituye una prioridad nacional, la iniciativa puede proceder de un organismo que interviene en un aspecto concreto del control de los alimentos. En esas circunstancias, habrá que ponerse en contacto con los dirigentes de otros organismos gubernamentales que intervienen también en el control de los alimentos y que, por consiguiente, deberían intervenir de alguna manera. Una forma de conseguirlo podría ser organizar un foro nacional para poner de manifiesto los vínculos existentes entre inocuidad y calidad de los alimentos, salud pública, agricultura y desarrollo económico.

No obstante, en algunos países quizá no exista la sensibilidad necesaria sobre la importancia de la inocuidad y calidad de los alimentos o sobre la necesidad de reforzar la capacidad oficial de control de los alimentos. En tales casos, pueden utilizarse diferentes métodos para conseguir el necesario compromiso y apoyo. Por ejemplo, según la situación y las oportunidades concretas existentes, podría ser conveniente:

- Organizar un seminario nacional para informar a los

dirigentes gubernamentales sobre la importancia de mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos y sobre la utilidad de realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, como parte de ese proceso.

- Aprovechar los acontecimientos nacionales y/o internacionales que agrupen a políticos y líderes de diferentes organismos gubernamentales para demostrar la necesidad de mejorar la capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos.
- Promover la evaluación de las necesidades de capacidad y mejoras en el sistema oficial de control de los alimentos en el marco de una iniciativa o programa regional (por ejemplo, la ASEAN).
- Colaborar con los medios de comunicación locales para lograr una mayor conciencia acerca de la importancia de la inocuidad y calidad de los alimentos para la salud pública y el desarrollo económico, y las posibles consecuencias negativas de una capacidad insuficiente de control de los alimentos (por ejemplo, pánicos alimentarios, rechazo o retención de las exportaciones de alimentos, dimisión forzada de cargos políticos).
- Aprovechar la presión ejercida por grupos externos (por ejemplo, organizaciones internacionales, el sector alimentario, los importadores, los consumidores y sus organizaciones, etc.) en favor de la inocuidad y calidad de los alimentos, así como la posible asistencia (financiera y técnica) disponible con ese fin.

posibles resultados o actividades consiguientes gocen de amplio respaldo y legitimidad, así como de los recursos necesarios. El apoyo a la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad debería recabarse también de los principales organismos gubernamentales implicados en los diferentes aspectos de la inocuidad y calidad alimentos. Se necesita un claro compromiso de los líderes de estos organismos con las actividades posteriores para aumentar la participación, la identificación y la observancia. La aceptación de todos los interesados ayudará asimismo a disipar las dudas de que el esfuerzo pueda ser una “maniobra” de un grupo determinado y a garantizar que los resultados se consideren objetivos. En el Recuadro 2 se presentan algunos medios para conseguir una mayor sensibilización sobre la inocuidad y calidad de los alimentos y para lograr apoyo en favor de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.

Decidir por dónde comenzar

Los países pueden seleccionar y utilizar los módulos de acuerdo con sus prioridades, necesidades y/o recursos disponibles (véase el Recuadro 3). En consecuencia los distintos países pueden comenzar con módulos diferentes. Los organismos gubernamentales de algunos países pueden decidir aplicar cada uno de los módulos simultáneamente. En otros países, las autoridades competentes quizá seleccionen y apliquen inicialmente sólo uno o dos de los módulos, de acuerdo con las prioridades nacionales o la disponibilidad de fondos (internos o externos).



Recuadro 3 ¿Dónde comenzar para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad?

Una vez que se ha reconocido la necesidad de fortalecimiento de la capacidad, ¿cómo deciden los responsables dónde comenzar el proceso de evaluación? Hay varios puntos de entrada posibles, por lo que en la aplicación de los módulos no es necesario respetar una secuencia determinada. Según la situación concreta del país, los factores determinantes de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (por ejemplo, crisis comercial, temores de salud pública relacionados con brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos, solicitud de adhesión a la OMC, etc.) y la disponibilidad de recursos, se puede optar por aplicar independientemente uno o varios de los módulos o por utilizar simultáneamente todos ellos. Por ejemplo:

En el País A, las exportaciones de pescado elaborado constituyen una fuente importante de empleo y de divisas. Imprevistamente, el principal país importador decide prohibir esas exportaciones por temores relacionados con los residuos de los medicamentos veterinarios, que los laboratorios del país no han podido detectar. Se decide que la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad debe centrarse en los laboratorios oficiales de control de los alimentos. Una vez que se emprende la evaluación, se aprecia con claridad la importancia de las cuestiones conexas y los obstáculos existentes dentro del sistema general de control de los alimentos. Aunque haya deficiencias internas en los laboratorios de control de los alimentos del país, quizá se compruebe que la causa última de la falta de capacidad se debe a otros factores externos (como la ausencia de reglamentos adecuados, la falta de coordinación entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos y otras instituciones competentes, y las deficiencias dentro del proceso de inspección y toma de muestras de los alimentos). En consecuencia, los funcionarios deciden ampliar el alcance de la evaluación de las necesidades y aplicar los modelos

correspondientes a la gestión del control de los alimentos, la legislación alimentaria y la inspección de los alimentos.

En el País B, un brote grave de intoxicación alimentaria provoca varias muertes en la capital, lo que pone en primer plano el tema de la inocuidad y calidad de los alimentos. Se culpa a diferentes grupos y no hay consenso sobre quién es el responsable. Varias organizaciones gubernamentales intervienen en diferentes aspectos del control de los alimentos pero sin la necesaria claridad sobre sus respectivas responsabilidades. Las funciones y competencias de las distintas partes interesadas, “de la granja a la mesa”, no se han definido nunca explícitamente. Los dirigentes del país reconocen que debe prestarse atención urgente a la prevención de desastres semejantes. Se toma la decisión de examinar los mandatos y responsabilidades de todos los organismos gubernamentales que intervienen en el control de los alimentos. El proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad comienza con el módulo para la gestión del control de los alimentos, y luego se procede a aplicar los módulos sobre la legislación alimentaria y la IEC.

En el País C, se importa una proporción significativa de los alimentos consumidos. Una serie de episodios que ponen en duda la inocuidad de los alimentos en el país de donde proceden muchos de los alimentos importados obliga a plantearse la capacidad del gobierno del País C de garantizar la inocuidad y calidad de las importaciones de alimentos. La inspección nacional es sumamente débil y la mayor parte de los inspectores de los alimentos carecen de formación o conocimientos específicos sobre la inocuidad y calidad de los alimentos. No se han formulado nunca reglamentos que estipulen los requisitos pertinentes, y las leyes que regulan los alimentos están desfasadas. El gobierno decide comenzar con los módulos relativos a la legislación alimentaria y la inspección de los alimentos.

Gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

El proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad estará influenciado, probablemente, por los diversos intereses, valores, conceptos previos y programas de las distintas organizaciones e individuos implicados. En muchos casos, la gestión de la interacción entre esos intereses y valores, en particular cuando participan varios organismos diferentes, representa un difícil desafío. Así ocurre especialmente si hay rivalidades entre esos grupos. La aceptación de ciertos principios básicos (véase el Recuadro 4) puede ayudar a superar esos desafíos y a aumentar la eficacia del proceso.

Se recomienda el establecimiento de equipos pequeños para dirigir y gestionar la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para los diferentes módulos. Dichos equipos deberían contar, si es posible, con representantes de cada uno de los organismos gubernamentales encargados de la materia del módulo en cuestión.

Recuadro 4 Principios rectores de una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

- Obtener el compromiso de las altas instancias
- Alentar la participación de las partes interesadas pertinentes, “de la granja a la mesa”.
- Garantizar la apertura y la transparencia.
- Definir claramente los objetivos, alcance, marco cronológico y organizaciones implicadas.
- Mostrarse dispuesto a emprender un análisis crítico y a considerar las posibilidades de cambio.
- Considerar el proceso como una oportunidad de aprendizaje institucional.

Recuadro 5 Responsabilidades del equipo que lleva a cabo la evaluación de las necesidades

- Decidir los objetivos y el marco cronológico de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.
- Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.
- Definir la función de los moderadores/consultores externos, según corresponda, y colaborar con ellos.
- Tomar decisiones sobre el uso de los instrumentos presentados en los módulos y adaptarlos a la situación nacional.
- Establecer comunicaciones con el personal de los organismos implicados y alentar su participación.
- Examinar, identificar y recomendar opciones para reforzar la capacidad, sobre la base de las conclusiones de la evaluación.
- Documentar las conclusiones de la evaluación de las necesidades y las posibles opciones para reforzar la capacidad.
- Informar a los funcionarios públicos encargados de la formulación de políticas relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos acerca de la evaluación de las necesidades y sus conclusiones.
- Informar a los funcionarios públicos encargados de la presupuestación y la asignación de recursos acerca de la evaluación de las necesidades y sus conclusiones.
- Comunicar las conclusiones a la administración superior de los organismos competentes.

Estas personas deberán tener los conocimientos y experiencia adecuados, así como la autoridad y los recursos necesarios para realizar la evaluación y garantizar la participación de los grupos pertinentes. Al seleccionar a los miembros del equipo, convendrá comprobar que i) tengan experiencia y conocimientos especializados en relación con el módulo en cuestión, ii) sean de mentalidad abierta y estén dispuestos a escuchar y a colaborar con las partes interesadas, tanto internas como externas, y iii) puedan dedicar el tiempo requerido. En teoría, entre los miembros del equipo debería incluirse una combinación de personal de nivel intermedio y superior, con capacidad para alentar la participación del personal dentro de sus respectivas organizaciones.

En algunos casos, el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad puede contar con la ayuda de consultores o moderadores externos. Ello podría ser útil para lograr una mayor neutralidad y objetividad. Además de expertos con especializaciones concretas en inocuidad y calidad de los alimentos, quizá convenga contar con moderadores experimentados en fortalecimiento de la capacidad, metodologías de evaluación de las necesidades y procesos participativos. Todos los miembros del equipo deberían acordar previamente quiénes deben ser estos consultores o moderadores externos.

Los equipos a quienes se asigna la responsabilidad de los diferentes módulos tendrán algunas funciones comunes (véase el Recuadro 5). Es importante lograr un acuerdo sobre las responsabilidades específicas de cada equipo así como de su programa de trabajo, con inclusión de las funciones individuales, el marco cronológico y los resultados previstos, los recursos requeridos, el presupuesto disponible, etc., como paso inicial en el proceso de evaluación de las necesidades (todo ello podría reflejarse por escrito en forma de un plan de acción). Para lograr una mayor transparencia y alentar la participación, es también



Recuadro 6 Recursos para la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Para la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden utilizarse recursos tanto internos como externos. Una condición imprescindible para que el proceso sirva a las organizaciones competentes como experiencia de aprendizaje es el compromiso de recursos internos (en particular, tiempo de personal). Los organismos externos pueden representar una fuente adicional y

complementaria de apoyo financiero y/o técnico. Por ejemplo, los organismos externos podrían ayudar a favorecer la recopilación y/o análisis de la información. Antes de aplicar los modelos seleccionados, los funcionarios del país en cuestión deberían estimar y decidir el tipo y volumen de recursos que se requieren y movilizar los recursos internos y externos considerados necesarios.

recomendable preparar una breve declaración escrita para informar a las partes interesadas pertinentes acerca de los objetivos y finalidad de la evaluación de las necesidades y presentar al equipo responsable.

Alentar la participación de las partes interesadas internas y externas pertinentes

Un requisito importante para la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad es garantizar un proceso abierto y transparente y consultar activamente a distintas partes interesadas, tanto internas como externas. Las personas, departamentos y organismos implicados deberían participar activamente en el análisis de la situación actual, señalar las necesidades y establecer las prioridades. La participación ayudará a aumentar la identificación con el proceso y la aceptación de las recomendaciones que pudieran presentarse, lo que constituiría la base para unas actividades de fortalecimiento de la capacidad más provechosas y sostenibles. Ello es de importancia trascendental, ya que la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad podría proponer una reforma institucional u otros cambios que quizá susciten resistencia.

Adaptar los métodos e instrumentos para la recopilación y análisis de datos

Los módulos presentan una serie de instrumentos y métodos para recopilar y analizar la información e identificar las necesidades. Los instrumentos seleccionados deberán adaptarse y acomodarse a la situación concreta del país donde se apliquen las Directrices.

Garantizar recursos adecuados

Para realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad se requieren recursos humanos y financieros, y tiempo suficiente. En cada uno de los módulos aplicados será imprescindible contar con personal capaz y motivado para orientar y gestionar todo el proceso. Se necesitará un grupo básico de personal de distintas organizaciones para unificar, aplicar y gestionar el proceso presentado en los módulos. Debería contarse también con otros funcionarios, en particular administradores y directivos, para el intercambio de información y de opiniones.

Además, se necesitarán recursos financieros para la recopilación y el análisis de la información (incluida la organización de talleres). Pueden utilizarse recursos tanto internos como externos (véase el Recuadro 6).



MÓDULO 1. EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL CONTROL DE LOS ALIMENTOS

Introducción

El control de los alimentos engloba una serie de actividades que permiten proteger al consumidor y garantizar que todos los alimentos suministrados para el consumo humano son inocuos, sanos, responden a los requisitos de inocuidad y calidad y están etiquetados de forma objetiva y precisa, según lo dispuesto en la ley. Algunas de estas actividades son obligatorias y suponen la existencia de leyes y reglamentos relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos, la inspección de los alimentos, el seguimiento y la observancia de las decisiones. Otros implican la promoción de normas, códigos y directrices voluntarios, las buenas prácticas agrícolas (BPA), las buenas prácticas de higiene (BPH), el análisis de peligros y de los puntos críticos de control (HACCP), etc.

La gestión del control de los alimentos es el proceso continuado de planificación, organización, seguimiento, coordinación y comunicación, en forma integrada, de una gran variedad de decisiones y medidas relacionadas con el riesgo con el fin de garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos de producción nacional, importados y exportados para los consumidores nacionales y los mercados de exportación, según convenga. Esta gestión abarca las distintas responsabilidades normativas y operacionales de las autoridades gubernamentales competentes encargadas del control de los alimentos. Entre ellas se incluyen la elaboración y aplicación de políticas de control de los alimentos, estrategias y planes que reflejen el compromiso gubernamental con la inocuidad y calidad de los alimentos y establezcan un marco sólido para las actividades de control de los alimentos.

La gestión del control de los alimentos debería estar basada en el análisis de riesgos y en un planteamiento integrado “de la granja a la mesa”. Se han formulado definiciones y principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos, que pueden ser utilizados por la Comisión del Codex Alimentarius⁶. Estos principios subrayan la necesidad de un planteamiento estructurado para el análisis de riesgos integrado por tres componentes independientes pero estrechamente vinculados: i) evaluación de riesgos, ii) gestión de riesgos y iii) comunicación de riesgos. En particular, la gestión de riesgos representa un proceso (distinto de la evaluación de riesgos) que permite ponderar las distintas opciones normativas, en consulta con todas las partes interesadas, considerar la evaluación de riesgos y otros factores relacionados con la protección de la salud y los consumidores y la promoción de prácticas comerciales equitativas y, si fuera necesario, seleccionar las posibles medidas de prevención y control apropiadas. Estos principios, si bien se han elaborado teniendo en cuenta su aplicación en el sistema del Codex, son pertinentes y aplicables a los sistemas nacionales de control de los alimentos; la Comisión del Codex

⁶ FAO/OMS. 2005. Principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos aplicables en el marco del Codex Alimentarius. En *Comisión del Codex Alimentarius: Manual de procedimiento*, 15ª edición (disponible en http://www.codexalimentarius.net/web/procedural_manual.jsp).



Alimentarius está ahora desarrollando estos principios para que puedan ser aplicados por los gobiernos.

En el presente módulo se explica, paso por paso, cómo planificar y realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del control de los alimentos en los países. Se presentan las buenas prácticas pertinentes y puntos de referencia internacionalmente aceptados; no obstante, este módulo no trata de ofrecer orientaciones teóricas sobre la gestión del control de los alimentos.

Los destinatarios son:

- los funcionarios de organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos y
- los funcionarios de otros organismos gubernamentales que se ocupan de otros aspectos de la inocuidad y calidad de los alimentos.

La utilización de este módulo permite:

- describir el actual sistema para la gestión del control de los alimentos,
- identificar las deficiencias y necesidades de capacidad en la esfera de la gestión del control de los alimentos y
- lograr una mayor conciencia sobre el objetivo y características de la gestión del control de los alimentos.

Recuadro M1-1 Preguntas para orientar la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la gestión del control de los alimentos

Al aplicar este módulo, tenga presentes las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la situación actual de la gestión del control de los alimentos?
2. ¿Cuál es la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos?
3. ¿Cuáles son las principales lagunas en la capacidad actual de gestión del control de los alimentos?
4. ¿Cuáles son las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y los requisitos para crear un sistema eficaz de gestión del control de los alimentos?

Recuadro M1-2 Diferentes sistemas para la gestión del control de los alimentos

Los distintos sistemas de gestión del control de los alimentos presentan considerables diferencias en los diversos países, debido a su distinta situación histórica así como a las circunstancias y necesidades socioeconómicas y políticas. Por ejemplo, las responsabilidades relativas a la gestión del control de los alimentos pueden:

- Distribuirse entre varios ministerios y organismos gubernamentales diferentes con competencias en los sectores de la salud, la agricultura, el comercio, la industria, el medio ambiente, el turismo, etc. En algunos casos, es posible que se haya establecido un mecanismo para facilitar la coordinación y el intercambio de información entre los organismos implicados. No obstante, la aplicación efectiva y el efecto de dichos mecanismos, si existen, pueden presentar grandes diferencias. En varios países, hay pruebas de que los distintos organismos implicados en la gestión del control de los alimentos tienen funciones y mandatos superpuestos, y se observan lagunas y contradicciones en su cobertura.
- Confiarse simultáneamente a autoridades tanto nacionales como locales en virtud de las disposiciones de la legislación alimentaria.
- Dividirse con criterios geográficos (ciudad, distrito, zona, estado, provincia, etc.) o por materias (por ejemplo, el uso de plaguicidas está regulado por un organismo, mientras que la competencia sobre los niveles de residuos de plaguicidas en los alimentos corresponde a otro).
- Concentrarse en un organismo concreto. Muchas veces, este organismo recurre a otras instancias del gobierno para los distintos aspectos de sus actividades cotidianas (por ejemplo, inspección de los alimentos, laboratorios de control de los alimentos, etc.).

PASO 1: Establecer un equipo encargado de gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Una vez que se ha tomado la decisión de evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del control de los alimentos, debería establecerse un pequeño equipo encargado de gestionar y dirigir todo el proceso. Este equipo debería contar con representantes de todos los órganos gubernamentales que intervengan en la gestión del control de los alimentos. Dado que el número y el tipo de organismos implicados en esa gestión difieren notablemente de unos países a otros (véase el Recuadro M1-2), la forma y composición del equipo cambiará también según los casos.

PASO 2: Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Una de las primeras tareas del equipo será definir el alcance y los objetivos de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Para ello, es importante comprender qué implica la gestión del control de los alimentos (véase el Recuadro M1-3). El alcance de la evaluación de las necesidades debería incluir, en principio, todas las actividades que forman parte de la gestión del control de los alimentos en el país.

La respuesta a las siguientes preguntas ayudará a definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad:

- ¿Existe un documento (por ejemplo, política, circular administrativa, etc.) en que se defina el mandato y la función de la gestión del control de los alimentos?
 - ¿Qué organismos participan en la gestión del control de los alimentos (véase el Recuadro M1-4)?
 - ¿Que actividades comprende la gestión del control de los alimentos?
- Una vez que el equipo se haya puesto de acuerdo sobre el alcance y objetivos de la evaluación de las necesidades, será conveniente preparar:
- una declaración por escrito para informar a la administración y al personal acerca de la evaluación de las necesidades y

Recuadro M1-3 ¿Qué comprende la gestión del control de los alimentos?

La gestión del control de los alimentos es el proceso continuado de planificación, organización, seguimiento, coordinación y comunicación, en forma integrada, de numerosas decisiones basadas en el análisis de riesgos y de distintas medidas para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos de producción nacional o importados. Debería estar basada en el análisis de riesgos y, en particular, en la gestión de riesgos. La gestión del control de los alimentos establece estructuras directivas y administrativas con una clara delimitación de responsabilidades en relación con varias funciones.

- Según el país, estas responsabilidades pueden comprender los siguientes aspectos:
- elaboración y administración de una política y estrategia de control de los alimentos;
 - elaboración de leyes, reglamentos y normas sobre los alimentos;
 - planificación, supervisión y/o coordinación de los programas de inspección y certificación de los alimentos;

- seguimiento del cumplimiento y las medidas de observancia;
- preparación y respuesta frente a las emergencias relacionadas con el control de los alimentos;
- recopilación de datos y vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, la exposición a riesgos (como los contaminantes, las sustancias químicas etc.) relacionados con la cadena alimentaria, etc.;
- IEC con participación de las partes interesadas, “de la granja a la mesa”;
- adquisición, utilización correcta y control de recursos, equipo y suministros humanos y monetarios suficientes y adecuados;
- participación en organismos y procesos internacionales de formulación de normas, y
- comunicación y contactos con otros países sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos.



Recuadro M1-4 Organismos que intervienen en la gestión del control de los alimentos

En el País A, las responsabilidades asociadas con el control de los alimentos se distribuyen entre varios organismos sectoriales interesados en la pesca, la carne y los productos cárnicos, las frutas y hortalizas, la leche y los productos lácteos, etc., y son varios los organismos gubernamentales que intervienen en la gestión del control de los alimentos. El análisis de situación deberá examinar los principios operativos concretos, funciones, responsabilidades y recursos de cada uno de sus organismos, así como el grado de colaboración y coordinación entre ellos.

En el País B, el gobierno ha concentrado la responsabilidad global de la gestión del control de los alimentos en un único organismo. Aunque el análisis de situación tendrá en cuenta los principios operativos, funciones, responsabilidades y recursos de dicho organismo, considerará también hasta qué punto (en su caso) y en qué manera intervienen en la gestión del control de los alimentos otros organismos gubernamentales.

- un plan de acción para la evaluación de las necesidades, en que se indiquen el marco cronológico, las responsabilidades, los resultados previstos y el presupuesto (con especificación del origen de los fondos).
Antes de iniciar el siguiente paso, es también importante obtener un compromiso y apoyo de alto nivel por parte de todos los organismos gubernamentales que intervienen en la gestión del control de los alimentos.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL > > > > > > > >

PASO 3: Recopilar y analizar la información sobre la gestión del control de los alimentos

Una vez que se ha definido el alcance de la evaluación de las necesidades, el equipo puede comenzar a recopilar la información necesaria para hacerse una idea de la situación y funcionamiento actual de la gestión del control de los alimentos en el país.

Para comprender la situación actual de la gestión del control de los alimentos, será necesario recopilar y analizar la información sobre los organismos que intervienen, así como sobre el entorno normativo, jurídico y regulador en que funcionan y se interrelacionan, y sobre las características concretas de la cadena alimentaria “de la granja a la mesa”.

El carácter exacto del análisis de situación varía de acuerdo con las circunstancias del país y los organismos implicados. Por ejemplo, en algunos países el análisis hará especial hincapié en un solo organismo: la autoridad competente que ha recibido el mandato oficial para la gestión del control de los alimentos. En cambio, con mayor frecuencia, son varias las organizaciones que participan en la gestión del control de los alimentos, y deberán tenerse en cuenta sus respectivas funciones y comportamiento. En tales situaciones, el análisis será más complejo.

En el análisis de la situación deberían considerarse las dimensiones de la capacidad para la gestión del control de los alimentos en el plano organizativo (véase el Cuadro M1-1). En los casos en que participan varios organismos, será importante considerar la función de cada uno de ellos.

Además de las capacidades y características internas de cada uno de los organismos que intervienen en la gestión del control de los alimentos, será también fundamental considerar su marco jurídico, normativo e institucional (véase el Cuadro M1-2). Será también importante evaluar los efectos de este sistema en los objetivos, desempeño y capacidad de los organismos responsables de la gestión del control de los alimentos. ¿Hasta qué punto el sistema representa una ayuda o una rémora? ¿Cuáles son las principales oportunidades y riesgos resultantes del sistema?

Cuadro M1-1. Dimensiones de la capacidad para la gestión del control de los alimentos en el plano organizativo

Misión y estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Claridad e idoneidad del mandato • Objetivos
Estructura organizativa, competencias y cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones y responsabilidad (con inclusión del mandato jurídico) • Funciones de los diferentes organismos (por ejemplo, vigilancia, fijación de normas, inspección de alimentos) • Cultura y valores internos
Aspectos operacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Principios de operación • Procesos y procedimientos (incluida la aplicación de los principios de análisis de riesgos) • Seguimiento y evaluación • Criterios y procedimientos para la aprobación de laboratorios oficiales de control de los alimentos • Criterios y procedimientos para la acreditación de laboratorios oficiales de control de los alimentos u organismos de certificación
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos teóricos y prácticos (enfermedades transmitidas por los alimentos, los alimentos, contaminantes de los alimentos, leyes y reglamentos sobre alimentación, política y estrategia de inocuidad de los alimentos, análisis y gestión de riesgos, etc.) • Sensibilización y comprensión de las MSF y OTC en general y de los Acuerdos sobre MSF y OTC • Técnicas de gestión
Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos presupuestarios disponibles para la gestión del control de los alimentos
Recursos informativos	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a información sobre la cadena alimentaria, “de la granja a la mesa”, en apoyo de los procesos de toma de decisiones • Acceso a la información sobre las normas relativas a MSF y requisitos de cumplimiento en los grandes mercados de exportación (por ejemplo, UE, Estados Unidos)
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología, equipo de comunicaciones, etc.

Cuadro M1-2. Dimensiones de la capacidad para la gestión del control de los alimentos en el plano de sistemas

Marco jurídico y normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes y reglamentos relacionados con la gestión del control de los alimentos • Principios operativos (por ejemplo, principios para la formulación de normas) • Políticas pertinentes (por ejemplo, políticas relativas a la importación de alimentos, plantas y animales, políticas sobre el registro, control, seguimiento o identificación eficaz de las sustancias prohibidas por los interlocutores comerciales, etc.) <p><i>Véase el Módulo 2: Legislación alimentaria</i></p>
Reconocimiento de la importancia y carácter multisectorial de la inocuidad y calidad de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Claro compromiso político y apoyo a la inocuidad y calidad de los alimentos • Colaboración y coordinación de múltiples organismos implicados en la inocuidad y calidad de los alimentos • Existencia de un mecanismo (por ejemplo, comité multisectorial) para facilitar la participación de las partes de diferentes sectores interesadas en la inocuidad y calidad de los alimentos
Relaciones institucionales, interdependencias, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones, vinculaciones, intercambio de información y coordinación entre los organismos y las partes interesadas implicadas en la gestión del control de los alimentos • Interdependencia de la inocuidad y calidad de los alimentos y áreas conexas

Pueden utilizarse métodos diferentes para recopilar esta información, según el tipo y fuente de información que se desee (véase el Cuadro M1-3). Durante este proceso de recopilación y análisis de la información, será importante consultar y escuchar las opiniones de diferentes grupos de partes interesadas, “de la granja a la mesa”, con inclusión de representantes del sector alimentario, los consumidores y sus organizaciones, etc.



Cuadro M1-3. Métodos para recopilar información sobre la gestión del control de los alimentos

<i>Método</i>	<i>Objetivo</i>
Examen de las publicaciones/ documentos descripciones	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la naturaleza de la cadena alimentaria “de la granja a la mesa” (producción, elaboración, comercialización, distribución, importaciones, exportaciones, consumo etc.) • Examinar las leyes y reglamentos, informes anuales, informes financieros, de programas, mandatos oficiales, organigramas, etc. para obtener información sobre la participación de los diferentes organismos en la gestión del control de los alimentos • Examinar informes relacionados con los rechazos y retenciones de importaciones y exportaciones de alimentos
Análisis de las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las organizaciones y grupos que influyen en la gestión del control de los alimentos (en forma tanto positiva como negativa) • Prever el tipo de influencia (positiva o negativa) que tienen en la gestión del control de los alimentos
Talleres de control autoevaluación/ grupos de consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer a los funcionarios que intervienen en diferentes aspectos de la gestión del de los alimentos la posibilidad de examinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) • Generar una mayor conciencia y consenso sobre los cambios necesarios
Entrevistas con las personas clave	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener información completa y profunda de las personas que intervienen activamente en la gestión del control de los alimentos
Consultas con las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer los puntos de vista y opiniones del sector de la alimentación, los consumidores y sus organizaciones, etc. • Lograr una mayor conciencia sobre la gestión del control de los alimentos

¿Dónde obtener esta información? La autoridad (u organismo) competente que se encarga de la gestión del control de los alimentos será una fuente de información importante. Otros ministerios y organismos gubernamentales sobre quienes recae la responsabilidad operacional de aspectos concretos de la inocuidad y calidad de los alimentos, así como los organismos encargados de establecer las prioridades y políticas nacionales de desarrollo, pueden ofrecer también información interesante. Además, quizá convenga consultar la opinión de partes interesadas no gubernamentales que pueden influir en la inocuidad y calidad de los alimentos, en particular el sector alimentario, las instituciones académicas y científicas y los consumidores y sus organizaciones.

Si se consulta a las diversas partes interesadas implicadas y se utiliza una combinación adecuada de métodos para recopilar la información, se podrá presentar una imagen de la situación y resultados actuales de la gestión del control de los alimentos. Este proceso permite observar con claridad las fortalezas y debilidades de esa gestión.

Se adjunta a este módulo material de consulta para orientar la recopilación y análisis de la información. En ellos se tratan temas como la asistencia y asesoramiento para preparar un perfil de país de la cadena alimentaria, realizar un análisis de las partes interesadas, llevar a cabo un debate con diferentes partes interesadas, organizar un taller de autoevaluación y preparar un análisis FODA, etc. Este material puede modificarse de acuerdo con las necesidades y la situación de cada uno de los países.

PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación

El análisis de situación aportará informaciones y conceptos importantes sobre la situación de la gestión del control de los alimentos en el país. Esas conclusiones contribuirán de manera decisiva a evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad teniendo en cuenta las actuales fortalezas y debilidades. Servirán también como indicadores útiles para planificar y supervisar las actividades posteriores de fortalecimiento de la capacidad. Las conclusiones deberán documentarse de forma clara y completa.

Aunque las conclusiones del análisis de las distintas situaciones sean diferentes según las circunstancias concretas de cada país, dichos informes deberán incluir siempre algunos

tipos de información. Se adjunta a este módulo una plantilla para documentar el análisis de situación para la gestión del control de los alimentos.

Antes de iniciar el siguiente paso, en que se considera el futuro deseado de la gestión del control de los alimentos y la identificación de las necesidades, será importante verificar si se dan o no las siguientes condiciones:

- Se dispone o no de información sobre la situación y desempeño actual de la gestión de los alimentos.
- Se ha consultado a las partes interesadas pertinentes durante el proceso.
- Las conclusiones del análisis de situación se han documentado claramente y se han distribuido entre las personas que participaron en el proceso, así como entre los dirigentes y administradores superiores de los organismos en cuestión.

CONSIDERACIÓN DEL FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES > > > > >

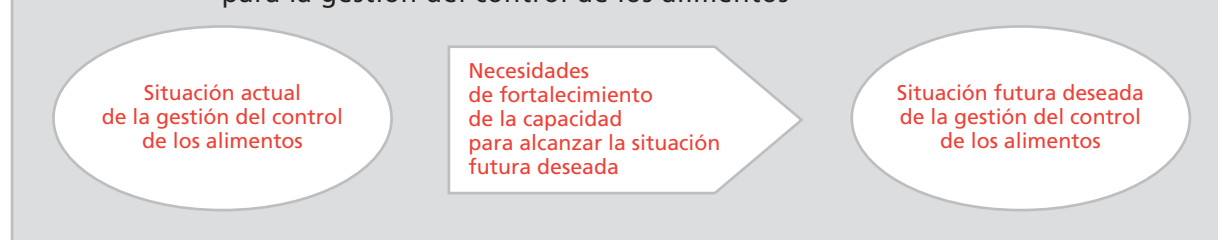
PASO 5: Definir la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos a medio plazo

En una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad se formulan dos preguntas principales: “¿Dónde estamos ahora?” y “¿Dónde queremos estar?”. Este paso del proceso de evaluación trata ante todo de definir la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos. Permitirá a los funcionarios competentes prever, con criterios realistas, cuál será la situación de la gestión del control de los alimentos a medio plazo (aproximadamente, dentro de cinco años). El debate y la búsqueda de un consenso sobre la situación futura deseada es importante para poder determinar las necesidades de capacidad. Cuando se compara la situación futura deseada con la situación existente, se pueden identificar con mayor facilidad y precisión las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.

La descripción de la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos a medio plazo puede basarse en debates y sesiones de libre intercambio de ideas con funcionarios de cada uno de los organismos gubernamentales competentes. De esta manera, los organismos podrán ver gráficamente la finalidad, papel, funciones, valores y funcionamiento de la gestión del control de los alimentos a medio plazo, partiendo de una comprensión de la situación actual y de criterios amplios e internacionalmente aceptados o puntos de referencia de la gestión eficaz del control de los alimentos (véase el Recuadro M1-5). Los puntos de referencia de una gestión eficaz del control de los alimentos permiten aprender de las buenas prácticas y garantizar que los objetivos establecidos para el futuro estén en consonancia con las recomendaciones internacionales. Si los debates están basados en una comprensión de la situación actual, los participantes en el proceso podrán formular para el futuro un escenario que sea realista y asequible, y que se pueda traducir en medidas operacionales.

Figura M1-1

Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del control de los alimentos



Recuadro M1-5 Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la gestión del control de los alimentos

Compromiso gubernamental

- Compromiso gubernamental de proteger la salud y los intereses de los consumidores y de garantizar prácticas equitativas en el comercio de alimentos.
- Acuerdo, en el nivel más alto de gobierno, sobre la importancia de la inocuidad y calidad de los alimentos, y aportación de los recursos adecuados (humanos, financieros, etc.) para este fin.
- Existencia de una política gubernamental que:
 - esté basada en un concepto integrado de la cadena alimentaria;
 - esté basada en criterios científicos y aplique los principios del análisis de riesgos;
 - sea transparente e incluya la participación de todas las partes interesadas, "de la granja a la mesa", y
 - garantice una amplia consulta en la formulación y aplicación de la legislación alimentaria.
- Reconocimiento de la importancia de las dimensiones regionales e internacionales de la inocuidad y calidad de los alimentos, y un acuerdo de participar en los foros regionales e internacionales competentes.

Capacidad y desempeño en el plano organizativo

- Coordinación operacional de alcance nacional entre todos los organismos relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos.
- Existencia de estructuras administrativas (organismo único, sistema basado en varios organismos, sistema integrado) con funciones, competencias y responsabilidades claramente definidas.
- Elaboración y aplicación de una estrategia nacional integrada de control de los alimentos y funcionamiento de un programa nacional de control de los alimentos basado en los principios del análisis de riesgos.
- Capacidad de establecer reglamentos y normas basados en sólidos criterios científicos y en

conformidad con las recomendaciones internacionales (Codex).

- Existencia de planes estratégicos y operacionales que establezcan prioridades, metas e indicadores para la inocuidad y calidad de los alimentos y sean examinados periódicamente.
- Sistema vigente para asignar y administrar con eficacia los recursos disponibles para la gestión del control de los alimentos, incluida la capacidad de transferir recursos a las esferas de mayor prioridad, en la forma necesaria.
- Existencia de un sistema para el examen y evaluación continuados de las estructuras generales de gestión.
- Existencia de una política de aplicación de la legislación alimentaria documentada, con inclusión de planteamientos preventivos.
- Existencia de un procedimiento documentado para la autorización de los funcionarios competentes, como los inspectores de alimentos, el personal encargado de los análisis, etc.
- Existencia de un procedimiento documentado para la autorización de laboratorios oficiales de control de los alimentos.
- Existencia de una base de datos nacional para el control de los alimentos que permita la recopilación, información y análisis sistemático de los datos relacionados con los alimentos (inspección de los alimentos, análisis, etc.).
- Existencia de un programa interno de información, educación (capacitación, desarrollo continuado de los conocimientos y técnicas) y comunicación con los organismos gubernamentales pertinentes, que utilice la moderna tecnología de la información.
- Existencia de procedimientos establecidos para la consulta con diferentes partes interesadas.
- Capacidad de respuesta y de gestión frente a las crisis relacionadas con los alimentos.

La organización de un taller es un procedimiento útil para hacerse una idea cabal de situación futura deseada. La presencia de un moderador constituiría un sólido apoyo y aliento para dicho taller. En algunos casos, quizá convenga contar con moderadores externos que puedan presentar ejemplos de buenas prácticas de otros países. Durante el taller pueden utilizarse diferentes instrumentos. Las sesiones en pequeños grupos permiten examinar las cuestiones fundamentales. Por ejemplo, ¿qué debería tratar de conseguir la gestión del control de los alimentos (objetivo y finalidad)? ¿Qué debería comprender la gestión del control de los alimentos (alcance)? ¿Qué partes interesadas deberían intervenir y cómo deberían hacerlo? ¿Qué tipo de sistema de gestión del control de los alimentos sería más eficaz, habida cuenta de las circunstancias y necesidades concretas del país? Durante ese proceso será útil reflexionar sobre los diferentes tipos de sistemas para la gestión del control de los alimentos (véase el Recuadro M1-6) en relación con los factores históricos, políticos e institucionales del país. Las listas de comprobación sobre la gestión y estrategia de control de los alimentos que se adjuntan a este módulo contienen orientaciones adicionales.

Recuadro M1-6 Opciones institucionales para la gestión del control de los alimentos

Sistema con varios organismos: las responsabilidades del control de los alimentos se reparten entre los ministerios gubernamentales (por ejemplo, de salud, agricultura, comercio, medio ambiente, comercio e industria, turismo, etc.) o entre distintos organismos gubernamentales de diferentes niveles (central, regional, local).

Sistema con un organismo único: la responsabilidad de proteger la salud pública y la inocuidad de los alimentos se concentra en un único organismo de control de los alimentos, con un mandato claramente definido.

Sistema integrado: las responsabilidades relativas a las políticas, la evaluación y gestión de riesgos, la elaboración de normas y reglamentos y la coordinación se integran en un organismo de control de los alimentos de alcance nacional, mientras que las correspondientes a la inspección y al cumplimiento de las medidas, la educación y la capacitación, etc. continúan siendo competencia de los organismos existentes de alcance nacional, regional y local.

Fuente: FAO/OMS. 2003. Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Estudio FAO Alimentación y Nutrición 76.

Las sesiones de intercambio de ideas utilizando palabras clave sería también otro instrumento útil para dicho taller. Podría pedirse a pequeños grupos que describieran el futuro de la gestión del control de los alimentos utilizando palabras clave. Las descripciones resultantes podrían compartirse en una sesión plenaria. El moderador podría tratar posteriormente de establecer las semejanzas y diferencias entre los distintos escenarios y ayudar a los participantes a alcanzar un consenso sobre la situación de la gestión del control de los alimentos que se desearía en un plazo de cinco años. En dicha descripción debería indicarse el objetivo y alcance de la gestión del control de los alimentos, el contexto institucional, las partes interesadas que intervienen y sus relativas funciones, los valores y principios rectores, etc.

Entre el material que se adjunta a este módulo puede verse una propuesta de programa de taller para definir la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos y para determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.

Material de consulta

- FAO/OMS. 2003. *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos.* Estudio FAO Alimentación y Nutrición 76. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Roma, Italia (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>).

PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la gestión del control de los alimentos

Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden identificarse comparando la situación actual de la gestión del control de los alimentos con la situación futura deseada. La matriz del Cuadro M1-4 puede ser de utilidad en este sentido. Este proceso debería contar con todos los organismos gubernamentales implicados, junto con todas las demás partes interesadas pertinentes, y podría llevarse a cabo en un taller organizado por un moderador (véase una muestra de programa en el material de consulta que se adjunta a este módulo).

Los pasos ya realizados hasta ahora ayudarán a completar la matriz. Las conclusiones del análisis de situación (con inclusión de las fortalezas y debilidades identificadas durante el análisis FODA) pueden utilizarse para completar la columna A. Los resultados del Paso 5 sobre la situación futura deseada ayudarán a completar la columna B. Una vez hecho esto, podrá organizarse una sesión de libre intercambio de ideas sobre las necesidades de

Cuadro M1-4. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del control de los alimentos

	Columna A	Columna B	Columna C
Gestión del control de los alimentos	Situación actual	Situación futura deseada	Necesidades de fortalecimiento de la capacidad
Contexto institucional, mandatos, funciones y responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se realiza actualmente la gestión del control de los alimentos? ¿Cuáles son las funciones, principios operativos y mandato de los distintos organismos implicados? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál debería ser el marco institucional para la gestión del control de los alimentos dentro de cinco años? ¿Cómo deberían compartirse las funciones y responsabilidades? ¿Qué principios operativos deberían orientar la gestión del control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo puede racionalizarse y revisarse el actual sistema de control de los alimentos, teniendo en cuenta la situación futura deseada?
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los conocimientos técnicos (cantidad y calidad) disponibles sobre la gestión del control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Con qué conocimientos técnicos se podría contar para la gestión del control de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se necesita para poder adquirir los conocimientos técnicos necesarios?
Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> ¿Que relación hay entre los recursos disponibles y las necesidades actuales? ¿Cómo se asignan los recursos actuales al control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Con qué recursos se debería contar para la gestión del control de los alimentos dentro de cinco años? ¿Cómo deberían asignarse los recursos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se necesita para movilizar recursos adicionales? ¿Se necesitan nuevos conocimientos técnicos para mejorar la movilización, asignación y seguimiento de los recursos?
Recursos informativos	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la información actualmente disponible en apoyo de la gestión del control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿De qué información debería disponerse en apoyo de la gestión del control de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se necesita para mejorar el contenido, gestión y distribución de la información con el fin de mejorar la gestión del control de los alimentos?
Marco jurídico para el control de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la base jurídica para la gestión del control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Con qué legislación se debería contar dentro de cinco años para mejorar la gestión del control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Es preciso revisar la base de la autoridad para la gestión del control de los alimentos?
Estrategia de control de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> ¿Hay una estrategia nacional para el control de los alimentos? ¿Hasta qué punto abarca la cadena alimentaria, "de la granja a la mesa", y tiene en cuenta las necesidades actuales? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué principios y objetivos estratégicos deberían sustentar el control de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se necesita para establecer y aplicar una estrategia de control de los alimentos?
Vínculos externos e interdependencias	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se comunican y relacionan con las partes interesadas externas los organismos gubernamentales que intervienen en la gestión del control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo deberían los organismos gubernamentales entablar consultas y colaborar con las partes interesadas externas dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué hay que cambiar para que los organismos gubernamentales puedan mejorar la comunicación con las partes interesadas externas?

fortalecimiento de la capacidad teniendo en cuenta las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas entre la situación actual y la situación futura deseada. La consideración de las amenazas y oportunidades identificadas durante el análisis FODA ayudarán a integrar las enseñanzas aprendidas y/o a superar los obstáculos subyacentes. Los puntos de referencia de buenas prácticas ayudarán a garantizar que las necesidades de fortalecimiento de la capacidad identificadas refuercen la gestión del control de los alimentos en consonancia con las recomendaciones internacionales.

Cuando se identifican varias necesidades, deberán examinarse y clasificarse por orden de prioridad, secuencia y volumen de recursos necesarios. Luego, esta información podrá ser útil para conseguir financiación adicional tanto interna como externa.

PASO 7: Determinar las opciones para reforzar la gestión del control de los alimentos teniendo en cuenta las necesidades identificadas

Una vez que se han identificado, examinado y clasificado por orden de prioridad las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, podrán considerarse las opciones prácticas para mejorar la gestión del control de los alimentos mediante programas y actividades adecuados, y buscar los recursos internos y externos necesarios para ese fin.

La identificación y examen de las opciones disponibles ayudará a los encargados de tomar las decisiones a comprender las distintas intervenciones que podrán realizar para conseguir la situación futura deseada y los objetivos identificados. Este paso supone la preparación de una lista de dichas intervenciones. En ella se pueden incluir varias opciones, en particular las siguientes: el gobierno mantiene el sistema actual, introduce cambios de escala y alcance limitados o adopta medidas más ambiciosas.

Es posible que existan muchas opciones diferentes para mejorar la gestión del control de los alimentos. Por ejemplo, cabría señalar, entre otras, las siguientes:

- Cambio en las políticas y en la legislación
- Aclaración de las funciones y responsabilidades de los organismos competentes
- Creación de un nuevo organismo encargado de la inocuidad de los alimentos
- Aplicación de los principios de análisis de riesgos como base para la toma de decisiones y a la acción
- Mejor coordinación e intercambio de información entre los organismos que intervienen en la gestión del control de los alimentos
- Cambios en la forma en que se asignan y/o supervisan los recursos
- Consulta con los consumidores, el sector alimentario y otras partes interesadas no gubernamentales para formular una estrategia de control de los alimentos
- Uso de la tecnología de la información para gestionar los datos e informaciones disponibles
- Mejor aplicación de las medidas o iniciativas actuales de gestión del control de los alimentos
- Etc.

El alcance y diversidad de las posibles opciones cambiará en función de las circunstancias nacionales, el número de organismos gubernamentales relacionados con la inocuidad de los alimentos y el carácter de los mecanismos organizativos existentes para la gestión del control de los alimentos. Igualmente, las distintas opciones tendrán diferentes beneficios y costos para los distintos grupos. Por ejemplo, la creación de un nuevo organismo encargado de la inocuidad de los alimentos, responsable general de las funciones de formulación de políticas, reglamentación y programación, demostrará un compromiso de alto nivel con la inocuidad y calidad de los alimentos, y ofrece un planteamiento integrado para la toma de decisiones basadas en el análisis de riesgos, la asignación de recursos y las medidas a lo largo de toda la cadena alimentaria, “de la granja



a la mesa” (beneficios). No obstante, es posible que algunos organismos se resistan a una posible reducción de su mandato y responsabilidades, y puede que haya considerables costos de puesta en marcha o un descenso temporal del desempeño como consecuencia de las perturbaciones relacionadas con el establecimiento de un nuevo organismo (costos).

La consideración de los costos y beneficios de las principales opciones contempladas puede ayudar a orientar el proceso de toma de decisiones. La evaluación del efecto de las reglamentaciones y el análisis costos-beneficios, que se presentan en la Tercera Parte, pueden ser de utilidad a este respecto. Para garantizar la transferencia, deberían documentarse las distintas opciones, así como sus respectivos costos y beneficios.



Preparación de un perfil de país sobre la cadena alimentaria “de la granja a la mesa”

Finalidad

Los sistemas eficaces para la gestión del control de los alimentos deberían basarse en una comprensión cabal de la cadena alimentaria en su totalidad, “de la granja a la mesa”. Los procesos de toma de decisiones para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos en el país deben tener en cuenta las actuales características y tendencias relacionadas con la producción, la elaboración, la comercialización, la importación y exportación y el consumo de alimentos. Este perfil representa una plantilla para examinar sistemáticamente la cadena alimentaria.

¿Cómo preparar un perfil de país?

Para preparar un perfil de país sobre la cadena alimentaria “de la granja a la mesa” deberá recopilarse y documentarse la siguiente información:

A. Producción alimentaria y agrícola, elaboración y distribución

- Producción primaria de alimentos (agricultura, ganadería y pesca) con inclusión de los principales alimentos destinados al consumo interno y a la exportación, su volumen, valor, tendencias, etc.
- Sectores de elaboración de los alimentos, con inclusión de los tipos y número de establecimientos (empresas alimentarias oficiales, pequeñas y medianas empresas, unidades familiares en pequeña escala, etc.), tipos principales de productos, capacidad de elaboración, valor, garantía de calidad, uso de buenas prácticas (por ejemplo, BPA, BPH, BPF, HACCP), etc.
- Distribución y comercialización de los alimentos, con inclusión de la infraestructura de mercado, los cauces formales de venta al por menor, los comerciantes/vendedores de alimentos informales o callejeros, la información ofrecida a los consumidores (etiquetado), etc.
- Principales tipos de partes interesadas que intervienen en la producción, elaboración, comercio, distribución y comercialización, etc. de los alimentos

B. Importaciones de alimentos

- Importaciones de alimentos, con inclusión de los tipos, volumen, país de origen, etc.
- Retenciones o rechazos de importaciones de alimentos
- Tendencias (aumento, descenso, interlocutores comerciales, etc.)

C. Exportaciones de alimentos

- Tipos, cantidad, valor, destino, etc. de las exportaciones de alimentos
- Tipos de productores/empresas alimentarias en el mercado de exportación, prácticas de inocuidad y garantía de calidad de los alimentos, etc.
- Requisitos de los principales países importadores
- Número y tipos de retenciones, rechazos, quejas, etc. de los importadores y tipos de medidas correctivas adoptadas
- Tendencias y oportunidades para las exportaciones de alimentos, etc.

D. Consumo de alimentos

- Características del consumo de alimentos, con inclusión de los principales tipos y cantidad de alimentos consumidos (de producción nacional o importados, frescos o elaborados), ingestión de energía/proteínas, lugar de consumo (hogar, restaurantes, puestos de venta callejera, etc.), ingresos per cápita, etc.
- Hábitos, costumbres y preferencias alimentarias, con inclusión de los pertinentes factores culturales o históricos
- Incidencia y prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, con inclusión de los principales alimentos afectados, los tipos de contaminación, (física, química, microbiana), tendencias, etc.
- Conciencia de los consumidores sobre la inocuidad y calidad de los alimentos, naturaleza y función de las asociaciones de consumidores, etc.

> <

ANEXO 1-2

Realización del análisis de las partes interesadas para la gestión de los alimentos

Finalidad

Las partes interesadas son individuos, grupos o instituciones que tienen interés o pueden ejercer influencia en la inocuidad y calidad de los alimentos. El análisis de las partes interesadas es una técnica que se puede utilizar para identificar y evaluar la importancia de los grupos de personas e instituciones que influyen de forma significativa en la gestión del control de los alimentos.

¿Cómo realizar un análisis de las partes interesadas?

- Organice una sesión de libre intercambio de ideas para identificar a todas las personas, grupos e instituciones que:
 - Desempeñan un papel directo e importante en la gestión del control de los alimentos. En esos grupos podrían incluirse los ministerios gubernamentales, departamentos, organismos, comités interministeriales, etc. Identifique estos grupos y describa la naturaleza de su función en la primera columna del cuadro siguiente.
 - Desempeñan un papel secundario de apoyo en la gestión del control de los alimentos. Estos grupos podrían ofrecer, por ejemplo, información o datos utilizados por los responsables de la gestión del control de los alimentos. Identifique esos grupos y describa la naturaleza de su función en la segunda columna del cuadro adjunto.
- Partes interesadas que se ven afectadas por la gestión del control de los alimentos. En ellas pueden incluirse los organismos gubernamentales de diferentes niveles, los consumidores y sus organizaciones, el sector alimentario y los grupos de empresas, las instituciones académicas y científicas, etc. Identifique esos grupos y describa la naturaleza de su función en la tercera columna del cuadro adjunto.
- Utilice el diagrama de Venn (véase la Tercera Parte: Instrumentos y técnicas) para reproducir la influencia respectiva de las partes interesadas identificadas en el paso anterior y las relaciones existentes entre ellas.
- Documente la función e influencia de cada una de las partes interesadas que se han identificado utilizando la plantilla siguiente.

Intervención directa de la gestión del control de los alimentos	Intervención secundaria/indirecta en la gestión del control de los alimentos	Afectados por la gestión del control de los alimentos



Debates en grupos de consulta sobre la gestión del control de los alimentos con participación de funcionarios públicos

Objetivo

Conocer las opiniones e ideas de los funcionarios públicos que participan en la gestión del control de los alimentos.

Participantes

Hasta 12 funcionarios de un determinado ministerio, departamento u organismo gubernamental encargado de la gestión del control de los alimentos.

Los participantes en los debates de un grupo de consulta deberían tener algo en común, en este caso, sus conocimientos o su participación activa en la gestión del control de los alimentos. Cuando hay organismos gubernamentales (u organismos de diferentes niveles) que participan en la gestión del control de los alimentos, quizá convenga organizar grupos de consulta independientes para cada uno de ellos. De esta manera se ofrecería a los funcionarios la oportunidad de examinar internamente su función, responsabilidades, fortalezas y debilidades, etc., antes de que se reúnan funcionarios de diferentes organismos en el taller de autoevaluación.

Posibles preguntas

1. ¿Cómo participa su organización en la gestión del control de los alimentos? ¿Cuáles son su mandato, funciones, principios operativos y responsabilidades principales?
2. ¿Qué recursos tiene su organización para la gestión del control de los alimentos (por ejemplo, personal, presupuesto, información, etc.)?
3. En el desempeño de su mandato, ¿colabora su organización con algunas otras organizaciones gubernamentales?
4. En caso afirmativo, ¿con qué organizaciones? ¿Cuál es la finalidad y naturaleza de esta colaboración (por ejemplo, materias comunes, funciones de los diferentes grupos participantes, colaboración formal o informal, éxitos, desafíos, etc.)?
5. ¿En qué medida y de qué manera colaboró su organización con partes interesadas externas (por ejemplo, empresas alimentarias, consumidores y sus organizaciones, etc.) para la realización de actividades en la esfera de la gestión del control de los alimentos?
6. ¿Colaboró su organización con otros gobiernos extranjeros u organizaciones internacionales (por ejemplo, Comisión del Codex Alimentarius, OMC, etc.), y cómo lo hizo?
7. ¿Cuáles son las principales fortalezas de su organización?
8. ¿Cuáles son las principales debilidades de su organización?
9. ¿Qué oportunidades tiene su organización?
10. ¿A qué amenazas debe hacer frente su organización?



ANEXO 1-4

Debates en grupos de consulta sobre la gestión del control de los alimentos con participación de representantes del sector alimentario y organizaciones de consumidores

Objetivo

Conocer las opiniones e ideas de los representantes del sector alimentario, los consumidores y sus organizaciones sobre la gestión del control de los alimentos.

Participantes

Hasta 12 representantes del sector alimentario, los consumidores y sus organizaciones.

Posibles preguntas

1. ¿Que cuestiones/preocupaciones son particularmente relevantes e importantes para la inocuidad y calidad de los alimentos en su país?
2. ¿En qué medida tienen en cuenta estas cuestiones/preocupaciones el gobierno y los organismos implicados en la gestión del control de los alimentos?
3. En su opinión, ¿qué organizaciones/grupos son responsables de garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos en su país, y cómo lo hacen?
4. ¿Tiene usted conocimiento de programas anteriores o en curso patrocinados por el Estado para ofrecer información o educar a los consumidores/sector alimentario acerca de la inocuidad y calidad de los alimentos?
5. En caso afirmativo: i) ¿cuál era/es el tema de ese programa?; ii) ¿cuál era/es su experiencia? y iii) ¿cómo calificaría ese programa?
6. ¿Su empresa u organización ha sido consultada alguna vez por los organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos? En caso afirmativo, ¿cuándo y por qué?
7. ¿Cómo cree usted que los consumidores y/o el sector alimentario podrían contribuir de manera más eficaz a mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos?
8. ¿Cómo podrían los organismos gubernamentales responsables del control de los alimentos aprovechar las contribuciones de los consumidores y/o el sector alimentario para la inocuidad y calidad de los alimentos?



Entrevistas a las personas clave para la gestión del control de los alimentos

Introducción

Las entrevistas a las personas clave pueden servir para recabar información de funcionarios con experiencia o conocimientos concretos sobre distintos aspectos de la gestión del control de los alimentos. La siguiente lista contiene ejemplos de preguntas ilustrativas que podrían utilizarse. Las respuestas obtenidas deberían documentarse atentamente

Marco para la gestión del control de los alimentos

- ¿Existe compromiso político y apoyo para la inocuidad y calidad de los alimentos en su país?
- ¿Ha elaborado su país una política o estrategia nacional sobre la inocuidad y calidad de los alimentos?
- En caso afirmativo, ¿esa política o estrategia tiene como base sólidos conocimientos científicos y el análisis de riesgos, un planteamiento “de la granja a la mesa” y un enfoque que trata de adelantarse a los acontecimientos en vez de limitarse a reaccionar una vez ocurridos?
- ¿En la estrategia sobre la inocuidad de los alimentos se especifican claramente las funciones y responsabilidades de las partes interesadas?
- ¿En qué medida el marco jurídico y normativo apoya o dificulta la gestión del control de los alimentos?

Idoneidad de los sistemas y procesos para la gestión del control de los alimentos

- ¿Cómo se realiza la gestión del control de los alimentos?
- ¿En qué medida las actividades de gestión del control de los alimentos están basadas en un análisis de riesgos? ¿Se utiliza la gestión de riesgos

para la gestión de los problemas de inocuidad de los alimentos?

- ¿Que organismos gubernamentales intervienen en la gestión del control de los alimentos?
- ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades respectivas?
- ¿Son estas funciones complementarias, superpuestas o contradictorias?
- ¿En qué medida y con qué eficacia colaboran los organismos pertinentes?
- ¿Cómo responde la gestión del control de los alimentos a los desafíos actuales y potenciales para la inocuidad y calidad de los alimentos que se presentan en el país?
- ¿Es adecuada la gestión del control de los alimentos?
- ¿Las medidas adoptadas por los organismos de control de los alimentos son apropiadas y adecuadas en relación con los objetivos nacionales para la inocuidad y calidad de los alimentos?

Recursos para la gestión del control de los alimentos

- ¿Se dispone de recursos para la gestión del control de los alimentos (por ejemplo, personal, fondos, equipo e instalaciones, etc.) que estén en consonancia con los objetivos establecidos?
- ¿Se dispone de información suficiente sobre la totalidad de la cadena alimentaria, “de la granja a la mesa”, para establecer objetivos adecuados?

Logro de los objetivos de control de los alimentos

- ¿Cómo se llevan a cabo los planes o programas de trabajo?
- ¿La gestión del control de los alimentos consigue los objetivos establecidos?



ANEXO 1-6

Modelo de programa para un taller de autoevaluación (basado en el análisis FODA) para la gestión del control de los alimentos

Finalidad

Permitir a los funcionarios de los organismos que participan en la gestión del control de los alimentos examinar conjuntamente las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas existentes.

Antes de este taller, pueden organizarse varios debates en grupos de consulta para que los funcionarios de los organismos correspondientes puedan examinar internamente su situación concreta.

Participantes

- Funcionarios de los distintos organismos gubernamentales que participan en la gestión del control de los alimentos.

Primer día: mañana

- Presentación del análisis de situación y el proceso de evaluación de las necesidades
- Libre intercambio de ideas sobre las partes interesadas que intervienen en la gestión del control de los alimentos o se ven afectadas por ella, sus funciones, responsabilidades e influencia (utilizando la plantilla para el análisis de las partes interesadas; véase el Anexo 1-2)
- Presentación de las conclusiones de los debates del grupo de consulta

Primer día: tarde

- Libre intercambio de ideas sobre las fortalezas y debilidades de la gestión del control de los alimentos
- Libre intercambio de ideas sobre las oportunidades y amenazas con que se encuentra la gestión del control de los alimentos
- Logro de un consenso sobre las principales fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas (análisis FODA) de interés para la gestión del control de los alimentos



Escenario de análisis FODA para la gestión del control de los alimentos

En el cuadro siguiente se presenta un ejemplo de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas relacionadas con la gestión del control de los alimentos en un país hipotético.

	<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
<i>Factores internos</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decisión reciente de formular una política para la inocuidad y calidad de los alimentos • Los administradores de las organizaciones que intervienen en la gestión del control de los alimentos han adquirido nuevos conocimientos sobre sistemas eficaces de control de los alimentos mediante viajes de estudio a otros países 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de coordinación y transparencia • Confusión y duplicación de funciones y mandatos de los distintos organismos que participan en el plano central y local • Planteamiento desconocido o incoherente • Los procesos de toma de decisiones para la gestión del control de los alimentos no están basados en el riesgo • Diferencia en los niveles de especialización y recursos y aplicación irregular • Capacidad limitada de integrar los conocimientos científicos en los procesos de toma de decisiones • La legislación no crea un marco propicio para la gestión del control de los alimentos • Actividades insuficientes de recopilación y análisis de datos • Incapacidad de reaccionar con rapidez frente a los pánicos provocados por enfermedades transmitidas por los alimentos
<i>Factores externos</i>	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los pánicos alimentarios transfronterizos recientes han hecho que se preste más atención a la inocuidad y calidad de los alimentos en la región • Mayor interés de los medios de comunicación locales en las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos • Establecimiento de asociaciones de consumidores • Adhesión a la OMC • Adhesión a la Comisión del Codex Alimentarius 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resistencia interna al cambio en algunos ministerios y organismos gubernamentales • Poca confianza de los consumidores y gobiernos extranjeros en la inocuidad y calidad de los alimentos producidos en el país • Prioridades de desarrollo contradictorias: insuficientes recursos para la inocuidad y calidad de los alimentos en el presupuesto central



ANEXO 1-8

Plantilla para un informe sobre el análisis de situación relativo a la gestión del control de los alimentos

Introducción

La plantilla siguiente puede utilizarse para ayudar a estructurar y documentar las conclusiones de las distintas encuestas, entrevistas, debates en grupos de consulta, etc. que se realizan para recopilar información sobre la situación de la gestión del control de los alimentos. Contiene una enumeración de los principales componentes de un informe de análisis de situación y constituye un ejemplo que podría adaptarse a las circunstancias concretas de cada país.

Mandato: Razones para realizar el análisis de situación.

Agradecimientos: Manifestación de reconocimiento a las personas que han colaborado.

Resumen de las conclusiones/recomendaciones: ¿Cuáles son los principales puntos o cuestiones identificados? Enumere los resultados por orden de importancia.

Metodología: Explique qué es lo que se hizo, cómo evolucionaron los acontecimientos y qué se aprendió a lo largo del proceso. ¿Qué organismos participaron directamente y/o con cuáles se entablaron consultas? ¿Podría haberse mejorado la recopilación o el análisis de la información? Estas preguntas pueden ser de utilidad más adelante si el informe de análisis de situación debe actualizarse o es preciso comprobar las conclusiones.

Conclusiones: Tomando como base la recopilación y el análisis de la información, describa la situación actual de la gestión del control de los alimentos, procurando incorporar las conclusiones del análisis de las partes interesadas, los debates de los grupos de consulta, las entrevistas con las personas clave, el análisis FODA, etc.

Apéndices: Presente la información que no puede encajarse fácilmente en otro lugar, por ejemplo, los resultados principales de las encuestas y las preguntas formuladas durante las entrevistas en grupos de consulta. La inclusión de esta información permitirá utilizarla en un seguimiento posterior.

Fuentes: Enumere las principales fuentes de información, con inclusión de las personas clave entrevistadas, los participantes en los debates de los grupos de consulta, las partes interesadas internas consultadas, etc.



Lista de verificación para la gestión del control de los alimentos

Introducción

En esta lista de verificación se resumen los principales puntos sobre la gestión del control de los alimentos y su objetivo es servir de guía para los responsables de determinar la situación deseada de la gestión de los alimentos a medio plazo. Debería considerarse juntamente con los puntos de referencia para la gestión del control de los alimentos (Recuadro M1-5).

¿Qué es la gestión control de los alimentos?

La gestión del control de los alimentos es un proceso continuado de planificación, organización, seguimiento, coordinación y comunicación, en forma integrada, de una gran variedad de decisiones y medidas para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos de producción nacional, importados y exportados para los consumidores nacionales y los mercados de exportación, según convenga.

¿Cuál es el objetivo de un sistema para la gestión del control de los alimentos?

- Establecer prioridades en las intervenciones y actividades de control de los alimentos
- Ofrecer un mecanismo de coordinación para garantizar la realización coherente de las actividades de control de los alimentos
- Entablar amplias consultas con las partes interesadas que intervienen en la cadena alimentaria
- Alentar la participación pública en los procesos de formulación de políticas relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos
- Identificar las necesidades legislativas y reglamentarias
- Supervisar la eficiencia y eficacia de las actividades de aplicación y vigilancia del control de los alimentos
- Tener constancia de los acontecimientos y tendencias relacionados con la producción, elaboración, comercialización, distribución, consumo, etc. de los alimentos que tengan relación con la inocuidad y calidad de los alimentos, y garantizar la adopción de las medidas necesarias
- Supervisar la inocuidad de las importaciones de alimentos y los rechazos de los alimentos exportados, y adoptar las medidas necesarias

¿Cuáles son las características de un sistema eficaz para la gestión del control de los alimentos?

- Independencia y objetividad: no hay sumisión a los intereses de sectores o grupos concretos (del sector público o privado)
- Visión estratégica de toda la cadena alimentaria, “de la granja a la mesa”
- Proceso abierto y transparente de toma de decisiones
- Establecimiento de prioridades basado en el análisis de riesgos
- Comunicación con las partes interesadas externas acerca de las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos, la salud pública y el control de los alimentos
- Eliminación de los casos de duplicación y superposición en las funciones, en las responsabilidades y en la realización de las actividades

¿Qué condiciones básicas son necesarias para una gestión eficaz del control de los alimentos?

- Estrategia nacional de control de los alimentos que fije objetivos claros, identifique prioridades para la inversión pública y determine un plan de acción y las responsabilidades de su ejecución
- Marco jurídico y reglamentario claro y adecuado por el control de los alimentos
- Mecanismos institucionales adecuados para la gestión de los alimentos y para facilitar la coordinación entre los diferentes organismos implicados
- Mecanismo para facilitar la comunicación y el diálogo entre los organismos gubernamentales que intervienen en la gestión del control de los alimentos y las partes interesadas externas (sector alimentario, consumidores y sus organizaciones, instituciones académicas y de investigación, etc.)
- Capacidad interna adecuada (mandato, personal, recursos financieros y de otro tipo, etc.) de los organismos responsables de la gestión del control de los alimentos



ANEXO 1-10

Lista de verificación para una estrategia de control de los alimentos

Introducción

En esta lista de verificación se resumen los puntos principales sobre una estrategia de control de los alimentos, y su objetivo es disponer de información básica para facilitar los debates y definir la situación deseada de la gestión del control de los alimentos a medio plazo.

¿Que es una estrategia nacional de control de los alimentos?

Una estrategia de control de los alimentos esboza los medios para ejecutar las políticas relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos a fin de conseguir los resultados deseados. Describe la forma en que se va llevar a cabo la gestión del control de los alimentos y establece un marco a través del cual los diferentes organismos gubernamentales implicados pueden realizar sus funciones de manera integrada y complementaria.

¿Cuál es la finalidad de una estrategia de control de los alimentos?

Una estrategia de control de los alimentos:

- Ofrece un marco para la toma de decisiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos y sirve de base para la planificación detallada y la realización de las actividades;
- Describe claramente la naturaleza de la gestión del control de los alimentos como medio para orientar, motivar e implicar a todas las partes interesadas, "de la granja a la mesa", y
- Permite el establecimiento de puntos de referencia y el seguimiento del desempeño.

¿Qué se incluye en una estrategia de control de los alimentos?

- Descripción de los principales principios operativos y prioridades para la inocuidad y calidad de los alimentos basada en el análisis de riesgos
- Objetivos claramente definidos para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos y medidas para alcanzar esos objetivos
- Funciones y responsabilidades claramente definidas

¿Cuáles son las características de una estrategia eficaz de control de los alimentos?

- Tiene como base criterios científicos
- Sus prioridades están basadas en el análisis de riesgos
- Hace hincapié en la prevención
- Alienta la participación de las partes interesadas, "de la granja a la mesa"
- Es oportuna y puede acomodarse a las nuevas condiciones
- Es elaborada y respaldada por todas las partes interesadas

¿Cuáles son los beneficios de la elaboración de una estrategia para el control de los alimentos?

- Reduce el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos, ya que permite una mejor comprensión de los riesgos y la adopción de prácticas mejoradas de producción y elaboración
- Establece los cimientos para un sistema coherente e integrado de gestión del control de los alimentos
- Ofrece mayor coherencia en los países donde hay muchos organismos que participan en la gestión del control de los alimentos
- Fomenta la coordinación, la eficacia y la concentración
- Aumenta la disponibilidad para responder mejor a las emergencias relacionadas con la inocuidad de los alimentos



Modelo de programa de un taller de evaluación de las necesidades para la gestión del control de los alimentos⁷

Objetivo

Examinar las conclusiones del análisis de situación, analizar la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos e identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.

Participantes

Funcionarios de organismos gubernamentales que intervienen en la gestión del control de los alimentos

Primer día: mañana

- Presentar las conclusiones del análisis de situación y el análisis FODA (véanse los Anexos 1-7 y 1-8)
- Examinar, analizar y llegar a un consenso sobre las conclusiones del análisis de situación

Primer día: tarde

- Examinar la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos y las buenas prácticas y puntos de referencia pertinentes internacionalmente aceptados
- Hacerse una idea de la finalidad, cometido, funciones, valores, funcionamiento, etc.
- Utilizar palabras clave para describir en términos generales cómo sería una gestión mejorada del control de los alimentos cinco años más adelante, tratando de describir las características de la situación futura deseada, más que de reflexionar sobre cómo llegar a esa situación
- Identificar las tendencias que repercutirán probablemente en las necesidades y funciones futuras de la gestión del control de los alimentos

Segundo día: mañana

- Examinar, analizar y ponerse de acuerdo sobre la situación futura deseada de la gestión del control de los alimentos, con inclusión de la finalidad, metas y objetivos

Segundo día: tarde

- Definir las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y las prioridades para la gestión del control de los alimentos utilizando la matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- Clasificar las necesidades por orden de importancia
- Clasificar las necesidades y ordenarlas con el nivel de dificultad que presentaría su solución

Notas

- Durante el taller, podría contarse con un especialista o moderador externo para que informe sobre los diferentes sistemas de gestión del control de los alimentos y sobre las buenas prácticas existentes en otros países
- Ese taller deberá durar al menos dos días. No obstante, el tiempo exacto necesario dependerá de la naturaleza y complejidad de la situación existente, el tamaño del país, el número de partes interesadas, etc.



⁷ Puede organizarse antes un taller de autoevaluación (véase el Anexo 1-6) para examinar y alcanzar un consenso sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la gestión del control de los alimentos. Las conclusiones deberían incorporarse a este taller de evaluación de las necesidades.

MÓDULO 2. EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD CON RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA

Introducción

Una parte fundamental de todo sistema moderno de control de los alimentos es una legislación pertinente, actualizada y aplicable. Las leyes y reglamentos bien concebidos son imprescindibles para crear un entorno propicio y previsible que permita formular y aplicar medidas relacionadas con la inocuidad de los alimentos y basadas en el análisis de riesgos. La legislación alimentaria protege los derechos de los consumidores y define las responsabilidades de los productores, elaboradores, fabricantes, comerciantes y consumidores de alimentos, y ayuda a garantizar que los alimentos sean inocuos, sanos y aptos para el consumo humano. Las leyes y reglamentos alimentarios establecen normas claras, adecuadas y equitativas que facilitan el comercio de alimentos y protegen a los consumidores frente a prácticas fraudulentas.

Recuadro M2-1 Definiciones de la legislación, reglamentos y normas referentes a la alimentación

Legislación alimentaria (o ley alimentaria) es el acervo completo de textos jurídicos (leyes, reglamentos y normas) que establecen principios generales para el control de los alimentos en un país y que regulan todos los aspectos de la producción, manipulación, comercialización y comercio de los alimentos como medio de proteger a los consumidores frente a prácticas peligrosas y fraudulentas.

Reglamentos alimentarios son instrumentos jurídicos subsidiarios (normalmente aprobados por un ministerio, no por el parlamento) en los que se prescriben requisitos obligatorios que se aplican a distintos aspectos de la producción, manipulación, comercialización y comercio de los alimentos y contienen detalles suplementarios que muchas veces no se especifican en los principales textos legislativos parlamentarios.

Normas alimentarias son procedimientos y directrices nacional o internacionalmente aceptados (voluntarios u obligatorios) que se aplican a distintos aspectos de la producción, manipulación, comercialización y comercio de los alimentos para mejorar y/o garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos.

Recuadro M2-2 Preguntas para orientar la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la legislación alimentaria

Al aplicar este módulo, tenga presentes las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el marco jurídico y reglamentario existente para el control de los alimentos en el país?
2. ¿Qué beneficios debería aportar a medio plazo un marco jurídico y reglamentario mejorado para el control de los alimentos?
3. ¿Cuáles son las principales lagunas en el actual marco nacional de leyes, reglamentos y normas referentes a los alimentos?
4. ¿Cuáles son los requisitos para crear una legislación alimentaria coherente y actualizada que proteja la salud pública y desaliente las prácticas desleales y fraudulentas en el comercio de alimentos?

En este módulo se explica, paso por paso, cómo planificar y realizar una evaluación de la legislación alimentaria desde el punto de vista de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, en que se incluyen las leyes, reglamentos y normas sobre los alimentos (aplicadas por las autoridades encargadas del control de los alimentos) de alcance nacional. Se tienen en cuenta las buenas prácticas pertinentes y puntos de referencia internacionalmente aceptados; no obstante, el objetivo es ofrecer una guía teórica sobre la legislación alimentaria. Los destinatarios son los funcionarios que intervienen en la elaboración, administración, cumplimiento y observancia de las leyes y reglamentos pertinentes. La utilización de este módulo permite:

- presentar un perfil del actual marco jurídico y reglamentario para el control de los alimentos en el país;
- identificar las deficiencias en el actual marco nacional de leyes, reglamentos y normas sobre los alimentos, y las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para resolver esas deficiencias, y
- lograr una mayor conciencia sobre la importancia de la legislación alimentaria dentro del sistema nacional de control de los alimentos.

PUESTA EN MARCHA > > > > > > > > > > > > > > >

PASO 1: Establecer un equipo encargado de gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Una vez que se ha tomado la decisión de evaluar a las necesidades de fortalecimiento de la capacidad con respecto a la legislación alimentaria, debería establecerse un pequeño equipo encargado de gestionar y dirigir todo el proceso. Dada la importancia de este equipo, habrá que velar por que en él se incluyan funcionarios (expertos técnicos y expertos jurídicos) de los principales organismos encargados de elaborar, aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos alimentarios. Es imprescindible la inclusión de un abogado, si es posible con experiencia en el sector alimentario agrícola y en los acuerdos comerciales internacionales.

Como las leyes y reglamentos alimentarios abarcan todos los aspectos de la cadena alimentaria, “de la granja a la mesa”, y afectan a sectores diferentes, como la salud, la agricultura, la industria y el comercio, quizá deba incluirse a funcionarios de diferentes ministerios y organismos gubernamentales (véanse algunos ejemplos en el Cuadro M2-1). En algunos casos, el alcance y responsabilidades de estos organismos pueden superponerse.

Quizá deba tomarse la decisión de incluir a un representante del sector alimentario y/o de organizaciones de consumidores, dado que la legislación debe tener en cuenta sus necesidades y expectativas.

PASO 2: Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Una de las primeras tareas del equipo recientemente establecido será acordar los parámetros de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. La finalidad de este paso es establecer claramente el alcance sustantivo de la evaluación e identificar a grandes rasgos el tipo de leyes y reglamentos que deberán incluirse en el posterior análisis. Los distintos países tienen diferentes tipos de sistemas jurídicos y de legislación alimentaria (véase el Recuadro M2-3). El primer paso será identificar la legislación pertinente. En ese contexto, quizá sea útil considerar los marcos normativos adecuados que ofrecen un contexto general y orientaciones para el sistema legislativo alimentario.

Al determinar el alcance, debe tenerse en cuenta que lo que normalmente se considera como “alimentos” en la legislación alimentaria muchas veces depende de otras instancias, en virtud de lo establecido en otras medidas legislativas. La legislación sobre la salud de los animales controla las cuestiones relacionadas con la leche, los productos lácteos, la carne y los huevos, en cuanto “productos pecuarios”. Las frutas y hortalizas y sus productos son “plantas” y “productos vegetales”, desde el punto de vista de la legislación fitosanitaria. El maíz y la soja son controlados como “material reproductivo” en virtud de la legislación que regula los organismos genéticamente modificados. Debe quedar claro si la evaluación de las necesidades deberá tener también en cuenta esas otras leyes. Según las prioridades establecidas para la evaluación de las necesidades y los

Cuadro M2-1. Ejemplos de las responsabilidades de los organismos gubernamentales en virtud de la legislación vigente en ese sector

Ministerio/organismo	Responsabilidades (relación con la legislación alimentaria)
Agricultura	Producción de alimentos, servicios veterinarios, inspección de los alimentos, comercio agrícola, etc.
Salud	Salud y seguridad humana, inspección de los alimentos, etc.
Pesca	Producción y comercio pesqueros, inspección de la producción pesquera marina y continental
Industria	Desarrollo de productos, empresas alimentarias
Ciencia	Tecnología alimentaria
Comercio	Requisitos para las exportaciones/importaciones de alimentos (incluidos los acuerdos de la OMC), concesión de licencias para empresas alimentarias, protección del consumidor, etc.
Turismo	Concesión de licencias para restaurantes, hoteles, etc.
Normas	Adopción de normas voluntarias, etiquetado, pesos y medidas, certificación de productos
Departamento de aduanas	Control de las importaciones de alimentos
Medio ambiente	Residuos de plaguicidas, inspección de alimentos
Asuntos del consumidor	Todas las cuestiones relacionadas con los consumidores

Recuadro M2-3 Distintos sistemas y marcos jurídicos para el control de los alimentos

Los países tienen diferentes tipos de marcos legislativos para el control de los alimentos así como diversos tipos de sistemas jurídicos, por ejemplo, el derecho civil, el Common Law*, el Código Napoleónico, etc., o una combinación de varios de ellos. Una diferencia crucial entre los sistemas jurídicos es si la autoridad competente puede adoptar decisiones administrativas en el marco de su mandato relativo a la observancia, o si dichas decisiones son prerrogativa exclusiva de los tribunales.

Algunos gobiernos han promulgado una “ley alimentaria” específica. En otros países, la ley alimentaria ha ido evolucionando en forma fragmentaria a lo largo del tiempo y no hay un texto central unificador en que se establezcan los principios fundamentales de la legislación alimentaria y se definen con claridad las obligaciones de las partes afectadas. En algunos lugares, la alimentación puede incluirse en el ámbito de una ley general de protección del consumidor que tenga en cuenta, a grandes rasgos, los intereses de los consumidores.

Algunas leyes relacionadas con los alimentos son relativamente nuevas. En otras ocasiones, están en vigor desde hace varios decenios.

Además de las leyes nacionales, existen también leyes y prácticas tradicionales o comunitarias que regulan algunas veces las cuestiones relacionadas con los alimentos. En ciertos países, las autoridades locales complementan (y, en algunos casos, complican) las leyes alimentarias nacionales elaborando sus propios decretos sobre el mismo tema.

* *Common Law: Sistema legal basado en decisiones de los jueces (emanadas del poder judicial del Estado), más que de estatutos o constituciones (emanadas del poder legislativo). Fuente: http://www.ll.georgetown.edu/tutorials/definitions/common_law.html*

***Código Napoleónico: Basado en la primacía de los estatutos promulgados por el poder legislativo. Estos estatutos se integran en un código general que debe ser aplicado por los tribunales con un mínimo de interpretación judicial. Fuente: <http://web.utk.edu/~scheb/foundations.htm>*



recursos y el marco cronológico disponibles, el equipo quizá prefiera concentrarse más directamente en la legislación relacionada con los alimentos, como las leyes relativas a la producción alimentaria.

Los parámetros relativos a las necesidades deberían ser normalmente lo bastante amplios como para incluir las leyes, reglamentos y normas que hacen referencia a los alimentos producidos, manufacturados y/o comercializados en el país. En ese sentido, se incluirán las importaciones y exportaciones de alimentos, así como los alimentos producidos para consumo interno. En algunos países, puede considerarse prioritario el examen de la legislación alimentaria relacionada con las exportaciones o las importaciones de alimentos. En tales casos, uno de los componentes de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad puede concentrarse específicamente en el marco jurídico y reglamentario para la exportación y/o importación de alimentos.

La respuesta a las siguientes preguntas ayudará a determinar los parámetros:

- ¿Las cuestiones relacionadas con los alimentos se regulan en una ley o decreto determinado o en un conjunto de leyes diferentes?
- ¿Qué textos jurídicos están relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos (por ejemplo, consideración de los aspectos de la inocuidad de los alimentos en todo el continuo que va “de la granja a la mesa”, con inclusión de la producción, el uso de plaguicidas, la comercialización, la distribución, los establecimientos que sirven alimentos, etc.)?
- Además de la legislación promulgada por las autoridades centrales, ¿hay también medidas legislativas alimentarias de instancias administrativas inferiores (por ejemplo, el estado o la provincia)?
- ¿Qué marcos normativos y principios operativos (por ejemplo, análisis de riesgos) establecen el contexto para la formulación de las leyes alimentarias?

Una vez acordados los parámetros de la evaluación de las necesidades, convendrá:

- preparar una declaración escrita para informar a la administración y a los funcionarios acerca de la evaluación de las necesidades y
- formular un plan de acción para las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la legislación alimentaria, en que se indiquen el marco cronológico, las responsabilidades y los resultados previstos en las fuentes de financiación (presupuesto).

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL > > > > > > > >

PASO 3: Recopilar y analizar la información sobre la legislación alimentaria

El acceso a los textos jurídicos directamente relacionados con los alimentos (leyes, reglamentos y normas) es imprescindible para poder examinar críticamente el contenido y alcance de dicha legislación. Muchas veces se utiliza para ello un índice de la legislación nacional, que es de acceso público. Además de los textos jurídicos propiamente dichos, será también conveniente considerar los exámenes internos y/o externos que pudiera haber sobre la legislación con el fin de poder tener en cuenta las enseñanzas aprendidas.

La realización de un análisis de situación permite valorar hasta qué punto la legislación alimentaria i) ofrece un marco propicio para el control de los alimentos; ii) tiene en cuenta las necesidades y expectativas de los productores, fabricantes, comerciantes y consumidores de alimentos y iii) cumple los requisitos de los acuerdos internacionales relacionados con el comercio de alimentos.

El análisis de situación de la legislación alimentaria requerirá información sobre la constitución, la distribución de poderes y los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como sobre la naturaleza, alcance y contenido de las leyes, reglamentos y normas

Cuadro M2-2. Dimensiones de la capacidad en el marco jurídico reglamentario para el sistema de control de los alimentos

Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Características de los marcos de políticas gubernamentales que ofrezcan orientación general para la elaboración de leyes alimentarias • Principios operativos (por ejemplo, análisis de riesgos) para el control de los alimentos
Legislación alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Número y alcance de las leyes alimentarias • Forma, definiciones y contenido • Fecha de aprobación de la legislación alimentaria o de las enmiendas más recientes • Responsabilidades y mecanismos de observancia y sanciones por incumplimiento • Armonización con los requisitos y recomendaciones internacionales (con inclusión del Codex)
Reglamentos alimentarios	<ul style="list-style-type: none"> • Número y alcance de los reglamentos alimentarios • Forma, definiciones y contenido • Responsabilidades y mecanismos de observancia y sanciones por incumplimiento • Armonización con los requisitos y recomendaciones internacionales (con inclusión del Codex)
Normas alimentarias (obligatorias y/o voluntarias)	<ul style="list-style-type: none"> • Número y alcance de los reglamentos alimentarios • Forma, definiciones y contenido • Responsabilidades y mecanismos de observancia y sanciones por incumplimiento de las normas obligatorias • Armonización con los requisitos y recomendaciones internacionales (con inclusión del Codex) • Responsabilidades de certificación en el caso de las normas voluntarias

relacionados con la alimentación. Debería incluirse información sobre la forma en que las leyes y reglamentos (centrales, regionales y locales) regulan la producción, elaboración, manipulación, distribución y venta de los alimentos. Conviene tener también en cuenta hasta qué punto cumplen los requisitos de los acuerdos internacionales pertinentes, en particular los Acuerdos MSF y OTC de la OMC. Además de las disposiciones obligatorias, la evaluación de las necesidades debería tener también en cuenta las medidas no legislativas, como los acuerdos voluntarios, las BPA, las BPF, las BPH y los códigos de conducta, si los hubiere.

El examen del alcance y contenido de las leyes, reglamentos y normas del país ayuda a determinar hasta qué punto representan un marco favorable (o desfavorable) para el control de los alimentos. Puede verse un resumen de esas dimensiones en el Cuadro M2-2.

La legislación alimentaria constituye un punto de referencia fundamental para todas las actividades de control de los alimentos. La capacidad de las organizaciones e individuos que participan en los diferentes aspectos de la inocuidad y calidad de los alimentos, “de la granja a la mesa”, depende, en parte, de la eficacia del marco nacional de leyes, reglamentos y normas sobre alimentos. Por ello, será también importante considerar de qué manera se comprenden, interpretan, aplican y hacen cumplir, en la práctica, dichas leyes y reglamentos. La capacidad interna de los organismos reguladores –en lo que respecta a su mandato, operaciones, número y capacitación del personal, recursos financieros, etc.– es sin duda un elemento fundamental para una legislación eficaz. Por ejemplo, la existencia de superposiciones y lagunas institucionales, la corrupción o la limitación de los recursos financieros pueden obstaculizar en algunos casos la aplicación. En otros, la existencia de leyes dispersas o la falta de conocimientos sobre la legislación alimentaria por parte de quienes deben estar regulados por ella, puede poner en peligro su aplicación. Cuando existen estos obstáculos, los resultados suelen ser poco satisfactorios, independientemente de la calidad de su formulación.

Por ello, para considerar de qué manera se aplican las leyes y reglamentos alimentarios, el equipo que realiza el análisis de situación deberá analizar la situación más de cerca para examinar las dimensiones de la capacidad en las organizaciones

Cuadro M2-3. Dimensiones de la capacidad para la legislación alimentaria en el plano organizativo

Elaboración y administración de la legislación alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de las organizaciones encargadas de la elaboración y administración de la legislación alimentaria <i>Véase el Módulo 1 sobre la gestión del control de los alimentos</i>
Aplicación de la legislación alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de las organizaciones encargadas de la observancia de la legislación <i>Véase el Módulo 3 sobre la inspección de los alimentos</i>
Observancia de las leyes y reglamentos alimentarios	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de las empresas alimentarias que deben cumplir la legislación pertinente (acceso a la información sobre la legislación alimentaria, conocimientos y capacidad para aplicar las normas y códigos de prácticas, etc.)
Relaciones institucionales, interdependencias y cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Interacciones y relaciones entre los organismos competentes • División de funciones, responsabilidades, mandatos • Mecanismos para la consulta de la partes interesadas, “de la granja a la mesa”

Cuadro M2-4. Métodos para la recopilación de información sobre la legislación alimentaria

Método	Objetivos
Examen de las publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación, examen y análisis (por expertos jurídicos y sectoriales) de los documentos jurídicos existentes (con inclusión de leyes, reglamentos, normas, circulares, órdenes y decretos) relacionados con el control de los alimentos, el control veterinario, los productos pesqueros, etc. • Indicar en términos generales si las leyes, reglamentos y normas responden o no, y en qué medida, a las necesidades, desafíos y requisitos actuales relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos y el comercio • Ofrecer una base sólida para identificar el futuro marco jurídico y reglamentario para el control de los alimentos (paso 5)
Debates en grupos de consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer a los funcionarios públicos que participan en la elaboración, administración, ejecución u observancia de las leyes y reglamentos alimentarios la posibilidad de examinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) de la legislación alimentaria
Consultas con las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • Recabar las opiniones y puntos de vista de las partes interesadas que se encargan de la aplicación, cumplimiento y observancia de la legislación alimentaria • Lograr una mayor conciencia sobre la contribución de la legislación alimentaria a aumentar la inocuidad y calidad de los alimentos

responsables de la elaboración, aplicación y observancia de la legislación alimentaria y de su cumplimiento (véase el Cuadro M2-3).

Según el tipo y fuente de información que se desee, el equipo puede utilizar diferentes métodos (véase el Cuadro M2-4) con el fin de obtener los datos que se requieren para el análisis de situación. Conviene comenzar con un análisis sistemático y detallado de las publicaciones disponibles, con inclusión de los textos jurídicos considerados como pertinentes durante el Paso 2. Un análisis detenido de las leyes, reglamentos y normas existentes revela hasta qué punto la legislación vigente presenta un marco sólido para las actividades de control de los alimentos “de la granja a la mesa”, ya que indica dónde hay deficiencias, superposiciones, imprecisiones, discrepancias y/o desfases. Las conclusiones de este examen deberían documentarse con claridad y precisión. En el material de consulta que se adjunta al presente módulo se facilitan orientaciones sobre la manera de realizar un examen de las publicaciones relativas a la legislación alimentaria. Otros métodos de recopilación de la información -como los debates en grupos de consulta y las conversaciones con las partes interesadas- pueden complementar las conclusiones del examen de las publicaciones, indicando el nivel de capacidad para aplicar y hacer observar la legislación.

Recuadro M2-4 Lista de verificación para la legislación alimentaria**¿La legislación alimentaria:**

- ofrece un marco propicio para la identificación y observancia de las medidas de inocuidad de los alimentos sobre la base del análisis de riesgos?
- protege adecuadamente a los consumidores?
- establece claramente las obligaciones de las partes interesadas junto con toda la cadena alimentaria (productores, elaboradores, fabricantes y vendedores al por menor de los alimentos) de ofrecer alimentos sanos e inocuos aptos para el consumo humano?
- ofrece medidas adecuadas de observancia y control, con inclusión de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias?
- tiene en cuenta las recomendaciones y requisitos internacionales, en particular el Codex Alimentarius, así como los pertinentes acuerdos regionales?
- ofrece a las autoridades encargadas de la inocuidad

de los alimentos un mandato claro y la autoridad necesaria para prevenir los problemas de inocuidad y calidad de los alimentos antes de que se produzcan?

¿La legislación alimentaria:

- se elabora en consulta con todas las partes interesadas pertinentes, "de la granja a la mesa"?
- está redactada en términos claros y concisos, de fácil comprensión para todas las partes implicadas en el cumplimiento y la observancia?
- está basada en asesoramiento de alta calidad, independiente y científico, y en el uso del análisis de riesgos?
- está documentada en una publicación única de fácil acceso para todas las partes interesadas) funcionarios públicos, consumidores, productores, elaboradores, fabricantes, comerciantes vendedores al por menor de alimentos, etc.)?

La respuesta a las preguntas que figuran en la lista de verificación ayudará a examinar y analizar la situación real de la legislación alimentaria (véase el Recuadro M2-4). En el material de consulta adjunto al presente módulo se encuentran algunos otros instrumentos para la recopilación y análisis de la información. Entre ellos cabe señalar las plantillas para facilitar la recopilación de la información y las orientaciones para llevar a cabo un examen de las obras publicadas sobre la legislación alimentaria, realizar un análisis de las partes interesadas y debates en grupos de consulta, etc. Pueden modificarse y adaptarse según las necesidades, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada país.

¿A quién debería consultarse durante el análisis de situación? Los funcionarios de los ministerios y organismos gubernamentales encargados de formular, administrar y/o hacer cumplir la legislación alimentaria podrán suministrar informaciones e ideas útiles durante el análisis de situación. En la mayor parte de los casos, será también útil consultar a los que deben cumplir la legislación vigente, en particular, los productores, fabricantes y comerciantes de alimentos. Los productores, elaboradores, fabricantes y comerciantes deben conocer y comprender el alcance y requisitos de la legislación alimentaria para poder cumplirla. Los consumidores deben confiar en que la legislación alimentaria representa una protección adecuada frente a los peligros relacionados con la inocuidad de los alimentos y las prácticas fraudulentas. La realización de un análisis de las partes interesadas puede ayudar a determinar quiénes se interesan realmente por la legislación alimentaria en el país. Las orientaciones para realizar debates en grupos de consulta con participación de las principales partes interesadas responsables del cumplimiento y la observancia de la legislación alimentaria pueden encontrarse en el material de consulta que se adjunta al presente módulo.

PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación

El análisis de situación aportará informaciones e ideas importantes sobre el contenido de la legislación alimentaria y la forma en que se aplica. A esas alturas, el equipo debería documentar las fortalezas y debilidades de la legislación existente y de su aplicación, así como las posibles oportunidades y amenazas utilizando el análisis FODA (véase el escenario de análisis FODA en el material de consulta que se adjunta a este módulo).

Estas conclusiones desempeñarán un papel muy importante a la hora de evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad sobre la base de las actuales fortalezas y debilidades. Por consiguiente, será muy importante documentar con claridad y en forma exhaustiva las conclusiones, para que posteriormente puedan ser compartidas y examinadas con los distintos grupos interesados.

Aunque las conclusiones de los distintos análisis de situación sean diferentes, algunas informaciones deberían incluirse siempre en dicho informe. En el material de consulta que se adjunta a este módulo puede verse una plantilla para un informe sobre el análisis de situación.

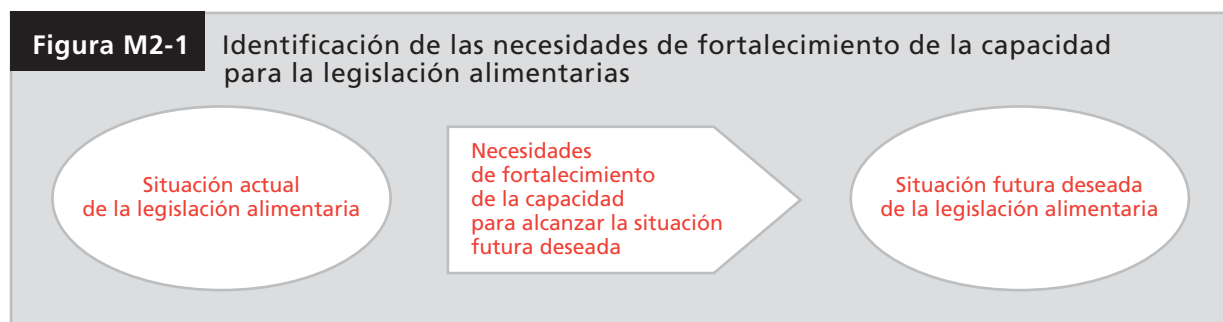
CONSIDERACIÓN DEL FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES > > > > > >

PASO 5: Definir el marco jurídico reglamentario deseado para el control de los alimentos a medio plazo

En una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad se formulan dos preguntas principales: “¿Dónde estamos ahora?” y “¿Dónde queremos estar?”. Este paso del proceso de evaluación permite a los funcionarios de los organismos gubernamentales pertinentes definir la situación deseada de la legislación alimentaria a medio plazo (unos cinco años). Esta comprensión más clara del futuro es importante para poder determinar las deficiencias existentes. Cuando la situación futura deseada se compara con la situación actual, las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden identificarse y medirse con mayor precisión.

La descripción de la situación futura deseada de la legislación alimentaria a mediano plazo puede realizarse mediante debates y sesiones de libre intercambio de ideas con participación de funcionarios de los organismos gubernamentales competentes y representantes de otras partes interesadas, como el sector alimentario, los consumidores y sus organizaciones, las instituciones académicas y de investigación, etc. El objetivo de estos debates será examinar la finalidad, función y principios de la legislación alimentaria partiendo de una comprensión de la legislación existente relativa a los alimentos, las metas y prioridades nacionales que pueden influir en el desarrollo de la legislación alimentaria y puntos de referencia o criterios internacionalmente aceptados de una legislación alimentaria eficaz (véase el Recuadro M2-5).

Aun cuando las circunstancias nacionales y los sistemas jurídicos presentan grandes diferencias entre los distintos países, algunos principios rectores y puntos de referencia son característicos de una legislación eficaz del control de los alimentos. La consideración de esos puntos de referencia ofrece un medio para aprender de las buenas prácticas y conseguir que los objetivos fijados para el futuro estén en consonancia con las recomendaciones internacionales. Puede ser también útil considerar la legislación



Recuadro M2-5 Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la legislación alimentaria

Dentro del contexto global de la constitución del país, la legislación alimentaria:

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> i. protege la salud y los intereses de los consumidores; ii. define claramente las funciones y responsabilidades de los organismos gubernamentales encargados del control de los alimentos y el mecanismo de interrelación entre ellos; iii. establece un marco propicio para las normas y reglamentos necesarios para el funcionamiento eficaz de un sistema de control de los alimentos basado en los conocimientos científicos; iv. incluye definiciones claras para garantizar la coherencia y la seguridad jurídica; v. está basada en el análisis de riesgos inspirado en asesoramiento científico de alta calidad, transparente e independiente; vi. garantiza la transparencia en la elaboración de los reglamentos y normas sobre los alimentos y el acceso a la información; vii. incorpora distintos pesos y contrapesos para evitar el abuso de poder; viii. define claramente las facultades y procedimientos para conseguir la observancia | <ul style="list-style-type: none"> (por ejemplo, órdenes de prohibición, notificaciones de mejora, cierres y otras órdenes, etc.); ix. establece medidas adecuadas de observancia y control, con inclusión de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias; x. incluye disposiciones claras en que se indica que la responsabilidad primaria de la inocuidad y calidad de los alimentos recae sobre los encargados de su producción y elaboración; xi. incluye obligaciones para garantizar que se distribuyan en el mercado únicamente alimentos inocuos y con informaciones correctas; xii. incluye disposiciones sobre la información precisa y suficiente en los productos alimenticios; xiii. prevé la aprobación, registro o concesión de licencias para los locales relacionados con los alimentos; xiv. define el nombramiento de los funcionarios competentes; xv. prevé medidas de rastreo de los productos alimenticios y su retirada en caso de problemas, y xvi. reconoce las obligaciones internacionales del país, en particular en relación con el comercio. |
|---|---|

alimentaria promulgada por otros países para llegar a comprender los diferentes planteamientos y tipos de legislación alimentaria (por ejemplo, en lo que respecta a la definición de los alimentos, el alcance de la legislación, las facultades de exigir el cumplimiento, etc.), así como otras directrices y recursos (véase más adelante). En particular, en el Estudio legislativo de la FAO No. 87 se presentan recomendaciones para la preparación de una ley alimentaria nacional básica, con inclusión de tres variantes de un nuevo modelo de ley alimentaria (para un sistema con un organismo único, un sistema con varios organismos y un sistema integrado). Puede resultar interesante recurrir a moderadores externos para incorporar experiencias y planteamientos de otros países. Si se consigue que los debates tengan como base una comprensión de la situación actual de la legislación alimentaria, la visión resultante debería ser también realista y viable.

El examen de las siguientes preguntas puede ayudar también a tener una visión del futuro deseado de la legislación alimentaria.

- ¿Cuál es el objetivo deseado de la legislación alimentaria?
El objetivo general de la legislación alimentaria debería ser ofrecer protección adecuada de la salud y la seguridad humana sobre la base de un planteamiento integrado “de la granja a la mesa” y proteger los intereses del consumidor impidiendo prácticas fraudulentas. Los diferentes países formulan este objetivo de distintas maneras.
- ¿Cuál es el alcance deseado de la legislación alimentaria?
La legislación alimentaria debería ser lo bastante amplia como para abarcar adecuadamente todos los aspectos de la producción, manipulación, almacenamiento, elaboración, distribución, venta y/o consumo de alimentos en el país. Debería tener también en cuenta tradiciones legislativas, culturales, políticas y sociales concretas, así como las demandas y preferencias de los consumidores.
- ¿Cómo deberían participar las partes interesadas en la formulación de una legislación acertada?
La legislación y los reglamentos alimentarios son especialmente eficaces cuando se

entienden con claridad y cuentan con el apoyo de todas las partes interesadas, “de la granja a la mesa”. Si se garantizara que las preocupaciones y necesidades de las partes interesadas se van a escuchar y reflejar durante la formulación de las medidas legislativas, se comprenderá mejor la necesidad de leyes y reglamentos y mejorará su observancia

Material de consulta

- FAO. 2005. *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*. Estudio legislativo No. 87 (disponible en: <http://www.fao.org/Legal/legstud/list-e.htm>).
- FAO/OMS. 2003. Directrices para la formulación de la legislación alimentaria nacional. Anexo 6 en *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*. Estudio FAO 23: Alimentación y Nutrición (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>).
- Normas del Codex Alimentarius para los alimentos crudos, elaborados y semielaborados (disponibles en: www.codexalimentarius.net/standard_list.asp).
- Disposiciones generales del Codex Alimentarius sobre la higiene de los alimentos, los aditivos alimentarios, los residuos de plaguicidas, los contaminantes, el etiquetado y la presentación, los métodos de análisis y el muestreo (disponibles en: www.codexalimentarius.net/standard_list.asp).

PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la legislación alimentaria

Una necesidad de fortalecimiento de la capacidad es una brecha existente entre “lo que es” (el presente) y “lo que debería ser” (el futuro deseado). Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden determinarse comparando la situación actual de la legislación alimentaria (resultados del análisis de situación) con la situación futura deseada (resultado del paso anterior). Además, deberá considerarse si es probable que la introducción de cambios importantes en el futuro (por ejemplo, la adhesión a la OMC o a agrupaciones comerciales regionales) imponga nuevas exigencias o requisitos para la legislación alimentaria.

El proceso de identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad debería ser participativo y consultivo. Debería contar con expertos técnicos y jurídicos de los organismos gubernamentales encargados de formular la legislación alimentaria, así como representantes de organismos responsables de hacerla cumplir, y empresas alimentarias y otros grupos que se verán obligados a observarla. Si se solicitan contribuciones u observaciones del sector alimentario sobre los cambios propuestos, se dispondrá de otra perspectiva, que muchas veces hará hincapié en las posibles superposiciones o conflictos de la legislación (por ejemplo, en los mandatos de las instituciones alimentarias).

Los debates en grupos de consulta y los talleres con moderador pueden ser útiles para que las partes interesadas pertinentes participen en la identificación de las necesidades. Estas sesiones ofrecerán la oportunidad de vincular los resultados del análisis de situación con los del proceso adoptado para considerar los objetivos futuros. Al ofrecer a los organismos gubernamentales competentes la posibilidad de entablar un debate estructurado en que se compare la situación actual de la legislación alimentaria con la situación futura deseada, se podrán identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y los cambios necesarios para alcanzar los objetivos fijados para el futuro.

La matriz del Cuadro M2-5 puede servir de base para estructurar esos debates e identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Las conclusiones del análisis



Cuadro M2-5. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la legislación alimentaria

	Columna A	Columna B	Columna C
Legislación alimentaria	Situación actual	Situación futura deseada	Necesidades de fortalecimiento de la capacidad
Contenido y sustancia de la legislación, reglamentos y normas sobre los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las actuales fortalezas y debilidades de la formulación de políticas, el contenido y la sustancia de la legislación para el control de los alimentos? • ¿Qué oportunidades existen para mejorar la formulación de políticas, el contenido y la sustancia de la legislación para el control de los alimentos? • ¿Qué amenazas podrían impedir las mejoras en la legislación sobre el control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál debería ser el marco jurídico y reglamentario para proponer y aplicar el control de los alimentos a medio plazo? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué medidas se requieren para reformar el marco jurídico y reglamentario para el control de los alimentos?
Aplicación y observancia de la legislación alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se aplican y observan actualmente las leyes, reglamentos y normas sobre los alimentos? • ¿Qué oportunidades existen para mejorar la aplicación de la legislación sobre el control de los alimentos? • ¿Qué amenazas podrían impedir las mejoras en la aplicación de la legislación sobre el control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo debería aplicarse y observarse la legislación sobre el control de los alimentos a medio plazo? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué es lo que se necesita para mejorar la capacidad de los organismos gubernamentales encargados de la aplicación y observancia de la legislación sobre el control de los alimentos?

de situación pueden utilizarse para completar la columna A. Los resultados del paso anterior pueden aplicarse para describir la situación futura deseada de la legislación alimentaria en la columna B. Luego, se podrán identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (columna C) para pasar de la situación actual a la situación futura deseada.

Cuando se identifican distintas necesidades, habrá que examinarlas y clasificarlas en función de la prioridad, la secuencia y los recursos necesarios. Luego, esta información podría utilizarse para ayudar a recaudar fondos adicionales tanto internos como externos.

PASO 7: Determinar las funciones para reforzar la legislación alimentaria teniendo en cuenta las necesidades identificadas

Una vez identificadas las necesidades de capacidad para la legislación alimentaria, será posible determinar y examinar las opciones para mejorar la legislación, los reglamentos y las normas sobre alimentos. Esta medida supone la elaboración de una lista de dichas

opciones, y la consideración de sus costos y beneficios. De esa manera se dispondrá de una base empírica para mejorar la toma de decisiones y las acciones gubernamentales.

Los países pueden atender las necesidades de capacidad sobre la legislación alimentaria de diferentes maneras. Por ejemplo, podrían señalarse, entre otras, las siguientes opciones:

- Elaborar una nueva política de inocuidad de los alimentos, en que se incluya un marco para el desarrollo legislativo
- Armonizar y actualizar las leyes, reglamentos y/o normas existentes referentes a los alimentos
- Formular una nueva ley alimentaria con los reglamentos correspondientes
- Pasar de una legislación prescriptiva a un planteamiento basado en el análisis de riesgos
- Recurrir a la autorreglamentación del sector y a la educación de los consumidores
- Cambiar la forma en que se hace observar la legislación alimentaria
- Contar con las partes interesadas (consumidores y sus organizaciones, sector alimentario, círculos académicos, etc.) en el proceso de desarrollo legislativo

Las distintas opciones consideradas tendrán distintos costos y beneficios para el gobierno, los consumidores y sus organizaciones, las empresas alimentarias y otras partes interesadas. Por ejemplo, la enmienda de la legislación existente quizá sea la forma más económica y sencilla para que el gobierno pueda atender las necesidades de capacidad identificadas. No obstante, el resultado puede resultar engorroso e impenetrable para los individuos y grupos que deben cumplir la legislación (por ejemplo, las empresas alimentarias) o exigir su observancia (por ejemplo, los inspectores de alimentos). Por otro lado, la elaboración de una nueva ley alimentaria puede lograr en el país una mayor conciencia sobre la importancia de la inocuidad y calidad de los alimentos y servir de base para incorporar nuevos conocimientos científicos y principios como el análisis de riesgos. De todas formas, se requerirá la ratificación por parte de instancias de rango superior y quizá se necesiten varios años para lograr su aplicación.

La evaluación de los efectos de las reglamentaciones (EER) es un método para analizar los costos y beneficios del cambio en la reglamentación, que puede ayudar a los gobiernos a determinar dónde pueden gastar los recursos para conseguir el mayor efecto posible. Es particularmente útil para los países que han emprendido amplias reformas de su marco jurídico, ya que les ayuda a explorar alternativas y ofrece información de interés para seleccionar las mejores opciones, con lo que se contribuye a los objetivos más amplios de un gobierno eficaz y transparente. La orientación sobre la manera de llevar a cabo una EER se presenta en la Tercera Parte de estas Directrices.



ANEXO 2-1

Plantilla para la recopilación de información sobre la legislación alimentaria⁸

Módulo 2. La legislación alimentaria

Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento

País:		Fecha:	
Nombre de la ley	Cobertura/alcance de las secciones relativas a los alimentos	Fecha de promulgación (y enmiendas, en su caso)	Organismo responsable

> <

⁸ Incluidas las leyes y medidas pertinentes promulgadas en diferentes niveles por las unidades gubernamentales descentralizadas (estado, provincia o distrito) y que abarcan todas las etapas de la cadena alimentaria, "de la granja a la mesa" (producción, elaboración, distribución/comercio, venta al por menor/servicios de comidas, etc.).

Plantilla para la recopilación de información sobre los reglamentos alimentarios

Esta plantilla puede utilizarse para recopilar información sobre los reglamentos referentes a los productos alimenticios, aditivos, contaminantes, elaboración y envasado, etiquetado, salud e higiene, pesos y medidas, importaciones y exportaciones, etc. Se deben incluir los siguientes elementos:

- Reglamentos relativos a la organización o coordinación
- Reglamentos referentes a los productos alimenticios en general (reglamentos horizontales)
- Reglamentos sobre productos alimenticios específicos (reglamentos verticales)
- Anexos (por ejemplo, listas de inspección y tarifas de análisis de muestreo, modelos para formularios de solicitud/certificados, etc.)

País:		Fecha:	
Nombre	Descripción de la cobertura/alcance	Fecha de promulgación (y de las enmiendas, si las hubiere)	Organismo responsable

> <

ANEXO 2-3

Plantilla para la recopilación de información sobre las normas alimentarias⁹

País:		Fecha:	
Nombre	Descripción de la cobertura/alcance	Fecha (especifique la fecha de promulgación si es jurídicamente vinculante, y las enmiendas, si las hubiere)	Organismo responsable

> <

⁹ Con inclusión de las normas tanto obligatorias como voluntarias para los productos, aditivos, contaminantes, elaboración y envasado, etiquetado, salud e higiene, peso y medidas, importaciones y exportaciones, etc.

ANEXO 2-4

Plantilla para la recopilación de información sobre directrices, códigos de conducta y otra documentación conexas

País:		Fecha:
Nombre	Descripción de la cobertura/alcance	Organismo responsable



Módulo 2. La legislación alimentaria



Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento

ANEXO 2-5

Pasos que se pueden seguir para realizar un examen de las publicaciones sobre la legislación alimentaria

1. Recopilación de información

Como primer paso, podrían recopilarse los documentos legislativos pertinentes relacionados con la inocuidad de los alimentos, en particular los siguientes:

- Leyes o decretos relacionados con la producción, elaboración, manipulación, almacenamiento, etiquetado, etc. de los alimentos producidos para consumo interno, las importaciones de alimentos y sus exportaciones.
- Reglamentos, normas, códigos de práctica, buenas prácticas, etc. relacionados con la producción, elaboración, manipulación, comercio, transporte, distribución, etiquetado, etc. de los alimentos producidos para consumo interno, las importaciones de alimentos y sus exportaciones.
- Documentos ministeriales y administrativos en que se describen los mandatos, funciones y principios operativos de los diferentes organismos que intervienen en la administración y aplicación de la legislación alimentaria.
- Informes de actividad, directrices y otros documentos preparados por organismos gubernamentales en que se trata la legislación alimentaria.

2. Examen y análisis

Tomando como base el análisis de la información recopilada, podrá describirse y examinarse críticamente el marco legislativo y reglamentario existente para el control de los alimentos. Durante este proceso, se irán planteando preguntas adicionales. Si bien es posible responder a algunas de ellas teniendo en cuenta el contenido del material disponible, otras podrían presentar más problemas a esas alturas. Dichas preguntas deberían anotarse y formularse durante las entrevistas y debates de los grupos de consulta con las autoridades gubernamentales o las partes interesadas externas.

A continuación se presentan los tipos de preguntas cuya respuesta debería buscarse en el examen de las obras publicadas. Dicha lista contiene algunos ejemplos, y no es exhaustiva.

2.1 Marco jurídico nacional

- ¿Cuál es el tipo de sistema jurídico (por ejemplo, derecho civil, Common law, código napoleónico, otro sistema) del país?
- ¿Cómo se elaboran y promulgan las leyes y reglamentos?
- ¿Cómo se distribuyen las funciones y responsabilidades legislativas y ejecutivas entre las diferentes instituciones gubernamentales y en sus distintos niveles?

2.2 Inventario de la legislación relacionada con los alimentos

- ¿Qué leyes, reglamentos y normas referentes a los alimentos existen actualmente en el plano central, provincial y/o local (véase el formulario modelo para la recogida de información) y cuándo se promulgaron/enmendaron?
- ¿Qué marcos normativos existentes regulan la elaboración de la legislación alimentaria?

2.3 Contenido y sustancia de la legislación relacionada con los alimentos

- ¿Hasta qué punto la legislación existente contiene contradicciones o superposiciones en las responsabilidades institucionales para el control de los alimentos en el país?
- ¿Cómo se definen en la legislación alimentaria los alimentos, los contaminantes, las facultades y procedimientos de aplicación, etc.?
- ¿Hasta qué punto se olvidan en la legislación alimentaria los aspectos de la inocuidad y calidad de los alimentos “de la granja a la mesa”?
- ¿En qué medida el contenido de la legislación representa una protección de la salud de los consumidores?
- ¿En qué medida el contenido de la legislación representa una protección frente a las prácticas fraudulentas y la adulteración?
- ¿En qué medida las partes pertinentes de la legislación comprenden el análisis de riesgos (es decir, evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos)?
- ¿Tiene la legislación existente la flexibilidad suficiente para revisar los reglamentos y normas y

- elaborar nuevos reglamentos y normas cuando se considere necesario?
- ¿En qué medida la legislación existente está armonizada con las normas regionales e internacionales, y en particular con el Codex?
 - ¿Se contemplan en la legislación vigente aspectos como la biotecnología, los organismos genéticamente modificados, los alimentos orgánicos, los alimentos y procesos nuevos, los alimentos irradiados, etc.?
 - ¿Se contemplan en la legislación insumos agrícolas como los medicamentos veterinarios, los plaguicidas o piensos y los riesgos relacionados con su utilización?
 - ¿Se tienen en cuenta en la legislación las BPA, BPH, BPF, HACCP), etc.?
 - ¿Cuáles son las sanciones en caso de incumplimiento de la legislación alimentaria? ¿Son demasiado elevadas, demasiado bajas, equitativas?
 - ¿Existen disposiciones adecuadas para garantizar la defensa de los acusados de infringir las leyes y reglamentos alimentarios?
 - ¿En qué medida facilita la legislación alimentaria las exportaciones de alimentos?
 - ¿Contiene la legislación alimentaria medidas que podrán adoptarse en situaciones de emergencia y para la retirada de productos?

2.4 Mandatos institucionales y ejecución

- ¿Que ministerios/departamentos (de nivel central y local) intervienen en la elaboración, administración, aplicación y observancia de las leyes, reglamentos y normas para el control de los alimentos?

- ¿Los mandatos institucionales y principios operativos (por ejemplo, aplicación del análisis de riesgos) son claros: i) basados en la legislación escrita y ii) en la práctica? ¿Cuál es la función específica de cada una de las instituciones implicadas?
- ¿Existe duplicación o superposición de funciones y responsabilidades: i) basadas en la legislación escrita y ii) en la práctica?
- ¿Están coordinados en la práctica los mandatos institucionales? ¿En qué medida y cómo colaboran los organismos pertinentes: i) en teoría y ii) en la práctica?
- ¿En qué medida la aplicación de las leyes, reglamentos y normas alimentarias existentes se ve afectada por los siguientes factores: disponibilidad de recursos, sensibilización de las partes interesadas, compromiso político, corrupción, transparencia, disponibilidad de laboratorios, etc.?
- ¿En qué medida intervienen en la preparación de las leyes y reglamentos los productores, elaboradores, distribuidores, consumidores, etc. de los alimentos?

2.5 Participación en los organismos internacionales de formulación de normas

- ¿En qué medida y cómo participa su país en la Comisión del Codex Alimentarius?
- ¿Cuáles son los organismos responsables?
- ¿Existe un Comité Nacional del Codex o un foro multisectorial para formular las posiciones nacionales?



ANEXO 2-6

Marco jurídico y reglamentario para el control de los alimentos: matriz para el análisis de las partes interesadas

Pasos para realizar un análisis de las partes interesadas en el contexto de la legislación alimentaria

1. Identifique todos los organismos gubernamentales del país que influyen en la legislación alimentaria, así como las partes que se ven afectadas por esa legislación. Puede haber partes interesadas en diferentes niveles (nacional, provincial, local). Enumere estos grupos en la columna "Partes interesadas". Sea lo más concreto posible al identificar a las partes interesadas (por ejemplo, nombre de los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales pertinentes). Quizá convenga utilizar un diagrama de Venn (véase Tercera Parte: Instrumentos y técnicas) para reflejar las relaciones entre las diferentes partes implicadas.
2. Una vez que se hayan identificado todas las posibles partes interesadas, examine el mandato concreto, funciones y/o intereses de cada una de ellas en la legislación alimentaria, utilizando el cuadro adjunto. Las expectativas de estas partes interesadas con relación a la situación futura deseada de la legislación alimentaria pueden examinarse en los debates de los grupos de consulta.

Partes interesadas	Funciones/intereses actuales (cuál es su mandato/función/interés actual en la legislación alimentaria?)	Necesidades futuras/expectativas (¿qué desearían que se incluyera en la legislación alimentaria y por qué?)
Organismos gubernamentales (centrales, regionales y locales)		
Servicios de inspección de los alimentos (independientes o adscritos a un organismo gubernamental)		
Laboratorios de alimentos (centrales, regionales y locales; laboratorios oficiales de control de los alimentos o independientes)		
Empresas alimentarias		
Consumidores		
Sistema judicial/tribunales		
Otras partes interesadas		

> <

Escenario de análisis FODA en relación con la legislación alimentaria

En el cuadro siguiente puede verse un ejemplo de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas relacionadas con la legislación alimentaria, en un país hipotético.

	<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
<i>Factores internos</i>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • La necesidad de legislación se reconoció hace más de 25 años y se promulgó una ley sobre la alimentación • La ley sobre alimentos contiene algunas definiciones importantes • Se han preparado algunos reglamentos y normas en respuesta a los requisitos económicos y culturales nacionales 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • La legislación alimentaria es fragmentaria e incoherente • Las leyes que regulan los alimentos están desfasadas • La legislación alimentaria no está basada en el análisis de riesgos • Las disposiciones jurídicas se superponen • Los reglamentos y normas no se revisan para incorporar los progresos científicos y tecnológicos, los cambios en el entorno comercial mundial ni los requisitos de los nuevos acuerdos comerciales • Superposición de las responsabilidades en el terreno de la observancia • Grandes divergencias en la forma en que la legislación es aplicada por los diferentes organismos/servicios y en las diferentes partes del país • Poca coordinación entre los organismos responsables de aplicar la legislación alimentaria • Las normas y reglamentos nacionales no se han armonizado con el Codex • Las partes interesadas externas (consumidores, empresas alimentarias) están mal informadas acerca de la legislación y reglamentos alimentarios • Falta de especialización analítica para evaluar la observancia de la legislación alimentaria
<i>Factores externos</i>	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia a la Comisión del Codex Alimentarius • Adhesión a la OMC • Oportunidades de obtener asistencia financiera de los donantes para aumentar la capacidad de cumplir los requisitos de la adhesión a la OMC • Mayor interés de los consumidores en la inocuidad y calidad de los alimentos • Disponibilidad de expertos en derecho en el país • Disponibilidad de conocimientos especializados sobre las cuestiones relacionadas con la OMC dentro del país • Se ha establecido una comisión de reforma de la legislación 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resistencia interna a la reforma legislativa en algunos sectores del gobierno • Confusión entre los poderes asignados a los diferentes niveles de gobierno en un sistema descentralizado • Debilidad de las instituciones judiciales, y un sistema sobrecargado y sin recursos suficientes • Muchos desafíos y necesidades incompatibles en el camino hacia el desarrollo, que impedirán probablemente que las autoridades presten la debida atención a la inocuidad y calidad de los alimentos • Falta de comprensión por parte de los políticos de las repercusiones internacionales y socioeconómicas de la inocuidad y calidad de los alimentos • Falta de capacidades de análisis de riesgos en los organismos reguladores • Los laboratorios oficiales de control de los alimentos carecen de capacidad para evaluar la observancia



ANEXO 2-8

Debates en grupos de consulta sobre la legislación alimentaria con participación de inspectores de alimentos

Objetivo

Conocer las opiniones e ideas de un grupo representativo de inspectores de alimentos sobre la idoneidad y resultados de la legislación, reglamentos y normas existentes en relación con los alimentos.

Participantes

Hasta 12 representantes de los servicios de inspección de los alimentos¹⁰.

Posibles preguntas

1. ¿Hasta qué punto son de fácil comprensión y acceso (en forma impresa) las actuales leyes y reglamentos sobre alimentos?
2. ¿Hasta qué punto están bien informados la mayoría de los inspectores acerca de la actual legislación alimentaria? ¿Cuáles son las principales lagunas en sus conocimientos, si las hubiere?
3. ¿En qué medida la inspección de los alimentos hace posible, alienta o limita la legislación y reglamentación alimentaria vigente?
4. ¿Hasta qué punto las leyes actuales están basadas en el análisis de riesgos?
5. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de la actual legislación alimentaria?
6. ¿En qué medida se aplica debidamente la legislación alimentaria en las diferentes partes del país?
7. ¿En qué medida los recursos (humanos, financieros, de equipo, etc.) para la inspección de los alimentos están distribuidos de forma equitativa en todo el país?
8. ¿Hay más de un organismo encargado de la observancia de la misma ley? En caso afirmativo, ¿hasta qué punto hay coherencia en la aplicación?
9. ¿En qué medida los productores, elaboradores, fabricantes, comerciantes, vendedores al por menor, etc. de alimentos están familiarizados y/o conocen suficientemente la actual legislación alimentaria?
10. ¿En qué medida la autorregulación (códigos de prácticas, normas, etc.) es efectiva y pertinente en el sector de la alimentación?
11. ¿Qué cambios desearía ver en la legislación alimentaria existente, y por qué?



¹⁰ Si hay más de un organismo que interviene en la inspección de los alimentos, quizá convenga organizar debates en grupo con cada uno de ellos. De esa manera podrán expresarse libremente, y compararse más adelante, las opiniones y perspectivas de los diferentes servicios de inspección.

Debates en grupos de consulta sobre la legislación alimentaria con participación de representantes de las empresas del sector y organizaciones de consumidores

Objetivo

Conocer las opiniones e ideas de los representantes del sector alimentario (con inclusión de las pequeñas y medianas empresas), los consumidores y sus organizaciones sobre la idoneidad y resultados de la legislación alimentaria existente.

Participantes

Hasta 12 individuos representantes de las empresas alimentarias que intervienen en la producción y/o elaboración de los alimentos para el mercado interno y/o la exportación, y/o representantes de los consumidores y sus organizaciones¹¹.

Posibles preguntas

1. ¿En qué medida es de fácil comprensión y acceso (en forma impresa) la legislación alimentaria existente (leyes, reglamentos, normas)?
2. ¿Hasta qué punto está usted familiarizado y/o conoce la actual legislación alimentaria?
3. ¿Hasta qué punto hay coherencia en la aplicación de la legislación por parte de los inspectores de alimentos?
4. ¿Cuáles son, en su opinión, las principales fortalezas y debilidades de la actual legislación alimentaria?

5. ¿En qué medida las leyes y reglamentos alimentarios otorgan a las empresas productoras de alimentos la libertad y flexibilidad necesarias para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos?
6. ¿En qué medida la legislación alimentaria existente apoya o promueve las exportaciones?
7. ¿Cómo podría mejorarse la observancia de las leyes y reglamentos alimentarios?
8. ¿Hasta qué punto es eficaz y pertinente la autorreglamentación (códigos de práctica, normas) en el sector alimentario?
9. ¿Qué cambios desearía ver en la legislación alimentaria, y por qué?

Nota

Según la disponibilidad de los recursos y las circunstancias del país, quizá sea conveniente considerar la posibilidad de organizar debates en grupos de consulta:

- en diferentes partes del país para garantizar que las observaciones recibidas sean representativas (en particular en los países de gran tamaño o donde hay diversos sistemas de producción, etc.)
- teniendo en cuenta los sectores concretos, como las importaciones y las exportaciones de alimentos, los alimentos de venta callejera, los centros de elaboración de alimentos, etc.

> <

¹¹ Los debates de los grupos de consulta podrán llevarse a cabo con representantes de las empresas alimentarias y organizaciones de consumidores en forma conjunta o separada, según convenga.

ANEXO 2-10

Plantilla para el informe sobre el análisis de situación relativo a la legislación alimentaria

Introducción

La plantilla siguiente puede ser útil para estructurar y documentar las conclusiones de las diferentes encuestas, entrevistas, debates en grupos de consulta, etc. que se lleven a cabo para recopilar información sobre la situación de la legislación alimentaria en el país. En ella se enumeran los principales componentes de un informe sobre el análisis de situación así como un ejemplo, que podría adaptarse teniendo en cuenta las circunstancias nacionales.

Mandato: Razones para realizar el análisis de situación.

Agradecimientos: Manifestación de reconocimiento a quienes han ayudado a realizar el perfil.

Resumen de las conclusiones/recomendaciones: ¿Cuáles son los principales puntos o cuestiones identificados? Enumere los resultados por orden de importancia.

Metodología: Explique qué es lo que se hizo, cómo evolucionaron los acontecimientos y qué se ha aprendido en el proceso. Por ejemplo, ¿a qué grupos se consultó y cómo se hizo? ¿Podría haberse mejorado el análisis? Estas cuestiones pueden ser de utilidad más adelante, si hubiera necesidad de actualizar el perfil o hubiera que realizar comprobaciones cruzadas de las conclusiones.

Conclusiones: Tomando como base las comprobaciones realizadas durante el examen de las publicaciones, los debates de los grupos de consulta, el análisis FODA, etc., describa la situación actual de la legislación alimentaria. Deberían plantearse, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Qué leyes, reglamentos y normas existen? ¿Qué se incluye en ello? ¿Cuando se redactaron y/o enmendaron? ¿Son claros y de fácil comprensión? ¿Se incluye en ellos la totalidad de la cadena alimentaria, “de la granja a la mesa”? ¿Están basados en asesoramiento científico independiente? ¿Identifican claramente las responsabilidades de todas las partes interesadas, “de la granja a la mesa”? ¿Se contemplan en ellos la evaluación de riesgos, la gestión de riesgos y la comunicación de riesgos? ¿Hay lagunas o contradicciones? ¿Hasta qué punto están armonizados con los requisitos internacionales (por ejemplo, Codex, MSF, OTC) y los acuerdos regionales (por ejemplo, Mercosur, ASEAN, Consejo de Cooperación del Golfo, etc.?)

Debilidades:

Presente la información que su grupo no pudo encontrar o la falta de conocimientos que impidió realizar el análisis requerido.

Apéndices: Presente otras informaciones pertinentes, como los principales resultados de las encuestas o copias de los cuestionarios utilizados. Este material puede ser útil para el seguimiento posterior.

Fuentes: Enumere las principales fuentes de información, con inclusión de las personas clave entrevistadas, los grupos de consulta, las partes interesadas externas consultadas, etc.



Modelo de programa para un taller de evaluación de las necesidades en relación con la legislación alimentaria

Objetivo

Examinar las conclusiones del análisis de situación en lo relativo a la legislación alimentaria, examinar la situación futura óptima deseada de la legislación alimentaria e identificar las lagunas en el fortalecimiento de la capacidad.

Participantes

- Expertos técnicos y jurídicos de los organismos gubernamentales responsables de elaborar, aplicar y hacer observar la legislación alimentaria
- Representantes del sector alimentario y de los consumidores y sus organizaciones.

Primer día: mañana

- Presentación del análisis de situación y del proceso de evaluación de las necesidades
- Presentación de las conclusiones del análisis de situación en relación con la legislación alimentaria
- Examen, debate y búsqueda de consenso sobre las conclusiones

Primer día: tarde

- Examinar la finalidad de la legislación alimentaria y los puntos de referencia internacionalmente aceptados
- Examinar hasta qué punto la legislación alimentaria del país está actualmente de acuerdo con esos puntos de referencia
- Examinar el marco jurídico y reglamentario futuro deseado en el sector de la alimentación

Segundo día

- Considerar ejemplos de cómo han modernizado otros países su legislación alimentaria
- Definir las necesidades y prioridades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la legislación alimentaria utilizando la matriz presentada para comparar la situación y resultados actuales de la legislación alimentaria con la situación futura deseada
- Clasificar las necesidades por orden de importancia
- Clasificar las necesidades y ordenarlas de acuerdo con el nivel de dificultad que presentaría su solución



ANEXO 2-12

Directrices para la formulación de la política alimentaria nacional¹²

La edición original de *Directrices para el establecimiento de un eficaz sistema nacional de inspección de los alimentos* (FAO/OMS, 1976) contenía un modelo de legislación alimentaria que se ha utilizado en muchos países. Por desgracia, este modelo no ha sido siempre el más adecuado, ya que sus indicaciones no están en armonía con todos los sistemas jurídicos. Muchos conceptos y cuestiones de la legislación alimentaria han evolucionado a lo largo del tiempo, y esta evolución no se ha reflejado en dicho modelo. Además, el cumplimiento estricto de sus términos obligaba a muchos países a abandonar disposiciones, conceptos y normas exigidas por sus circunstancias, estructuras administrativas y marcos jurídicos individuales.

En el presente documento se ha preparado un conjunto de principios orientadores. Estos principios describen un planteamiento general para la formulación de la legislación alimentaria, y en cuanto tales deberían ser aplicables a diferentes sistemas jurídicos. No obstante, no pueden sustituir en ningún caso a un análisis a fondo del marco jurídico y del contexto institucional que regula directa o indirectamente la producción, importación, exportación, distribución, manipulación y venta de los alimentos en un país concreto. Sólo de esa manera se pueden atender las necesidades particulares y singulares de cada país.

Además de la legislación, los gobiernos necesitan normas alimentarias actualizadas e internacionalmente aceptadas. En los últimos años, muchas normas de carácter claramente prescriptivo se han sustituido por normas horizontales sobre temas generales relacionados con el logro de los objetivos de la inocuidad y calidad de los alimentos. Si bien las normas horizontales son un planteamiento viable para la consecución de los objetivos de la inocuidad de los alimentos, requieren una cadena alimentaria fuertemente controlada y abundante información sobre los riesgos para la inocuidad de los alimentos y las estrategias de gestión de riesgos, lo que significa que quizá no sean viables para muchos países en desarrollo.

Al preparar los reglamentos y normas alimentarios, los países deben aprovechar al máximo las normas del Codex y las enseñanzas sobre inocuidad y calidad de los alimentos aprendidas en otros países. La consideración de las experiencias ajenas y la adaptación de las informaciones, conceptos y requisitos al contexto nacional es la única forma segura de establecer un marco de reglamentación moderno que responda tanto a las necesidades nacionales como a los requisitos del Acuerdo MSF, del Acuerdo OTC y de los interlocutores comerciales.

Forma y contenido de la legislación alimentaria

Las disposiciones legales relativas a los alimentos regulan actividades específicas, a saber, la producción, elaboración y venta de los alimentos. Estas disposiciones se han concebido con objetivos concretos, como la protección de la salud y/o la promoción del comercio equitativo de productos alimenticios. En la mayoría de los casos, están contenidas en una ley general que abarca todos los productos alimenticios. En dicha ley se consideran los aspectos específicos de la inocuidad de los alimentos, la adulteración, la calidad y el control de los alimentos, por ejemplo la inspección, la utilización de aditivos, la prevención de la contaminación alimentaria, el etiquetado y los controles de las importaciones. La mayor parte de la legislación alimentaria moderna consiste en una ley básica que sirve de sustento para todos los demás instrumentos reguladores. No obstante, varios países han promulgado, en paralelo con esta ley básica sobre los alimentos en general, otras leyes que regulan un sector concreto de la legislación alimentaria, determinados tipos de elaboración de alimentos o aspectos jurídicos específicos de la producción o comercio de alimentos.

La forma general de la legislación básica depende de las tradiciones legislativas de cada país. Una práctica habitual en los países muy industrializados donde está vigente el *Common law* es promulgar textos completos y detallados en que se integran

¹² Tomado de: FAO/OMS. 2003. *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*. Estudio FAO Alimentación y Nutrición 76, Anexo 6. Véase también: FAO. 2005. *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*. Estudio legislativo No. 87.

prácticamente todas las disposiciones generales que pueden estar relacionadas con los alimentos. En estos casos se deja poco margen de acción para las autoridades administrativas, fuera de la prescripción de los procedimientos técnicos para el cumplimiento y de disposiciones detalladas en relación con alimentos concretos.

Otro posible planteamiento es limitar el contenido de la ley básica a las disposiciones habilitantes (es decir, las que establecen las estructuras administrativas para el cumplimiento de la ley), junto con algunos principios de carácter muy general. Este planteamiento se encuentra en países menos desarrollados, así como en muchos otros donde rige el derecho romano, alemán o escandinavo. Este sistema ofrece una gran flexibilidad ya que, dentro del marco general establecido por la ley, se delegan las facultades necesarias a la autoridad competente para que formule las normas que regulan la administración de la ley, y establezca reglamentos y normas técnicas para alimentos específicos.

Otra ventaja de este segundo planteamiento, en todos los sistemas jurídicos, es que, dado que se trata de una ley básica y que todos los detalles se especifican en los reglamentos y normas, los cambios pueden hacerse con mayor facilidad y rapidez. Por ejemplo, quizá haya que cambiar los reglamentos y normas en respuesta a los avances de la ciencia y, en vez de pedir al Parlamento que enmiende la ley, el ministro o ministros competentes tienen normalmente facultades para aprobar los reglamentos o planes adecuados y, por lo tanto, pueden adoptar las medidas necesarias para adaptarse a la nueva situación.

En principio, hay ocho categorías de disposiciones que pueden encontrarse en una ley alimentaria básica.

a) Alcance y definiciones

La primera categoría describe el ámbito de la ley y establece los instrumentos para su interpretación. Obviamente, antes de todas las demás disposiciones de la ley alimentaria debe incluirse una en la que se especifiquen su finalidad, objetivos y/o alcance. Ésta quizá no tenga ningún efecto jurídico real, pero sirve como una especie de declaración normativa en la que se explica por qué se ha promulgado la ley y qué es lo que se pretende con ella. También permite especificar las áreas incluidas dentro de la ley.

Los países incluyen con frecuencia una lista de definiciones de los principales términos empleados. Al formular las definiciones, deberían consultarse las

fuentes internacionalmente aceptadas, así como otras medidas legislativas de alcance nacional sobre temas conexos. Conviene señalar que la lista de definiciones no es un glosario de términos de control de los alimentos en general. Las definiciones que se incluyan deben ser únicamente las que aparezcan en el texto de la ley. No deben ser excesivamente detalladas, y deben concebirse con el objetivo único de la aplicación e interpretación de la ley en cuestión. En particular, las definiciones deben redactarse teniendo en cuenta quién podría impugnar la ley en el futuro. Por ejemplo, si la ley contiene una definición del término *vender* en la que se especifique que *vender significa intercambiar por dinero*, y si la ley prohíbe la venta de alimentos adulterados, al acusado de violar la ley podría ocultar la prueba de la venta y tratar de argumentar que, como el alimento en cuestión se había dado de forma gratuita (y no a cambio de dinero), no se había infringido la ley.

b) Principios generales

En algunos sistemas jurídicos, la ley alimentaria básica contiene un grupo de disposiciones en las que se especifican los principios generales que regularán el sistema de control de los alimentos. Por ejemplo, en la ley se puede establecer que todos los alimentos en circulación en el país deben ser inocuos para el consumo humano, o la ley puede prohibir la adulteración de los alimentos. Otras disposiciones pueden establecer las normas básicas que deben observar todas las personas dedicadas a la producción, elaboración o venta de los alimentos. No obstante, conviene tener en cuenta que existen muchas diferencias de unos países a otros. Algunos de ellos tienen una detallada declaración de principios en la ley básica, mientras que otros dejan que estos principios se establezcan en los reglamentos generales de aplicación, y finalmente otros incluyen únicamente una declaración de objetivos y finalidades (como se indica más arriba), sin intentar una enumeración pormenorizada de los principios.

c) Disposiciones habilitantes

Toda ley debe definir la naturaleza y límites de las facultades que se deben ejercer en virtud de ella y debe designar las autoridades públicas sobre las que recaen esas facultades. Hay dos categorías de facultades, a saber, la formulación y el control, que normalmente no se delegan a la misma autoridad y que no se ejercen necesariamente en el mismo nivel jerárquico. Naturalmente, la ley debe establecer también directrices y limitaciones sobre el ejercicio de

esas facultades. Estas disposiciones establecen la legalidad de las normas de aplicación dictadas por la autoridad ejecutiva y protegen también a los particulares frente al uso arbitrario o excesivo de sus facultades por parte de la autoridad. Las facultades otorgadas al gobierno o a la autoridad ejecutiva en virtud de estas disposiciones habilitantes hacen referencia a la formulación de normas para la aplicación de la ley y para la intervención de la autoridad con el fin de garantizar que se observen las leyes y sus reglamentos correspondientes.

d) Disposiciones administrativas

La mayor parte de las leyes alimentarias contienen una categoría de disposiciones que establecen estructuras administrativas particulares que permiten realizar las actividades necesarias para la observancia de la ley. Por ejemplo, la ley puede establecer un Organismo de Control de los Alimentos, que agrupe a los numerosos agentes oficiales de distintos ministerios que intervienen en el control de los alimentos en el país. La ley normalmente no especifica con gran detalle el funcionamiento de ese Organismo, y se limita más bien a describir su mandato, definir su composición, esbozar algunas normas básicas referentes al nombramiento y organizar los servicios de la Secretaría, si la hubiere. La ley puede disponer que todos los demás detalles se establecerán mediante reglamento o decreto dictado por el mismo Organismo. Otras estructuras administrativas que pueden crearse o definirse en la ley alimentaria son un servicio de inspección y un organismo de concesión de licencias (por ejemplo, para otorgar licencias a los fabricantes o importadores de alimentos). La ley puede facultar también al Organismo a delegar o conceder en licencia a diferentes organismos gubernamentales determinados tipos de actividades de cumplimiento.

e) Disposiciones relativas a la observancia

Como no es posible imponer ninguna sanción si no es en virtud de una autoridad jurídica, las leyes alimentarias contienen disposiciones que delegan a un organismo ejecutivo la facultad de imponer sanciones así como de adoptar medidas preventivas en defensa del bien público. Ni qué decir tiene que los límites y condiciones que regulan su ejercicio deben establecerse con precisión en la legislación básica. Deben definirse las infracciones, así como la naturaleza y límites de las sanciones que se pueden imponer, junto con los procedimientos para ello una vez que se ha establecido debidamente la existencia

de una infracción. La ley puede esbozar también otras medidas necesarias para la protección del público, como el embargo y confiscación de los alimentos sospechosos o la retirada de los productos. No obstante, conviene señalar que, en algunos países, no se especifican infracciones ni sanciones concretas, la legislación alimentaria se limita a hacer referencia a las disposiciones generales del Código Penal y el Código de Procedimiento Penal.

Dada la tendencia a abandonar el planteamiento basado en la observancia, algunos países han incorporado en sus leyes alimentarias conceptos procedentes del control de alimentos, como el HACCP. En general, ello puede realizarse mediante reglamentos complementarios, más que a través de la legislación, ya que los reglamentos pueden contener elementos, como directrices relativas al servicio de inspección. En un planteamiento exclusivamente orientado a la observancia, las actividades (envasado, transporte, etc.) inadecuadas se describirían en la ley, y toda infracción sería determinada por un inspector encargado de ello en virtud de la ley, que se ocuparía también de adoptar las medidas pertinentes. Con un planteamiento más basado en la colaboración y la prevención, los inspectores podrían quizá encargarse simplemente de controlar el hecho de que una empresa alimentaria está ejerciendo sus propios controles sobre los sistemas de producción.

f) Disposiciones sustantivas

La legislación alimentaria contendrá numerosas disposiciones sustantivas relativas al control, producción, importación, exportación, transporte, distribución y venta de los alimentos. Estas disposiciones pueden ser muy básicas ("todos los alimentos deben ser aptos para el consumo humano"), o más detalladas, en cuyo caso es probable que el contenido más específico se registre en una legislación subsidiaria. Por ejemplo, en los reglamentos promulgados en virtud de la ley alimentaria podría especificarse con precisión la información que deben contener las etiquetas de los alimentos (peso, nombre del fabricante, fecha de venta, etc.) y pueden contener incluso modelos de etiquetas con un formato específico, que deberían adoptarse en todo el país.

g) Reglamentos

En la mayor parte de los sistemas jurídicos, la legislación alimentaria contiene una o varias disposiciones en las que se especifican las numerosas materias que el Ministro puede ordenar mediante

reglamentos con el fin de conseguir los objetivos de la ley. La principal ventaja de los reglamentos es que pueden cambiarse fácilmente. La lista de reglamentos puede ser sumamente detallada o quizá presentar únicamente directrices generales sobre los temas de que puede ocuparse el Ministro. En cualquier caso, las facultades de éste no suelen limitarse, ya que en casi todos los casos la legislación alimentaria contiene una declaración general en el sentido de que el Ministro “podrá promulgar todos los reglamentos que considere necesarios para hacer realidad los objetivos de esta ley”.

h) Anulación y conservación

Cuando una nueva ley alimentaria introduzca cambios significativos en el sistema de control de los alimentos, quizá haya que enmendar o anular las leyes y reglamentos existentes. En tales casos, la legislación alimentaria deberá indicar qué disposiciones de qué otras leyes deben anularse o modificarse. No obstante, con el fin de no dismantelar completamente el sistema de control de los alimentos, muchas leyes contienen unas disposiciones en las que se indican que todos los reglamentos aprobados en virtud de una disposición anulada por la nueva ley continúan en vigor, lo mismo que si se hubieran promulgado a tenor de ésta.

Forma y contenido de los reglamentos alimentarios

Como ya se ha observado, los temas que pueden abordarse en los reglamentos formulados por la autoridad ejecutiva en virtud de la ley básica pueden ser muy amplios. En general, se incluyen en una de las cuatro categorías siguientes:

a) Reglamentos relativos a los productos alimenticios en general

Normalmente, el objetivo de esta categoría de reglamentos es establecer normas generales que regulan el contenido, manipulación, envasado y etiquetado de los productos alimenticios. Estos reglamentos son de especial importancia en los países

que no incluyen en la ley básica normas relativas a la fabricación, elaboración y venta de los alimentos, confiando estas materias a los reglamentos detallados adoptados por los ministros. No obstante, independientemente de que la legislación básica contenga o no principios generales, de una u otra forma, una autoridad gubernamental debe tener facultades para su aplicación en el plano técnico.

b) Reglamentos relativos a productos alimentarios concretos

En muchos países las disposiciones específicas relativas a cada alimento pueden constituir reglamentos diferentes (por ejemplo, sobre alimentos nuevos, alimentos para lactantes, alimentos para regímenes especiales, etc.). No obstante, algunos países han adoptado la práctica de agrupar dichas disposiciones, desglosadas por diferentes apartados, en un conjunto general de reglamentos relativos a los alimentos. En este caso, las tradiciones legislativas pueden variar notablemente de un país a otro.

c) Reglamentos para actividades de organización o coordinación

Aunque el bloque principal de los reglamentos que instrumentan la ley alimentaria pertenezca a una de las categorías anteriores, hay un gran número de reglamentos internos o “normas de la casa” que no son de interés directo para el público pero que son necesarios para el funcionamiento eficiente de las dependencias administrativas creadas o potenciadas en virtud de la nueva ley. Por ejemplo, los reglamentos pueden ocuparse del funcionamiento del Organismo de Control de los Alimentos, si lo hubiere, de la realización de los servicios de inspección y análisis, etc.

d) Anexos

Muchos países incluyen detallados anexos entre la legislación subsidiaria de la ley alimentaria básica. Dichos anexos contienen, por ejemplo, listas de las tasas de inspección y de muestreo/análisis, modelos para los formularios de solicitud o certificados utilizados en virtud de la ley, y otras cuestiones concretas.



MÓDULO 3. EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD EN LA INSPECCIÓN DE ALIMENTOS

Introducción

La inspección de alimentos, basada en el análisis de riesgos, es un componente decisivo de todo sistema moderno de control de los alimentos. La inspección protege a los consumidores, ya que garantiza que los alimentos de producción nacional o importados se almacenan, manufacturan, elaboran, transportan, preparan, sirven y venden de acuerdo con los requisitos de las leyes y reglamentos nacionales. Además, la inspección y verificación de las exportaciones de alimentos promueve la confianza en la inocuidad y calidad de las exportaciones, que es un elemento fundamental para el comercio internacional.

En este módulo se explica, paso por paso, cómo planificar y realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en lo que se refiere a la inspección de alimentos. Aunque en su preparación se han tenido en cuenta los sistemas públicos de inspección, puede adaptarse fácilmente a otros sistemas de inspección reconocidos oficialmente. Se consideran los puntos de referencia, principios y directrices

Recuadro M3-1 Definiciones de la inspección y certificación de los alimentos

Inspección de los alimentos es el examen de los alimentos o sistemas para el control de los alimentos, materias primas, actividades de elaboración y distribución, con inclusión del proceso interno y la comprobación del producto terminado, a fin de comprobar que cumplen determinados requisitos. Los servicios de inspección de los alimentos pueden ser gestionados por organismos gubernamentales, así como por organizaciones independientes oficialmente reconocidas por las autoridades nacionales.

Certificación es el procedimiento a través del cual los organismos oficiales u oficialmente reconocidos de certificación garantizan por escrito o en forma equivalente que los alimentos o los sistemas de control de los mismos están de acuerdo con los requisitos. La certificación de los alimentos puede estar basada, según los casos, en una serie de actividades de inspección entre las que se pueden incluir la inspección permanente en línea, la auditoría de los sistemas de garantía de calidad y el examen de los productos terminados. Por sistemas de certificación se entienden los sistemas de certificación oficiales u oficialmente reconocidos.

Los sistemas oficiales de inspección y los sistemas oficiales de certificación son sistemas administrados por un organismo gubernamental que goza de jurisdicción para desarrollar una función de reglamentación o de imposición de las normas, o ambas cosas a la vez.

Los sistemas de inspección oficialmente reconocidos y los sistemas de certificación oficialmente reconocidos son sistemas que han sido aprobados o reconocidos oficialmente por un organismo gubernamental que goza de la correspondiente jurisdicción.

Fuente: FAO/OMS. 1997. Guidelines for the design, operation, assessment and accreditation of food import and export inspection and certification systems. CAC/GL 26-1997 (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489E/X4489E00.pdf>).

Recuadro M3-2 Preguntas orientativas para una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de la inspección de alimentos

Al aplicar este módulo, tenga presentes las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la situación y desempeño actual de los servicios de inspección de los alimentos?
¿Están basados en la evaluación de los riesgos?
2. ¿Cuál es la situación futura deseada de los servicios de inspección de los alimentos?
3. ¿Cuáles son las principales lagunas en la capacidad actual de los servicios de inspección de los alimentos?
4. ¿Cuáles son los requisitos para mejorar el desempeño de los servicios de inspección de los alimentos?

internacionalmente reconocidos para la inspección de alimentos, pero no se intenta presentar una guía teórica sobre la inspección de los alimentos.

Los destinatarios previstos son los siguientes:

- personal de los sistemas oficiales de inspección, en particular los administradores e inspectores y
- funcionarios de departamentos y ministerios gubernamentales conexos que intervienen en el control de los alimentos.

La utilización de este módulo permite

- describir la situación y desempeño actual de la inspección de alimentos;
- identificar las deficiencias y necesidades de capacidad en la esfera de la inspección de alimentos y
- lograr una mayor conciencia sobre la importancia de la inspección de alimentos en un sistema general de control de los alimentos.

PUESTA EN MARCHA > > > > > > > > > > > > > >

PASO 1: Establecer un equipo para gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Una vez que se ha tomado la decisión de evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, debería establecerse un pequeño equipo encargado de gestionar y dirigir todo el proceso. Este equipo debería contar con representantes de los principales órganos que intervengan en la inspección de alimentos. Se encargará de dirigir y gestionar el proceso de evaluación de las necesidades para la inspección de alimentos.

La naturaleza y composición exacta de este equipo debería estar en consonancia con el marco institucional de la inspección de alimentos en el país. Los distintos países tienen diferentes mecanismos para la inspección de alimentos y los funcionarios que intervienen en la inspección pueden recibir denominaciones muy diferentes (por ejemplo, inspectores de alimentos, inspectores de alimentos y fármacos, responsables de la inocuidad de los alimentos, inspectores de salud pública, inspectores veterinarios, higienistas alimentarios, responsables del control de los alimentos, etc.), dependiendo sobre todo de su empleador. Por ejemplo:

- Algunos países han asignado la inspección de los alimentos a un único organismo, cuyos inspectores se ocupan únicamente de los productos alimenticios.
- Algunos países tienen una inspección nacional que se ocupa de una serie de productos, como alimentos, fármacos, productos del hogar, productos cosméticos, etc. En esos casos, los inspectores dedican normalmente parte de su tiempo a la inspección de los alimentos. A veces tienen preparación técnica para ello, pero en

muchos casos están especializados en otras materias (farmacología, salud ambiental, fraude, etc.).

- Algunos países tienen varios departamentos u organismos, adscritos a diferentes ministerios gubernamentales, que se ocupan de la inspección de los alimentos. En esos casos, los inspectores responsables de la alimentación pueden pertenecer al ministerio de salud, de comercio, de agricultura, de pesca, etc.
- En algunos países, la responsabilidad de la inspección de los alimentos está compartida entre organismos centrales, regionales y locales.

Para que sea completo, el equipo debería contar con representantes de cada uno de los grupos de inspección, departamentos u organismos que se ocupan de los alimentos en forma exclusiva o parcial. Podría incluir también a funcionarios de organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos, así como a representantes de quienes reciben los servicios de los organismos de inspección de alimentos (consumidores y empresas alimentarias, por ejemplo) como medio de obtener aportaciones y opiniones externas y evitar situaciones de conflicto de interés.

PASO 2: Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Antes de ponerse en marcha, habrá que decidir el alcance de la evaluación de las necesidades. Para ello podría ser útil responder a las siguientes preguntas:

- ¿Que organismos de inspección de los alimentos se incluirán en la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad?
- ¿La evaluación de las necesidades se centrará en la inspección de i) los alimentos producidos y vendidos en el propio país, ii) las importaciones de alimentos y/o iii) las exportaciones de alimentos?
- ¿Se tendrá en cuenta la evaluación de las necesidades en todos los alimentos de origen animal y no animal?
- ¿Cuál será el alcance geográfico (nacional, subnacional, regional, local, etc.) de la evaluación?

La consideración de estas preguntas ayudará a centrar el análisis de situación y permitirá hacerse una mejor idea del tiempo y de los recursos necesarios.

En algunos países, varios organismos diferentes realizan servicios de inspección de los alimentos bajo la responsabilidad de los ministerios gubernamentales que se ocupan de la salud, el comercio, la agricultura y la pesca, la industria, etc. Estos organismos de inspección funcionan muchas veces de manera independiente, con mandatos y responsabilidades superpuestos.

Una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad ofrece una buena oportunidad de examinar y aclarar las funciones y mandatos de los servicios de inspección de los alimentos, con lo que se reducirían las lagunas en la cobertura, se evitaría la duplicación de esfuerzos y mejorarían los resultados. Por ello, si es posible, deberían intervenir en este proceso todos los organismos que participan en la inspección de alimentos. Un primer paso importante en la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad será determinar cuáles son esos organismos y conseguir contar con ellos.

Una vez que el equipo ha aprobado el alcance y los objetivos del análisis de situación, será conveniente preparar:

- una declaración por escrito para informar al personal interno y a la administración acerca de la evaluación de las necesidades y
- un plan de acción para la evaluación de las necesidades en el que se propongan el marco cronológico, las responsabilidades, los resultados previstos y el presupuesto (con especificación de la fuente de los fondos).

PASO 3: Recopilar y analizar la información sobre la gestión del control de los alimentos

Una vez que se ha definido el alcance de la evaluación de las necesidades, el equipo puede comenzar a recopilar la información necesaria para hacerse una idea de la situación y funcionamiento actual de la inspección de alimentos en un país. De esa manera se podrá saber hasta qué punto la inspección de alimentos está basada en el análisis de riesgos, planteamiento que ofrece un medio objetivo de identificar las prioridades de inspección y asignar los recursos.

Para analizar la situación de la inspección de alimentos se requiere información detallada sobre los organismos que intervienen en ella, con inclusión de sus funciones y responsabilidades formales, sus recursos humanos y financieros, la cantidad y calidad del equipo y la infraestructura disponible, sus procedimientos, etc. (véase el Cuadro M3-1). En los países donde varios ministerios u organismos comparten la responsabilidad de la inspección de alimentos, deberá recopilarse información sobre las funciones, responsabilidades y cobertura de cada uno de ellos. Parte de esta información será cuantitativa, por lo que podrá analizarse estadísticamente. Otras informaciones serán cualitativas, y ayudarán a explicar qué es lo que está ocurriendo y a describir cómo y por qué ocurre algo.

Cuadro M3-1. Dimensiones de la capacidad de inspección de los alimentos en el plano organizativo

Estas dimensiones deberían abordarse por separado en los diferentes organismos de inspección de los alimentos

Misión y estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Función, mandato y definición de los servicios ofrecidos por cada una de las organizaciones que intervienen en la inspección de los alimentos • Mandato específico para los servicios de inspección de los alimentos (por ejemplo, sanitarios, fitosanitarios, veterinarios, o farmacéuticos, de pesas y medidas, comercio, etc.) y tipos diferentes de locales
Estructura organizativa, competencias y cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura de gestión de los servicios de inspección de los alimentos en diferentes niveles (central o de nivel inferior) y vínculos entre ellos • Competencias básicas • Cultura y valores (por ejemplo, honradez, integridad, diligencia, etc.) de los inspectores de alimentos, con inclusión de la independencia de presiones externas e influencias comerciales
Aspectos operacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas de los inspectores de alimentos • Métodos utilizados (por ejemplo, técnicas de muestreo, manuales de inspección, otros alimentos y materiales, etc.) • Principios operacionales, procesos y procedimientos para la inspección de los alimentos, con inclusión del análisis de riesgos y los sistemas para el establecimiento de prioridades y la documentación de las actividades de control en función del nivel alto, medio o bajo de riesgo¹³ • Base de datos nacional de las instalaciones alimentarias clasificadas en función de su nivel alto, medio y bajo de riesgo • Sistemas de auditoría interna para supervisar el funcionamiento de los servicios de inspección • Número y tipos de clientes a quienes se prestan servicios • Número de inspectores de los alimentos por establecimiento que recibe esos servicios • Políticas de observancia y certificación
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros del personal debidamente calificados • Conocimientos técnicos y prácticos de los inspectores (alcance de la capacitación especializada sobre los alimentos) • Experiencia de gestión • Acceso a la capacitación (incluidos los cursos de actualización)

¹³ Véase en el Anexo 3-7 una descripción de las empresas alimentarias clasificadas en función de su riesgo alto, medio y bajo.



Cuadro M3-2. Dimensiones de la capacidad de inspección de los alimentos en el plano de los sistemas

Legislación alimentaria	<ul style="list-style-type: none">• Apoyos o trabas generados por las leyes, reglamentos y normas referentes a los alimentos• Facultades jurídicas/de observancia (reconocidas en la legislación nacional) que ofrecen una base sólida y clara para los servicios de inspección de los alimentos basados en el riesgo• Políticas de aplicación/observancia
Educación y capacitación	<ul style="list-style-type: none">• Número y desempeño de las escuelas técnicas, colegios superiores, universidades, institutos, etc. encargados de la capacitación de los inspectores de los alimentos• Alcance, pertinencia y calidad del programa de estudios y capacitación para los inspectores de los alimentos
Relaciones institucionales, interdependencias y cooperación	<ul style="list-style-type: none">• Relaciones entre los distintos organismos e instituciones que intervienen en la inspección de los alimentos• División de funciones y responsabilidades entre los organismos que intervienen en la inspección de los alimentos (duplicación, superposiciones, lagunas en la cobertura)• Relación con los laboratorios de alimentos

Además, será importante considerar las dimensiones de la capacidad desde la perspectiva del sistema. Es fundamental la comprensión del contexto general (sistema) en que funcionan los organismos de inspección de alimentos, dada su influencia en las operaciones y en el funcionamiento cotidiano. Por ejemplo, aunque los inspectores de alimentos no sean los responsables de formular la legislación y reglamentos alimentarios, el acierto o desacierto en su elaboración tendrá repercusiones de gran importancia en el éxito de los servicios de inspección de los alimentos. Cuando los reglamentos son inadecuados o están desfasados, los inspectores de alimentos no pueden realizar su labor adecuadamente. Asimismo, si son varios los ministerios que intervienen en la inspección de los alimentos y no hay coordinación ninguna entre ellos, es más probable que se produzcan situaciones de duplicación de esfuerzos y/o lagunas en la cobertura de los servicios de inspección de los alimentos. Por ello, el análisis de situación debería tener también en cuenta las dimensiones de la capacidad en el conjunto del sistema, como se esboza más adelante (véase el Cuadro M3-2).

¿Cómo recopilar esta información? Pueden utilizarse diferentes métodos para obtener y analizar la información (véase el Cuadro M3-3). La elección de los métodos dependerá del tipo y fuente de información que se desea, y de la situación local. Algunos métodos son más indicados para recopilar unos tipos de información que otros.

La información debería obtenerse consultando a las partes interesadas tanto internas como externas:

- Las consultas a los funcionarios de los departamentos y organismos que intervienen en la inspección de los alimentos permitirán conocer las ideas y opiniones internas.
- Las consultas a los clientes (por ejemplo, productores o elaboradores de alimentos, empresas alimentarias, centros que sirven alimentos) que son objeto de las actividades de inspección así como a los representantes de las organizaciones de consumidores serán útiles para conocer desde fuera los servicios de inspección de los alimentos.

En el material de consulta que se adjunta al presente módulo pueden verse varios instrumentos y plantillas útiles para la recopilación y análisis de la información, que podrán modificarse teniendo en cuenta las circunstancias de cada país. Son una guía para poder examinar los documentos, realizar debates en grupos de consulta con participación de inspectores de alimentos y sus clientes, realizar un análisis FODA de la inspección de alimentos, etc.

Cuadro M3-3. Métodos para la recopilación de información sobre la inspección de los alimentos

Método	Finalidad
Análisis de las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none">• Identificar a todas las autoridades (públicas y privadas) que intervienen en la inspección de los alimentos, los productos pecuarios y pesqueros (incluida la producción, elaboración, mercados, distribución, etc.) en todo el país (de alcance central, regional y local)• Poner de manifiesto los vínculos, flujos de información, superposiciones, lagunas, etc. entre las instituciones identificadas elaborando un organigrama (diagrama de Venn) y la representación gráfica de las relaciones
Examen de las publicaciones	<ul style="list-style-type: none">• Recopilar y analizar los documentos disponibles relacionados con la inspección de los alimentos (por ejemplo, mandato institucional, normas y procedimientos operacionales, decretos y circulares del gobierno, informes anuales, datos sobre el comercio, informe sobre los rechazos y retenciones, etc.)
Inventario del equipo	<ul style="list-style-type: none">• Tomar nota de la infraestructura y equipo actualmente disponible para la inspección de los alimentos
Debates en grupos de consulta	<ul style="list-style-type: none">• Hacer posible que una muestra representativa de inspectores de los alimentos que se ocupan de diferentes tipos de inspección, diferentes clientes o diferentes lugares del país examinen su capacidad en distintas áreas y determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), etc.• Lograr una mayor sensibilización de los inspectores de los alimentos acerca de la necesidad de fortalecimiento de la capacidad e indicar qué nivel de consenso existe sobre las lagunas y necesidades en el terreno de la capacitación• Hacer posible que un grupo representativo de clientes de la inspección de los alimentos (productores, elaboradores, exportadores, etc.) presenten sus puntos de vista y opiniones sobre la inspección de los alimentos
Entrevistas de las personas clave	<ul style="list-style-type: none">• Obtener información en profundidad acerca de la inspección de los alimentos a través de las personas clave (dirigentes de los organismos de inspección, organizaciones externas que han ofrecido apoyo a la inspección de los alimentos, etc.)
Encuesta (cuestionario)	<ul style="list-style-type: none">• Obtener información de un gran número de partes interesadas que no podrían entrevistarse individualmente, por ejemplo, una encuesta para consultar a los inspectores de los alimentos acerca de sus actividades cotidianas, equipo, preparación, etc. o para preguntar a las empresas alimentarias (incluidas las PME) acerca de los servicios ofrecidos por los inspectores de los alimentos

Aunque el análisis de la situación debería tener como objetivo obtener un panorama general de la inspección de los alimentos, no hay que perderse en detalles nimios. Para evitarlo, conviene contar con un plan, identificar los tipos clave de información deseada y establecer un marco cronológico claro para el análisis de situación.

El tiempo necesario para realizar el análisis de situación dependerá del alcance de dicho análisis y del tamaño del país. En los países con población relativamente pequeña (menos de 10 millones de habitantes), es posible realizar ese examen en 3 ó 4 días. En los países de mayor dimensión, se necesitará más tiempo.

PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación

Este análisis de situación revelará las fortalezas y debilidades de la organización y funcionamiento de la inspección de alimentos. Permitirá también disponer de indicadores útiles para ayudar a planificar y supervisar las actividades posteriores de fortalecimiento de la capacidad.

Será importante documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación con el fin de contribuir a identificar las necesidades. Aunque las conclusiones de cada análisis de situación sean diferentes, algunas informaciones deberían incluirse siempre en dicho informe. En el material de consulta que se adjunta al presente módulo puede verse una plantilla para el informe sobre el análisis de situación.

CONSIDERACIÓN DEL FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES > > > > >

PASO 5: Definir la situación futura deseada de la inspección de los alimentos a medio plazo

Una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la inspección de los alimentos debe formularse dos preguntas principales: “¿Dónde estamos ahora?” y “¿Dónde queremos estar?”. Este paso del proceso de evaluación se concentra en la definición de la orientación y función de la inspección de alimentos en el futuro. Para poder determinar las lagunas en la capacidad es importante contar con una comprensión clara de la situación deseada futura de la inspección de alimentos. Cuando se compara ésta con la situación existente, las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden identificarse y medirse con mayor precisión.

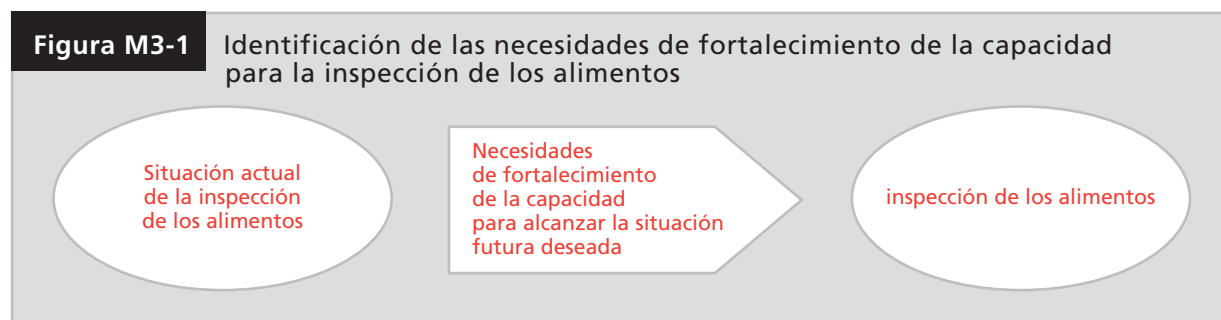
Puede llegarse a una descripción amplia de la situación deseada de la inspección de los alimentos a medio plazo (aproximadamente, cinco años) mediante debates y sesiones de libre intercambio de ideas con participación de funcionarios de cada uno de los organismos que se ocupan de la inspección de los alimentos. El objetivo de estos debates será llegar a hacerse una idea de la finalidad, función, valores y funcionamiento de la inspección de los alimentos, tomando como base una comprensión de la situación actual y puntos de referencia internacionalmente aceptados para la inspección eficaz de los alimentos (véase el Recuadro M3-3). El conocimiento de los puntos de referencia permite aprender de las buenas prácticas y conseguir que los objetivos estén en consonancia con las recomendaciones internacionales. La consideración de la situación actual es un medio para garantizar que el escenario futuro formulado sea realista y asequible.

La definición del futuro deseado de los servicios de inspección es una tarea importante, y no puede confiarse a una o dos personas únicamente. Convendrá contar con la participación de los líderes de todos los organismos de inspección y de cualquier otra institución o comité nacional (como el organismo encargado de la administración o del control de los alimentos) que intervengan en la coordinación o gestión de las actividades de control de los alimentos en los países. Debería consultarse también a los empleados internos para conseguir una mayor aceptación y apoyo a las posteriores actividades de fortalecimiento de la capacidad y a los posibles cambios en la organización y funcionamiento de la inspección de alimentos.

Además de puntos de referencia internacionalmente aceptados, quizás sea también útil tener en cuenta las funciones y responsabilidades básicas de los inspectores de alimentos (véase el Recuadro M3-4), así como las orientaciones, principios o recomendaciones existentes para los sistemas de inspección de las importaciones y exportaciones (véase *infra*).

En algunos casos, existe ya una formulación adecuada de la misión y objetivos de la inspección de los alimentos. En otros, quizá haya que examinar y revisar esos objetivos.

Figura M3-1 Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la inspección de los alimentos



Muchas veces existen todavía los mismos problemas que se intentaron resolver inicialmente mediante la inspección de los alimentos (por ejemplo, alimentos insalubres o adulterados), pero los métodos para resolver el problema quizá hayan cambiado. En algunos casos, será también necesario revisar la misión de las organizaciones encargadas de los servicios de inspección de los alimentos, especialmente si el análisis de situación revela que hay varios organismos diferentes encargados de la inspección de los alimentos, con mandatos poco claros y/o funciones que se superponen mutuamente.

Puede formularse una declaración de objetivos con el fin de describir la finalidad de los servicios de inspección de los alimentos, los métodos utilizados para alcanzarla y los

Recuadro M3-3 Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la inspección de los alimentos

1. Existencia de políticas y procedimientos documentados para la inspección basada en los riesgos (incluido el muestreo) de los alimentos de producción nacional, importados y exportados.
2. Existencia de una base de datos nacional en que los locales aparezcan clasificados de acuerdo con el riesgo y se incluyan los registros de la inspección de los alimentos.
3. Sistema para la recopilación, notificación y análisis de informaciones relacionadas con la inspección de los alimentos.
4. Planificación, ejecución y seguimiento de actividades de inspección de los alimentos en que se tenga en cuenta el nivel alto, medio y bajo de riesgo.
5. Número suficiente de funcionarios autorizados para realizar las actividades previstas en la legislación alimentaria.
6. Los inspectores de los alimentos tienen preparación, capacitación y experiencia suficientes, en consonancia con las funciones asignadas en la legislación alimentaria.
7. Acceso a recursos, instalaciones, equipo y suministros suficientes para la inspección de los alimentos.
8. Sistemas fiables de transporte y comunicación para garantizar la prestación de los servicios de inspección y la transmisión de muestras a los laboratorios.
9. Coherencia, equidad e integridad en las actividades de inspección de los alimentos.
10. Procedimientos documentados para la recopilación y presentación de muestras de alimentos a los laboratorios oficiales de control de los alimentos, así como para la solicitud de análisis y la notificación de los resultados.
11. Procedimientos documentados de respuesta y gestión en los casos de emergencias alimentarias.
12. Procedimientos documentados para la investigación y gestión de los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos.
13. Procedimientos documentados para atender las quejas de los consumidores.
14. Inclusión de procedimientos documentados para la inspección de los alimentos en el sistema de gestión de la calidad.
15. Mecanismo para el examen y evaluación del sistema de inspección de los alimentos.

Recuadro M3-4 Responsabilidades básicas de los servicios de inspección de los alimentos

La inspección de los alimentos es imprescindible para proteger a los consumidores garantizando que los alimentos se manipulan, almacenan, elaboran, transportan, preparan, sirven y venden de conformidad con los requisitos establecidos en las leyes y reglamentos nacionales.

Entre las responsabilidades básicas de los servicios de inspección de los alimentos se incluyen las siguientes:

- Inspección basada en los riesgos de los locales y procesos alimentarios para determinar su cumplimiento de los requisitos higiénicos y de otra índole previstos en las normas y los reglamentos.
- Evaluación de los planes de HACCP y su ejecución.
- Toma de muestras de los alimentos durante la recolección, elaboración, almacenamiento, transporte o venta para determinar su cumplimiento de los reglamentos y normas, aportación de datos para la evaluación de riesgos e identificación de los infractores.

- Identificación de las diferentes formas de descomposición de los alimentos mediante evaluación organoléptica, identificación de los alimentos que no son aptos para el consumo humano o que se venden en forma fraudulenta al consumidor y posibles medidas correctoras.
- Identificación, recopilación o presentación de pruebas cuando se produzcan infracciones de la ley y presencia en los tribunales para ayudar a la acusación.
- Inspección, muestreo y certificación de las importaciones y exportaciones de alimentos.
- Auditorías basadas en el riesgo de los establecimientos alimentarios utilizando el HACCP.

Fuente: FAO/OMS. 2003. Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Estudio FAO Alimentación y Nutrición 76.

principios y valores básicos que orientan esa labor. Dicha declaración debería tratar de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el objetivo de los servicios de inspección de los alimentos? ¿Qué trata de conseguir la inspección de los alimentos?
- ¿Qué servicios pueden contribuir a alcanzar esa finalidad?
- ¿Qué principios (por ejemplo, actividades basadas en el análisis de riesgos, en criterios científicos, etc.) y valores (por ejemplo, veracidad, integridad) orientan la inspección de los alimentos?

Una vez que se llega a un acuerdo sobre la finalidad de los organismos de inspección, pueden establecerse los objetivos. Éstos deben ser:

- Específicos, de manera que sean claros y de fácil comprensión
- Mensurables y cuantificables, para poder medir los progresos
- Asequibles y realistas, teniendo en cuenta las circunstancias en que se formulan y los recursos disponibles
- Pertinentes, es decir, en consonancia con las necesidades del país y válidos para los inspectores de los alimentos encargados de conseguir esos objetivos
- Cronológicamente delimitados, con plazos realistas para su consecución.

Material de consulta

- FSAI. 2000. *Code of practice on the risk categorisation of food businesses to determine priority for inspection*. Code of Practice No. 1. Food Safety Authority of Ireland (FSAI).
- FAO/PNUMA/OMS. 1984. *Manuals of food quality control. Food inspection*. FAO: Alimentación y nutrición 4/5. Reimpreso, 1997.
- FAO/OMS. 1995. Principios para la Inspección y Certificación de Importaciones y Exportaciones de Alimentos. Comisión del Codex Alimentarius. CAC/GL 20. En Codex Alimentarius: *Sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos. Recopilación de textos* (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489S/X4489S00.pdf>).
- FAO/OMS. 1997. *Directrices para la Formulación, Aplicación, Evaluación y Acreditación de Sistemas de Inspección y Certificación de Importaciones y Exportaciones de Alimentos*. Comisión del Codex Alimentarius. CAC/GL 26 (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489S/X4489S00.pdf>).

PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la inspección de los alimentos

Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden identificarse comparando la situación actual (los resultados del análisis de situación) con la situación futura deseada de la inspección de alimentos (el resultado del paso anterior). Es importante comparar las capacidades existentes de inspección de los alimentos con las actuales demandas y expectativas. Además, deberá considerarse si es probable que las nuevas exigencias o desafíos (por ejemplo, los requisitos comerciales, los pánicos alimentarios transfronterizos) van a exigir una combinación diferente de técnicos y competencias, nuevos procedimientos de trabajo o una reforma en el contexto institucional de la inspección de alimentos.

El proceso de identificación de estas necesidades debe de ser participativo y transparente con el fin de lograr una mayor aceptación de los cambios propuestos entre los inspectores de alimentos y contribuir a su puesta en práctica y sostenibilidad. Para alentar la participación de los inspectores de alimentos pueden utilizarse talleres presididos por un moderador y debates en grupos de consulta. Se adjunta a este módulo un modelo de programa para un taller de evaluación de las necesidades.

Cuadro M3-4. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de inspección de los alimentos

	Columna A	Columna B	Columna C
Inspección de los alimentos	Situación actual	Situación futura deseada	Necesidades de fortalecimiento de la capacidad
Marco jurídico y reglamentario	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el marco jurídico reglamentario para la inspección de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo debería ser el marco jurídico y reglamentario para la inspección de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué revisiones o enmiendas jurídicas se necesitan para conseguir el marco jurídico y reglamentario deseado para la inspección de los alimentos?
Misión y estrategia	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el mandato y estrategia de los distintos organismos que intervienen en la inspección de los alimentos? ¿Existen superposiciones o lagunas en su cobertura? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál debería ser el marco institucional futuro deseado de la inspección de los alimentos? ¿Cuál debería ser el mandato y estrategia de la inspección de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué cambios (jurídicos, institucionales, etc.) se necesitan para revisar y racionalizar el mandato y estrategia de la inspección de los alimentos?
Estructura, procedimientos y cultura	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo está organizada la inspección de los alimentos? ¿Las prioridades y frecuencia de la inspección de los alimentos están basadas en el riesgo? ¿Qué procedimientos, métodos y procesos se utilizan actualmente? ¿Qué principios (por ejemplo, actividades basadas en el análisis de riesgos, en criterios científicos, etc.) y valores (por ejemplo, veracidad/falsedad, integridad/corrupción, confianza/desconfianza, fiabilidad/irregularidad, etc.) orientan la inspección de los alimentos? ¿Las inspecciones de los alimentos son realizadas de forma sistemática por funcionarios en distintos lugares? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo debería organizarse en el futuro la inspección de los alimentos? ¿Que procesos, procedimientos y métodos nuevos o enmendados deberían estar vigentes dentro de cinco años? ¿Qué principios y valores deberían orientar la inspección de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué cambios se necesitan para racionalizar la estructura organizativa de la inspección de los alimentos en consonancia con la visión futura? ¿Qué se necesita para introducir nuevos procedimientos y métodos y garantizar su adopción y uso eficaz? ¿Qué se necesita para alentar a los inspectores de los alimentos a adoptar los principios y valores deseados?
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el nivel actual (calidad y cantidad) de conocimientos técnicos y de los servicios de inspección de los alimentos? ¿Cuál es el programa actual y la naturaleza de las actividades de capacitación para los inspectores de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué técnicas y competencias básicas deberían existir en los servicios de inspección de los alimentos dentro de cinco años? ¿Qué capacitación deberían recibir los inspectores de alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se necesita para actualizar los conocimientos técnicos de los inspectores y de la gestión de los alimentos en consonancia con la visión futura? ¿Qué se necesita para mejorar la capacitación en un programa de estudios más adecuado, en consonancia con la visión futura?

(Cont.)



Cuadro M3-4 (cont). Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de inspección de los alimentos

<i>Inspección de los alimentos</i>	<i>Columna A</i>	<i>Columna B</i>	<i>Columna C</i>
	<i>Situación actual</i>	<i>Situación futura deseada</i>	<i>Necesidades de fortalecimiento de la capacidad</i>
Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué recursos financieros existen actualmente para la inspección de los alimentos? • ¿En qué medida permiten atender las necesidades actuales? • ¿Los recursos para la inspección de los alimentos se asignan en función del nivel alto, medio y bajo de riesgo? • ¿Cómo se financió la inspección de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué recursos financieros se debería disponer para mejorar los servicios de inspección de los alimentos? • ¿Cómo deberían asignarse los recursos para la inspección de los alimentos? • ¿Deberían generarse nuevas fuentes de ingresos para la inspección de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué cambios se necesitan para llegar al nivel deseado de asignación de recursos?
Recursos informativos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tipos de información existen actualmente para los servicios de inspección de los alimentos? • ¿Cómo se gestiona la información sobre la inspección de los alimentos (recopilación, almacenamiento, análisis, distribución, etc.)? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Con qué información deberían poder contar los servicios de extensión de los alimentos dentro de cinco años? • ¿Cómo debería gestionarse la información sobre la inspección de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se necesita para mejorar el acceso a la información necesaria? • ¿Qué se necesita para mejorar la gestión de la información para la inspección de los alimentos?
Infraestructura y equipo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué equipo existe actualmente para la inspección de los alimentos y cómo se utiliza? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Con qué equipo debería contarse dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se necesita para mejorar el acceso al equipo esencial y su utilización?
Vínculos externos e interdependencias	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo cooperan actualmente los inspectores de los alimentos con las instituciones y grupos pertinentes (por ejemplo, organismos de control de los alimentos, laboratorios, empresas alimentarias, consumidores y sus organizaciones, etc.)? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo deberían colaborar los inspectores de los alimentos y otras instituciones y grupos pertinentes dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué mecanismos y otros cambios se necesitan para mejorar las relaciones y la colaboración entre los servicios de inspección de los alimentos y otros grupos interesados?

En estos talleres y debates, puede utilizarse la matriz anterior (véase el Cuadro M3-4) como medio de ayuda para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Los pasos realizados hasta ahora ayudarán a completar la matriz. Las conclusiones del análisis de situación (pasos 3 y 4) pueden utilizarse para rellenar la columna A. Los resultados del paso 5 (situación futura deseada de la inspección de alimentos) pueden utilizarse en la columna B. Una vez hecho esto, será posible identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (columna C) teniendo en cuenta las diferencias entre la capacidad actual y la situación futura deseada.

Algunas veces, las necesidades identificadas son numerosas y es imposible resolverlas todas a la vez. Por lo tanto, habría que distinguir entre lo que es esencial y lo que es sólo

deseable, y establecer prioridades entre las necesidades identificadas haciendo hincapié en las esferas, recursos y capacidades considerados más importantes, así como en el tiempo necesario para realizar las actividades previstas, respetando la secuencia deseada.

PASO 7: Determinar las opciones para reforzar la inspección de los alimentos teniendo en cuenta las necesidades identificadas

Una vez identificadas las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, será posible identificar las opciones existentes para reforzar la capacidad de la inspección de los alimentos teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades existentes, así como las oportunidades y amenazas.

La revisión de las opciones disponibles permitirá aclarar el abanico de acciones que podrán adoptarse para conseguir la situación futura y los objetivos deseados. Este paso supondrá la elaboración de una lista de dichas acciones. Por ejemplo, podría optarse por una o varias de las opciones siguientes:

- Aclaración de las funciones de los diferentes organismos que intervienen en la inspección de los alimentos para eliminar la duplicación de esfuerzos y las lagunas en su cobertura
- Abandonar la inspección aleatoria de los productos finales para adoptar un sistema basado en el análisis de riesgos que incluya la auditoría de los procedimientos de control realizados por el sector privado
- Elaboración de un sistema informatizado para la clasificación basada en el análisis de riesgos y la gestión de la información sobre la inspección de los alimentos
- La sustitución y/o actualización del material o equipo más importante para la inspección de los alimentos
- Programas de información y educación sobre la garantía de la calidad orientados a las empresas alimentarias
- Publicación de un manual actualizado de inspección de los alimentos
- Ajustes en los salarios de los inspectores de alimentos en consonancia con su preparación y responsabilidades y las tarifas del mercado
- Prestación de servicios seleccionados de inspección, comprobación y capacitación pagados por los usuarios

Algunas de las opciones propuestas quizá requieran recursos adicionales, por ejemplo para mejorar la disponibilidad del equipo o la calidad de los recursos humanos para la inspección de los alimentos. Otras podrían requerir una clarificación de los mandatos y funciones, la elaboración de procedimientos y procesos operacionales mejorados o un cambio en el planteamiento o cultura de los organismos o individuos interesados. En algunos casos, las principales prioridades para mejorar el desempeño de la inspección de los alimentos pueden estar relacionadas con las necesidades en el sistema más amplio de control de los alimentos, como la necesidad de una revisión de las leyes o reglamentos alimentarios. Lo importante es que las opciones estén basadas en los requisitos y prioridades resultantes de la evaluación de las necesidades, y que se adapten a ellos.

Las distintas opciones tienen diferentes costos y beneficios para las partes interesadas. Por ejemplo, la sustitución de la inspección aleatoria de los productos finales por un sistema basado en el análisis de riesgos, que incluya la auditoría de los procedimientos de control realizados por el sector privado, representará probablemente una mayor eficacia y una reducción de los costos. En cambio, la transición a un sistema que incluya los costos de capacitación del personal en gestión y auditoría de los sistemas implicará sin duda costos adicionales. La realización de un simple análisis de costos-beneficios ayudará a determinar y cuantificar los costos y beneficios de las distintas



opciones consideradas (véase Evaluación del efecto de las reglamentaciones y análisis de costos y beneficios, en la Tercera Parte).

Una vez que se han identificado las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la inspección de los alimentos y las opciones para atenderlas, será posible preparar una estrategia pertinente. Ésta puede utilizarse para movilizar recursos dentro del país, así como de donantes externos.



Examen de los documentos para la inspección de los alimentos

1. Recopilación de información

Se trata de recopilar los documentos relacionados con la inspección de los alimentos, en particular los siguientes:

- Organigramas de los organismos que intervienen en la inspección de los alimentos y en la imposición de las normas
- Documentos ministeriales y administrativos en que describan los mandatos, funciones y responsabilidades de los organismos que intervienen en la inspección de los alimentos y en la imposición de las normas
- Leyes o reglamentos en que se establezcan normas o procedimientos para la inspección de los alimentos y la imposición de las normas
- Manuales o procedimientos de inspección de los alimentos
- Informes de actividad y otros documentos pertinentes elaborados por los organismos que intervienen en la inspección de los alimentos y en la imposición de las normas
- Inventario del equipo disponible para la inspección de los alimentos
- Exámenes internos y externos anteriores de la inspección de los alimentos y de las enseñanzas aprendidas
- Datos sobre el comercio (en particular sobre los rechazos y retenciones), informes anuales, etc.

2. Examen y análisis

Deberían examinarse los documentos recopilados con el fin de responder a las siguientes preguntas, en la medida de lo posible. La información obtenida mediante talleres de autoevaluación, debates en grupos de consulta y/o encuestas es un medio útil para complementar y verificar las conclusiones del examen de los documentos.

1. ¿Cómo está estructurado el sector de la alimentación? ¿Cuáles son sus características?
2. ¿Que ministerios/organismos gubernamentales intervienen en la inspección de alimentos?
3. ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades respectivas para la inspección de los centros de manufactura, elaboración y almacenamiento de alimentos, los puntos de venta al por menor y los mercados alimentarios, los establecimientos donde se sirven comidas y alimentos, mataderos, etc.?
4. ¿Cómo está organizada la inspección de los alimentos (por ejemplo, por zona geográfica, por tipo de alimentos inspeccionados, por categoría de riesgo de las empresas alimentarias, etc.)?
5. ¿Cuál es la frecuencia de las inspecciones de los alimentos?
6. ¿La frecuencia de las inspecciones de los alimentos está basada en el análisis de riesgos (alto, mediano y bajo)? ¿Reciben más inspecciones los establecimientos de mayor riesgo?
7. ¿Cuál es el coeficiente entre inspectores de alimentos y la población a la que prestan servicios?
8. ¿Cuál es el coeficiente entre inspectores de alimentos y el número de establecimientos a los que prestan servicios?
9. ¿Cuáles son los procedimientos para la inspección de los centros de manufactura y elaboración de alimentos, mercados y tiendas, mataderos, lugares de servicio de comidas, etc.?
10. ¿Cuáles son los procedimientos utilizados para las siguientes actividades: toma de muestras; sellado, almacenamiento y transporte de las muestras; presentación de informes; recogida de pruebas de infracción; tramitación de las quejas de los consumidores, etc.?
11. ¿Cuáles son los procedimientos para la inspección de las importaciones y exportaciones de alimentos?
12. ¿Cuáles son los requisitos mínimos para los inspectores de los alimentos?
13. ¿Cuál es la escala salarial de los inspectores de alimentos en relación con los funcionarios con formación/competencia semejante, y sus posibilidades de carrera?
14. ¿Cuál es la categoría de los inspectores de alimentos?



ANEXO 3-2

Debates en grupos de consulta con participación de inspectores de los alimentos

Objetivo

Obtener información de los inspectores acerca de los procedimientos utilizados para los servicios de inspección de los alimentos y sobre su desempeño

Participantes

Hasta 12 inspectores de un organismo que intervenga en la inspección de alimentos¹⁴

Posibles preguntas

1. ¿Cuál es el alcance de los servicios de inspección de los alimentos realizados por su organismo (por ejemplo, servicios sanitarios generales, fitosanitarios, veterinarios, farmacéuticos, comerciales, de lucha contra el fraude, etc.)?
2. ¿Cuenta su organismo con políticas y procedimientos para orientar las inspecciones de los alimentos?
3. ¿En qué medida los inspectores de los alimentos de su organismo tienen formación especializada en el sector de los alimentos?
4. ¿Ha recibido capacitación en el sistema de puntos críticos de control y análisis de riesgos (HACCP)?
5. ¿Qué tipos de clientes reciben sus servicios? ¿A cuántos clientes presta servicios?
6. ¿Tiene acceso a manuales operacionales, procedimientos, etc. relacionados con las operaciones de la inspección de los alimentos? ¿En qué medida son útiles o no, y por qué?
7. ¿Cuánto tiempo (en porcentaje del día o de la semana) suelen asignar a los alimentos los inspectores de su organismo?
8. ¿Cuenta con equipo adecuado para realizar su trabajo?
9. ¿Cómo colaboran los inspectores de alimentos de su organismo con los laboratorios oficiales de control de los alimentos?
10. ¿En qué medida la legislación alimentaria existente (leyes, reglamentos, normas sobre alimentos) respaldan o dificultan la inspección de los alimentos, y por qué?
11. ¿Cuál es la respuesta de los inspectores de alimentos ante las emergencias provocadas por los alimentos? ¿Existe un plan para la inspección de alimentos durante las emergencias?
12. ¿Cómo se establecen las prioridades para la inspección de los alimentos? ¿En qué medida están basadas en un riesgo alto, mediano o bajo?
13. ¿Mantiene contactos periódicos de comunicación/intercambio de información con sus colegas en otros lugares en el desempeño de sus funciones?
14. ¿Su organismo le ofrece información actualizada sobre los acontecimientos recientes relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos y su inspección?
15. ¿Tienen los inspectores de alimentos oportunidades de desarrollo profesional permanente?



¹⁴ Cuando son varios los organismos que intervienen en la inspección de los alimentos, podrían organizarse grupos de consulta independiente con participación de inspectores de cada uno de ellos.

Debates en grupos de consulta sobre la inspección de alimentos con participación de empresas alimentarias

Objetivo

Obtener de los productores, elaboradores, fabricantes, manipuladores y comercializadores de los alimentos información sobre la inspección de los alimentos

Participantes

Hasta 12 administradores de empresas alimentarias¹⁵, con inclusión de PME

Posibles preguntas

1. ¿Cuántas veces al año, por término medio, han visitado su empresa inspectores de alimentos durante los tres últimos años?
2. ¿Estas visitas se notificaron por adelantado o fueron imprevistas? En el primer caso, ¿cómo y cuándo recibió la notificación?
3. ¿Qué es lo que controlaron durante esas visitas los inspectores de alimentos, y cómo lo hicieron?
4. ¿Tomaron muestras durante sus visitas los inspectores de alimentos?
5. ¿Estaban los inspectores de alimentos debidamente equipados para realizar sus funciones, por lo que se refiere tanto al equipo disponible como a su limpieza en general?
6. ¿Recibió un registro escrito del resultado de la inspección?
7. ¿Conoce usted las leyes y reglamentos alimentarios que regulan la inspección de los alimentos y qué es lo que se supone que debe hacer su empresa?
8. ¿Aplica su empresa de manera independiente algún procedimiento (por ejemplo, buenas prácticas de manufactura, HACCP, etc.) para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos?
9. ¿Paga su empresa una tarifa por los servicios de inspección de los alimentos recibidos?
10. En caso negativo, ¿en qué circunstancias estaría su empresa dispuesta a considerar el pago de una tarifa por los servicios de inspección de los alimentos?
11. ¿Cómo califica el nivel de conocimientos de los inspectores de alimentos que han visitado su empresa?
12. En su opinión, ¿cómo podrían mejorarse los servicios de inspección de los alimentos?

> <

¹⁵ Según los recursos de tiempo disponibles, podría organizarse una serie de debates en grupos de consulta con participación de diferentes tipos de empresas alimentarias (por ejemplo, teniendo en cuenta su tamaño, productos, procedimientos de manufactura utilizados, ubicación, orientación a las exportaciones, etc.) para incorporar al proceso el mayor número posible de opiniones.

ANEXO 3-4

Debates en grupos de consulta sobre la enseñanza y capacitación en inspección de los alimentos

Objetivo

Obtener información sobre la enseñanza y capacitación en inspección de alimentos a través de los encargados de la enseñanza y capacitación en inspección de alimentos y los responsables de la gestión de los servicios de inspección

Participantes

Hasta 12 personas de institutos/universidades de enseñanza y capacitación así como administradores de los servicios de inspección de los alimentos

Posibles preguntas

1. ¿Qué se incluye en los servicios de enseñanza y capacitación para los inspectores de los alimentos (materias, orientación, etc.)?
2. ¿Cuál es la duración media de la capacitación para los inspectores de los alimentos?
3. ¿Cuáles son las fortalezas del actual sistema de enseñanza y capacitación para los inspectores de los alimentos?
4. ¿Cuáles las debilidades del actual sistema de enseñanza y capacitación para los inspectores de los alimentos?
5. ¿Hay alguna laguna en el actual programa de estudios?
6. ¿Hasta qué punto responde el actual programa de estudios a las demandas de los servicios de inspección de los alimentos?
7. ¿En qué medida participan los servicios de inspección de los alimentos en la preparación de actividades de enseñanza y capacitación para inspectores de los alimentos? ¿Cómo podría mejorarse esto en el futuro?
8. ¿El organismo encargado de la inspección de los alimentos le facilita información actualizada sobre el tipo de conocimientos que debería impartir su centro de capacitación?



Escenario de análisis FODA para la inspección de los alimentos

En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas relacionadas con la inspección de los alimentos en un país hipotético.

	<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
Factores internos	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe una red de inspectores de los alimentos en todo el país • Algunos inspectores de los alimentos han recibido capacitación en el uso de técnicas modernas de muestreo e inspección • Se ha introducido con éxito un nuevo sistema electrónico para mantener los registros • El manual de inspección de los alimentos se ha traducido al idioma local • Algunos organismos cuentan con líderes dinámicos interesados en la inspección de los alimentos • Hay un sistema adecuado de recompensas e incentivos (por ejemplo, pago de horas extraordinarias, posibilidades de promoción, uso de automóviles para el transporte privado) de los inspectores de alimentos • El sector ha establecido un sistema de garantía de la calidad que requiere verificaciones realizadas por los servicios de inspección de los alimentos • Etc. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superposición de los mandatos y jurisdicciones de los organismos que intervienen en la inspección de los alimentos • Inspección de los alimentos centrada todavía en la detección de los problemas de inocuidad de los alimentos una vez que se producen, y no basada en la clasificación de los riesgos • Insuficiencia de conocimientos de equipos para los muestreos y ensayos • Presupuesto insuficiente • Informes periódicos de corrupción y fraude • Limitada capacidad para exigir el cumplimiento de las normas • Gran volumen de trabajo de los inspectores de los alimentos • Falta de rendición de cuentas • Etc.
Factores externos	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzos por armonizar las normas nacionales con el Codex • Red de laboratorios en todo el país • Crecimiento de las asociaciones de consumidores • Mayor atención a la inocuidad y calidad de los alimentos en el país y en la región • Adhesión a la OMC • Establecimiento de la equivalencia • Garantía de calidad por el sector • Etc. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamentos alimentarios desfasados • Limitada capacidad de análisis de los alimentos en los laboratorios oficiales • Limitados conocimientos de la higiene alimentaria entre los productores y elaboradores de alimentos • Frecuencia creciente de los riesgos alimentarios transfronterizos • Inestabilidad política (huelgas o disturbios civiles) en parte del país • Apatía • Etc.



ANEXO 3-6

Plantilla para el informe sobre el análisis de situación relativo a los alimentos

Introducción

La siguiente plantilla puede utilizarse para ayudar a estructurar y documentar las conclusiones de las distintas encuestas, entrevistas, debates en grupos de consulta, etc. que se hayan realizado para recopilar información sobre la situación de la inspección de alimentos. En ella se enumeran los principales componentes de un informe sobre el análisis de situación y se ofrece un ejemplo que podría adaptarse a las circunstancias concretas del país.

Mandato: Razones para realizar el análisis de situación.

Agradecimientos: Manifestación de reconocimiento a quienes han ayudado a realizar el perfil.

Resumen de las conclusiones/recomendaciones: ¿Cuáles son los principales puntos o cuestiones identificados? Enumere los resultados por orden de importancia.

Metodología: Explique qué es lo que se hizo, cómo evolucionaron los acontecimientos y qué se pudo aprender en ese proceso. Por ejemplo, ¿podría haberse mejorado el análisis? ¿Cuáles son las principales debilidades en lo que respecta a la precisión o validez de sus datos? ¿Cómo se consultó a las partes interesadas? Estas preguntas pueden ser de utilidad más adelante, si hubiera que actualizar el perfil o que realizar comprobaciones cruzadas de las conclusiones.

Conclusiones: Tomando como base la información recopilada durante el análisis de situación, describa la situación actual en la inspección de los alimentos, considerando, entre otras cosas, los siguientes aspectos: ¿Cuál es la situación actual de la inspección de alimentos? ¿Cómo influye en la inspección el contexto o entorno general (por ejemplo, el mecanismo institucional, las leyes y los reglamentos)? ¿Qué organizaciones intervienen? ¿Cuál es su mandato y función? ¿Cómo funciona? ¿Qué recursos tienen a su disposición? ¿Cuáles son sus logros y debilidades?

Repercusiones para el futuro: ¿Es probable que estas tendencias continúen o se prevén cambios? (Por ejemplo, ¿se está preparando una nueva ley? ¿Se están tramitando proyectos externos para reforzar la inspección?) Sería una buena idea identificar y explicar las circunstancias externas pertinentes, tanto positivas como negativas.

Apéndices: Facilite la información que no pueda presentarse adecuadamente en otros lugares, por ejemplo, los principales resultados de las encuestas o copias de los cuestionarios utilizados. Ello será de utilidad para quienes deseen realizar un seguimiento de las comprobaciones en forma más detallada y saber cuáles fueron las pruebas que sirvieron de base a las conclusiones.

Fuentes: Enumere las principales fuentes de información, en particular las personas clave entrevistadas, las partes interesadas externas consultadas, etc.



Establecimiento de prioridades de la inspección de alimentos basadas en la clasificación de las empresas alimentarias en función del riesgo

Introducción

Durante el análisis de la situación existente de la inspección de los alimentos y los debates para definir la situación futura deseada a medio plazo, deberá considerarse hasta qué punto la inspección de

alimentos está basada en el análisis de riesgos. El cuadro siguiente contiene una clasificación del riesgo¹⁶ de los alimentos, que puede utilizarse para ayudar a estructurar esos debates.

Empresas alimentarias	Toda empresa (con o sin fines de lucro, pública o privada) que realice alguna o todas las actividades siguientes relacionadas con los alimentos: <ul style="list-style-type: none"> • preparación • elaboración • manufactura • envasado • almacenamiento • transporte • distribución • manipulación u ofrecimiento para la venta o el suministro
Empresas de alto riesgo	En general, empresas que tienen la posibilidad de situar a grupos vulnerables o a un gran número de consumidores en situación de grave riesgo debido a: <ul style="list-style-type: none"> • la naturaleza del alimento en cuestión (por ejemplo, listo para el consumo) • la forma de preparación o elaboración del alimento • las instalaciones disponibles • el sistema de control existente
Empresa de riesgo intermedio	En general, empresas que no preparan alimentos listos para el consumo de alto riesgo pero con un gran volumen de actividad. Entre esos alimentos se incluyen los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • crustáceos y moluscos (cocinados y crudos) • carne cruda • carne/aves de corral cocinadas y productos derivados de la carne/aves de corral • leche y productos lácteos • huevo y productos derivados del huevo, etc.
Empresas de bajo riesgo	En general, empresas que tienen poco potencial de provocar daño a los consumidores. Por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • productores primarios de miel • fabricantes de productos cereales, mermeladas, aceites y grasas • envasadores de té, hierbas, especias, nueces, etc.

><

¹⁶ Basado en: FSAI. 2000. *Code of practice on the risk categorisation of food businesses to determine priority for inspection*. Code of Practice. No. 1. Food Safety Authority of Ireland (FSAI). Dublín (disponible en http://www.fsai.ie/publications/codes/COP_risk_categorisation.pdf).

ANEXO 3-8

Modelo de programa para un taller de evaluación de las necesidades para la inspección de los alimentos

Objetivo

Examinar las conclusiones del análisis de situación, debatir y aprobar la situación futura deseada de la inspección de los alimentos e identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Participantes

- Funcionarios técnicos y de gestión que intervienen en la inspección de los alimentos
- Representantes de los productores, elaboradores, exportadores, organizaciones de consumidores de alimentos, etc.

Primer día: mañana

- Presentación del análisis de situación y del proceso de evaluación de las necesidades
- Presentación de las conclusiones del análisis de situación para la inspección de los alimentos
- Examen, debate y búsqueda de un consenso sobre las conclusiones del análisis de situación

Primer día: tarde

- Examinar las funciones básicas de la inspección de alimentos, los puntos de referencia internacionalmente aceptados y las buenas prácticas
- Identificar las tendencias que repercutirán probablemente en las necesidades y función de la inspección de los alimentos en el futuro

Segundo día: mañana

- Examinar y llegar a un acuerdo sobre la misión y objetivos de la inspección de los alimentos

Segundo día: tarde

- Definir las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y las prioridades de la inspección de los alimentos utilizando la matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y otros instrumentos
- Clasificar las necesidades por orden de importancia
- Clasificar las necesidades y ordenarlas de acuerdo con el nivel de dificultad que presentaría su solución



MÓDULO 4. EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD EN LOS LABORATORIOS OFICIALES DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS¹⁷

Introducción

Los laboratorios de control de los alimentos son una parte esencial de todo sistema nacional de control de los alimentos. El análisis de muestras de alimentos para determinar su posible contaminación física, química y microbiológica es importante para verificar la inocuidad y calidad de los alimentos (características de composición, valores nutritivos, adulteración, presencia de contaminantes, etc.) de producción nacional, importados y/o exportados, y para poder adoptar las medidas adecuadas con el fin de proteger a los consumidores siempre que sea necesario.

Los laboratorios se encargan de analizar las muestras de alimentos para detectar, identificar y cuantificar los contaminantes (por ejemplo, los residuos de plaguicidas o los metales pesados) y de analizar especímenes de personas y alimentos implicados en los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos con el fin de determinar sus causas y orígenes. Ofrecen también apoyo para imponer el cumplimiento de la legislación alimentaria. La información científica producida por los laboratorios de control de los alimentos orienta y respalda también los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones referentes a la inocuidad y calidad de los alimentos, por ejemplo, para diseñar programas de vigilancia y seguimiento centrados en los riesgos prioritarios o para investigar los casos de adulteración, informaciones que puedan llevar a engaño, fraude, quejas de los consumidores, brotes de enfermedades, etc. y otras cuestiones que puedan plantearse en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos.

En el presente módulo se presenta una guía detallada con todos los pasos necesarios para planificar y realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos. Se hace alusión a los

Recuadro M4-1 Preguntas orientativas para una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Al aplicar este módulo, tenga presentes las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la situación y desempeño actual de los laboratorios de control de los alimentos?
2. ¿Cuál es la situación futura deseada de los laboratorios oficiales de control de los alimentos?
3. ¿Cuáles son las principales lagunas en la capacidad actual de los laboratorios oficiales de control de los alimentos?
4. ¿Cuáles son los requisitos para mejorar el desempeño de los laboratorios oficiales de control de los alimentos?

¹⁷ Se incluyen los laboratorios gestionados o acreditados por el Estado.

puntos de referencia internacionalmente aceptados y a los principios para los laboratorios oficiales de control de los alimentos, pero no se intenta presentar una guía teórica sobre el análisis de los alimentos.

Los destinatarios son los siguientes:

- personal de los laboratorios oficiales de control de los alimentos, con inclusión de administradores y analistas y
- funcionarios de organismos y ministerios gubernamentales responsables de los laboratorios oficiales de control de los alimentos.

La utilización del presente módulo permitirá:

- describir la situación y desempeño actual de los laboratorios oficiales de control de los alimentos;
- identificar las lagunas y necesidades de capacidad en los laboratorios oficiales de control de los alimentos y
- lograr una mayor conciencia sobre la función de los laboratorios oficiales dentro de un sistema oficial de control de los alimentos.

PUESTA EN MARCHA > > > > > > > > > > > > > > >

PASO 1: Establecer un equipo para gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Una vez que se ha tomado la decisión de evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos, debería establecerse un pequeño equipo encargado de gestionar y dirigir todo el proceso. Dicho equipo debería estar integrado por analistas y administradores de laboratorios, así como por representantes de ministerios gubernamentales entre cuyas competencias se incluyen los análisis de laboratorio. Dadas sus funciones, el equipo debería estar formado por una combinación de funcionarios con capacidad para alentar y garantizar la participación del personal dentro de sus respectivas organizaciones.

PASO 2: Definir el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Antes de comenzar, convendrá decidir el alcance de la evaluación de las necesidades. Para ello, convendría dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué laboratorios (públicos y privados, de referencia y especializados, etc.) centrales, regionales y locales participan en el análisis (físico, químico y microbiológico) de los alimentos? ¿Cuáles se incluirán en la evaluación de las necesidades?
- ¿Cuál es el alcance geográfico (nacional, subnacional, regional, local, etc.) de la evaluación?
- ¿En la evaluación de las necesidades se tendrá en cuenta la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos para realizar análisis rutinarios así como durante las emergencias debidas a enfermedades transmitidas por los alimentos?

En muchos países, hay varios laboratorios oficiales de control de los alimentos que se encargan de analizar en forma habitual los alimentos y productos alimentarios para determinar su conformidad con los reglamentos y de realizar análisis cuando se producen brotes de enfermedades. Muchas veces, estos laboratorios forman parte o están sometidos a la jurisdicción de diferentes organismos gubernamentales (por ejemplo, los ministerios de agricultura, salud o industria) o autoridades en diferentes partes del país. Con el fin de lograr una evaluación global de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, el ámbito de la evaluación debería abarcar todos los laboratorios oficiales de control de los

alimentos del país (tanto los laboratorios estatales como los que han sido acreditados para prestar servicios a los organismos públicos). No obstante, en algunos casos las circunstancias concretas (por ejemplo, la falta de financiamiento de los donantes) puede obligar a reducir el alcance de la evaluación, que podría concentrarse en los laboratorios oficiales de algunas zonas geográficas.

Una vez que el equipo se haya puesto de acuerdo sobre el alcance y objetivos del análisis de situación, convendrá preparar:

- una breve declaración por escrito para informar al personal interno y a la administración acerca de la evaluación de las necesidades y
- un plan de acción para la evaluación de las necesidades en que se indiquen el marco cronológico, las responsabilidades, los productos previstos y el presupuesto (con especificación del origen de los fondos).

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL > > > > > > > >

PASO 3: Recopilar y analizar la información sobre la legislación alimentaria

Una vez que se ha definido el alcance de la evaluación de las necesidades, el equipo puede comenzar a recopilar la información necesaria para documentar la capacidad actual de los laboratorios oficiales de control de los alimentos del país.

La capacidad de los laboratorios de control de los alimentos de un país determinado depende de una serie de factores. Las características internas de cada uno de los laboratorios -como la calidad y cantidad del equipo y los instrumentos disponibles, los conocimientos y competencia del personal, los procedimientos y métodos utilizados para el análisis, etc.- son sin duda determinantes importantes de la capacidad de realizar análisis rutinarios de los alimentos y de hacer frente a las emergencias (véase el Cuadro M4-1).

Además de la capacidad interna de los laboratorios oficiales de control de los alimentos, en el análisis de situación debería considerarse también el sistema o marco dentro del cual operan (véase el Cuadro M4-2). Si ésta presenta deficiencias, la capacidad de los laboratorios oficiales dejará también algo que desear. Por ejemplo, los laboratorios no pueden alcanzar sus objetivos de análisis de los alimentos sin un mandato claro. Asimismo, si los laboratorios no reciben información oportuna sobre los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos en determinadas zonas, no podrán emprender a tiempo las investigaciones pertinentes. De la misma manera, los resultados obtenidos por los análisis de laboratorio dependen de la calidad de las muestras alimentarias presentadas por los inspectores.

Hay varios métodos, como entrevistas, debates en grupos de consulta, exámenes documentales, etc., que se pueden utilizar para recopilar y analizar la información sobre los laboratorios oficiales de control de los alimentos (véase el Cuadro M4-3). La elección de los métodos dependerá del tipo y origen de la información deseada. Unos métodos son más indicados que otros para recopilar determinados tipos de información.

La consulta de los funcionarios pertenecientes a laboratorios oficiales de control de los alimentos -analistas, técnicos y administradores, entre otros- permitirá conocer las ideas y opiniones internas sobre la capacidad disponible de análisis de los alimentos. Además, si se consulta a las partes interesadas externas -como los inspectores de alimentos, el personal de los organismos oficiales de control de los alimentos, los empleados de los organismos de acreditación y las empresas alimentarias-, será posible conocer una opinión externa sobre la capacidad y desempeño de los laboratorios oficiales de control de los alimentos.

Cuadro M4-1. Dimensiones de la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos en el plano organizativo

Estas dimensiones deberían considerarse en relación con todos los laboratorios incluidos en la evaluación de las necesidades

Misión y estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Mandato • Prioridades para el análisis (con inclusión del tiempo destinado al análisis de alimentos y otros productos)
Estructura organizativa, competencias y cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura de gestión • Competencias básicas • Acreditación • Política de garantía de calidad de los análisis • Cultura y valores del personal (integridad científica, honradez), incluida la independencia respecto de los productores, elaboradores, empresas alimentarias, etc. • Pertenencia a alguna red científica
Aspectos operacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de análisis de alimentos realizados (físicos, químicos, microbiológicos) • Protocolos de muestreo y procedimientos de análisis: toma de muestras, preparación y análisis de muestras; recopilación, transporte, manipulación y almacenamiento de las muestras; métodos y procedimientos utilizados; criterios para la adopción de métodos; uso de normas internacionales (por ejemplo, buenas prácticas de laboratorio, ISO/IEC 17025); presentación de informes y documentación; garantía de calidad; validación de métodos y evaluación de la calidad de los datos; procedimientos estadísticos; inocuidad, mantenimiento general, etc. • Numero y tipos de clientes a los que se prestan servicios • Capacidad de estar al tanto de los avances tecnológicos en la instrumentación y técnicas de análisis, y de los requisitos de la legislación alimentaria
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad y calidad (preparación, técnicas, capacitación) del personal de gestión, de análisis (microbiológico y químico) y de apoyo
Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación del presupuesto anual • Gastos de explotación (salarios, mantenimiento, suministros, etc.) • Recuperación de costos/ingresos generados anualmente (tarifas de los diferentes análisis, tipo de clientes)
Recursos informativos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas para el mantenimiento de los registros y la gestión de la información (con soporte electrónico o de papel) • Disponibilidad de información sobre las normas y directrices internacionales pertinentes • Acceso a publicaciones científicas/técnicas, revistas y otras informaciones afines
Infraestructura y equipo	<ul style="list-style-type: none"> • Locales/edificios (con inclusión del tipo y calidad del suministro de energía eléctrica, aire acondicionado, características de seguridad, etc.) • Equipo informático y de comunicaciones • Equipo e instrumentos (esencial y avanzado, calibración y mantenimiento) • Suministro de materiales de referencia estándar, materiales de referencia certificados y cultivos microbianos • Tipo y calidad de los servicios de calibración (y otros servicios de apoyo) disponibles en el interior y en el exterior

Cuadro M4-2. Dimensiones de la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos en el plano de los sistemas

Legislación alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Marco ofrecido por las leyes, reglamentos y normas sobre los alimentos (por ejemplo, tipos de análisis de alimentos exigidos por ley, normas alimentarias)
Relaciones institucionales, interdependencias y cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • División de funciones y responsabilidades entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos • Colaboración con otros laboratorios de dentro y fuera del país (por ejemplo, intercambio de información, pruebas de competencia entre laboratorios, estudios de seguimiento de los contaminantes) • Coherencia en la recopilación de datos, métodos, presentación de informes, etc. incluida la existencia de una base de datos nacional de los resultados analíticos • Relaciones entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos, las instituciones de salud pública (en particular, las que intervienen en la vigilancia e investigaciones de las enfermedades transmitidas por los alimentos) y las instituciones académicas
Inspección de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo, cantidad y calidad (autenticidad e integridad) de las muestras suministradas por los servicios de inspección de los alimentos <i>Véase el Módulo 3 sobre la inspección de los alimentos</i>
Gestión del control de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos para la aprobación y acreditación de los laboratorios oficiales de control de los alimentos • Comentarios y uso de los resultados • Comunicación de los resultados a las partes interesadas en cuestión • Tipo de programa vigente para decidir el tipo y frecuencia del análisis de las muestras • Funciones relacionadas con la imposición de las normas (por ejemplo, obligación de servir como testigos expertos en los procesos)

Módulo 4. Los laboratorios oficiales de control de los alimentos



Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento

Cuadro M4-3. Métodos para recopilar información sobre los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Método	Finalidad
Análisis institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar todos los laboratorios oficiales de control de los alimentos que intervienen en diferentes niveles (incluidos los laboratorios de referencia) y en diferentes tipos de análisis de los alimentos, y los organismos en cuyo marco funcionan • Preparar un organigrama para representar gráficamente los vínculos, los flujos de información, las superposiciones, las lagunas, etc. existentes
Examen de las publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar y analizar los documentos disponibles relacionados con los laboratorios oficiales de control de los alimentos (por ejemplo, mandatos institucionales, normas y procedimientos operacionales, publicaciones de laboratorios, decretos y circulares gubernamentales, etc.)
Talleres de autoevaluación/ grupos de consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer a una muestra representativa de analistas y administradores de laboratorio los medios para que examinen su capacidad en diferentes esferas e identifiquen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), etc. • Conseguir mayor sensibilización acerca de la necesidad de fortalecimiento de la capacidad e indicar hasta qué punto se ha llegado a un consenso sobre las lagunas y necesidades en el terreno de la capacidad
Entrevistas de las personas clave Consultas a los clientes	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener información detallada sobre los laboratorios a través de personas clave que intervienen en la supervisión, gestión o análisis de las muestras de alimentos • Ofrecer a los representantes de los servicios de inspección de los alimentos y organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos los medios para que puedan presentar sus puntos de vista y opiniones sobre los análisis realizados por los laboratorios oficiales de control de los alimentos • Ofrecer a un grupo representativo de clientes de laboratorios oficiales de control de los alimentos (sector alimentario, consumidores y sus organizaciones, etc.) los medios para que presenten sus puntos de vista y opiniones sobre los análisis realizados por laboratorios oficiales de control de los alimentos



En el material de consulta que se adjunta al presente módulo figuran varios instrumentos y plantillas para facilitar la recopilación y análisis de la información, que pueden modificarse de acuerdo con las necesidades propias de cada país. Entre ellos se incluye la asistencia para realizar debates en grupos de consulta, examinar documentos relacionados con laboratorios oficiales de control de los alimentos y presentar un inventario de los laboratorios así como de su equipo o instrumentos, etc.

El tiempo necesario para realizar el análisis de situación dependerá del número de laboratorios oficiales de control de los alimentos del país y del alcance de la evaluación de las necesidades acordado en el Paso 2. En los países con un pequeño número de laboratorios oficiales de control de los alimentos, el análisis de situación puede realizarse con relativa rapidez. Los países con un número más elevado de laboratorios oficiales de control de los alimentos necesitarán más tiempo.

PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación

Este análisis de situación revelará las fortalezas y debilidades de la organización y funcionamiento de los laboratorios oficiales de control de los alimentos. Permitirá también establecer una serie de indicadores útiles para planificar y supervisar las posteriores actividades de fortalecimiento de la capacidad.

Es importante documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación con el fin de identificar mejor las necesidades. Aunque las conclusiones de cada análisis de situación sean diferentes, en dicho informe deberán incluirse siempre algunos tipos de información. Se adjunta al presente módulo una plantilla para el informe sobre el análisis de situación.

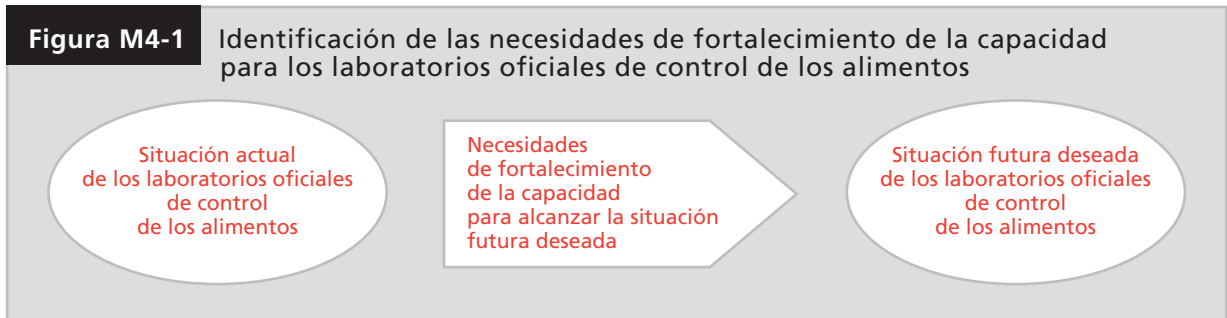
CONSIDERACIÓN DEL FUTURO
E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES > > > > >

PASO 5: Definir la situación futura deseada de los laboratorios oficiales de control de los alimentos a medio plazo

En una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos se formulan dos preguntas principales: “¿Cuál es la situación actual de la capacidad en los laboratorios oficiales de control de los alimentos?” y “¿Cuál es la situación futura deseada de la capacidad en los laboratorios oficiales de control de los alimentos?”. Este paso del proceso de evaluación se concentra en la definición del futuro.

Los laboratorios oficiales de control de los alimentos desempeñan una importante función de apoyo para el sistema nacional de control de los alimentos. No obstante, en muchas ocasiones se ha prestado poca atención al examen de la finalidad general del análisis de los alimentos y a los objetivos de los laboratorios oficiales dentro del sistema de

Figura M4-1 Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos



Recuadro M4-2**Puntos de referencia internacionalmente aceptados para los laboratorios oficiales de control de los alimentos**

1. Número suficiente de laboratorios oficiales de control de los alimentos debidamente ubicados para respaldar el sistema de control de los alimentos
2. Número suficiente de laboratorios especializados (de referencia) para los contaminantes, los organismos causantes de enfermedades transmitidas por los alimentos, etc.
3. Procedimiento documentado por la aprobación y acreditación de laboratorios oficiales de control de los alimentos de acuerdo con las normas internacionales
4. Existencia de una red de laboratorios oficiales de control de los alimentos, debidamente acreditados para realizar pruebas analíticas especificadas y para intervenir en casos de apelación, si fuera necesario
5. Número suficiente de i) analistas de alimentos con preparación, capacitación, experiencia e integridad adecuados; ii) personal de gestión, y iii) personal de apoyo
6. Los laboratorios oficiales de control de los alimentos tienen la infraestructura, instalaciones, equipo, suministros y materiales de referencia suficientes y acceso a servicios de calibración y mantenimiento
7. Los laboratorios oficiales de control de los alimentos tienen un programa operativo de garantía de la calidad en que se incluye la participación en pruebas de competencia entre laboratorios
8. Se utilizan métodos analíticos validados, siempre que es posible
9. Existencia de un manual de métodos analíticos oficiales y de procedimientos operativos estándar
10. Vínculos eficaces entre los laboratorios oficiales y el sistema de control de los alimentos, incluida su inspección
11. Vínculos eficaces entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos y el sistema de salud pública para la vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, así como cualquier otro laboratorio pertinente

Módulo 4. Los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento

control de los alimentos. El análisis de esos interrogantes es importante para poder definir la situación futura deseada de los laboratorios oficiales de control de los alimentos en lo que respecta a su función y desempeño, e identificar los requisitos de fortalecimiento de la capacidad para conseguir en el futuro las mejoras deseadas.

Puede conseguirse una descripción amplia de la situación deseada de los laboratorios oficiales de control de los alimentos a medio plazo (aproximadamente, cinco años) mediante debates y sesiones de libre intercambio de ideas con participación de personal de laboratorio, así como de los ministerios afiliados y otros organismos que intervienen en la gestión del control de los alimentos. Este proceso debería contar con la participación de los administradores y analistas de los laboratorios, así como con los gestores del control de los alimentos, a fin de explorar las distintas posibilidades de futuro tomando como base una comprensión de los puntos de referencia internacionalmente aceptados para los laboratorios oficiales de control de los alimentos (véase el Recuadro M4-2), las buenas prácticas de laboratorios reconocidas y las buenas prácticas de gestión, así como las recomendaciones internacionales para el análisis de los alimentos. La consideración de los puntos de referencia internacionalmente aceptados permite aprender de las buenas prácticas y garantizar que la visión del futuro esté en consonancia con las recomendaciones internacionales. La consideración de la situación actual ayudará a conseguir que el escenario presentado para el futuro sea realista y asequible.

Lo que se pretende con estos debates es describir la finalidad, función, valores y funcionamiento de los laboratorios oficiales de control de los alimentos. El examen y la búsqueda de un consenso sobre las respuestas a las siguientes preguntas pueden ayudar a describir un sistema mejorado para el análisis oficial del control de los alimentos en términos generales:

- ¿Cuál es el objetivo del análisis de los alimentos? ¿Qué se trata de conseguir con las pruebas analíticas?
- ¿Qué servicios se requieren para poder alcanzar esta finalidad?
- ¿Qué principios básicos debería sustentar el análisis de los alimentos realizado por los laboratorios oficiales de control de los alimentos?



En algunos países, es posible que acontecimientos concretos –como la mayor preocupación de los consumidores por la inocuidad de los alimentos después de brotes graves de enfermedades transmitidas por los alimentos o la necesidad de demostrar que las exportaciones de alimentos cumplen la normativa internacional– hayan alterado el contexto en que funcionan los laboratorios oficiales de control de los alimentos. Estos factores deben tenerse en cuenta en los debates sobre la situación futura deseada y la función de los laboratorios oficiales de control de los alimentos. De la misma manera, deberá tenerse en cuenta el número de personas a quienes se prestan servicios, el volumen y complejidad previstos del análisis de los alimentos, el nivel de intensidad de capital de los laboratorios y su función de apoyo al sistema de control de los alimentos.

Material de consulta

- FAO/OMS. 1993. *Directrices sobre Buenas Prácticas en el Análisis de Residuos de Plaguicidas*. Comisión del Codex Alimentarius. CAC/GL 40 (disponible en: http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp).
- FAO/OMS. 1997. *Gestión de Laboratorios de Control de Alimentos : Recomendaciones*. Comisión del Codex Alimentarius. CAC/GL 28-1995, Rev.1-1997 (disponible en: http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp).
- FAO/OMS. 1997. *Directrices para Evaluar la Competencia de los Laboratorios de Ensayo que participan en el Control de las Importaciones y Exportaciones de Alimentos*. Comisión del Codex Alimentarius. CAC/GL 27-1997 (disponible en: http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp).
- ISO/IEC 17025. *General requirements for the competence of calibration and testing laboratories* (antes, Guía ISO 25 y norma EN45001).

PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden identificarse comparando la situación actual (resultados del análisis de situación) de los laboratorios oficiales de control de los alimentos con la situación futura deseada (resultado del paso anterior).

Deberán compararse las capacidades existentes del análisis de alimentos con las actuales demandas y expectativas. Además, deberá considerarse si las nuevas exigencias o desafíos (por ejemplo, la necesidad de demostrar la garantía de calidad o de conseguir un laboratorio nacional acreditado) requerirán probablemente nuevas competencias (por ejemplo, nuevos tipos de análisis de los alimentos), procedimientos de trabajo modificados o una reforma del marco institucional para el análisis de los alimentos.

El proceso de identificación de las necesidades debe ser participativo y transparente con el fin de lograr una mayor aceptación de los cambios propuestos entre el personal de los laboratorios oficiales de control de los alimentos y respaldar su aplicación y sostenibilidad. Pueden utilizarse talleres dirigidos por un moderador para alentar esa participación. En ellos, los participantes podrían tratar de identificar las necesidades de capacidad completando la matriz que se presenta más adelante.

Los casos realizados hasta ahora permitirán completar la matriz del Cuadro M4-4. Las conclusiones del análisis de situación (pasos 3 y 4) pueden utilizarse para rellenar la columna A. los resultados del Paso 5 sobre la situación futura deseada ayudarán a rellenar la columna B. Una vez hecho esto, será posible identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (columna C) teniendo en cuenta las diferencias entre la situación actual y la situación futura deseada.

Algunas veces las necesidades identificadas son numerosas y resulta imposible atenderlas inmediatamente debido a la limitación de los recursos (humanos, financieros,

Cuadro M4-4. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos

	Columna A	Columna B	Columna C
Laboratorio de análisis de los alimentos	Situación actual	Situación futura deseada	Necesidades de fortalecimiento de la capacidad
Misión	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el mandato de los laboratorios oficiales de control de los alimentos? ¿Cómo se comparten actualmente las funciones y responsabilidades entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál debería ser la función de los laboratorios oficiales de control de los alimentos dentro de cinco años? ¿Cómo deberían compartirse las funciones y responsabilidades entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué revisiones deben introducirse en los mandatos y objetivos para poder hacer realidad la visión futura deseada de los laboratorios oficiales de control de los alimentos? ¿Cómo puede revisarse el mandato de los laboratorios oficiales de control de los alimentos? ¿Que se requiere para racionalizar las funciones y responsabilidades en consonancia con la situación futura deseada?
Estructura organizativa y cultura	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuántos laboratorios oficiales de control de los alimentos existen, dónde están ubicados y cómo están estructurados? ¿Qué valores y principios orientan el análisis de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo deberían estar organizados los laboratorios oficiales de control de los alimentos dentro de cinco años? ¿Qué valores deberían constituir la base de los análisis de laboratorio? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se necesita para organizar los laboratorios oficiales de control de los alimentos de manera más eficiente? ¿Qué se necesita para promover un cambio en la cultura y en los valores?
Operaciones	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los procedimientos y métodos de los análisis (físicos, químicos y microbiológicos) realizados por los laboratorios oficiales de control de los alimentos? ¿Cómo se seleccionan y validan los métodos validados? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué procedimientos y métodos deberían utilizarse dentro de cinco años para mejorar la eficiencia y el desempeño? ¿Cómo deberían seleccionarse y validarse los métodos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se requiere para aplicar los procedimientos y métodos que se desean en el futuro? ¿Cuáles son las prioridades para conseguir que los laboratorios oficiales de control de los alimentos reúnan los requisitos de acreditación?
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el nivel actual de competencias científicas y de gestión en los laboratorios oficiales de control de los alimentos? ¿Cuál es el actual programa de estudios y cuál es la naturaleza de las actividades de educación permanente/capacitación para los encargados del análisis de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué competencias básicas (técnicas, calificaciones, experiencia) deberían tener los laboratorios oficiales de control de los alimentos dentro de cinco años? ¿Qué actividades de capacitación deberían ofrecerse a los empleados de los laboratorios (analistas y administradores) dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se requiere para conseguir que las competencias científicas y de gestión correspondan a la situación futura deseada? ¿Qué se necesita para conseguir que el personal esté en consonancia con los requisitos básicos de garantía de calidad de los análisis y acreditación?
Capacidad de análisis	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son las capacidades actuales de los laboratorios oficiales de control de los alimentos? ¿Están acreditados los laboratorios oficiales de control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué mejoras de la capacidad deberían preverse en el futuro? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué análisis adicionales de los alimentos se necesitan para atender las necesidades de control de los alimentos del país? ¿Cuáles son las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para ampliar las capacidades de análisis en la forma requerida?

(Cont.)

Módulo 4. Los laboratorios oficiales de control de los alimentos



Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento

Cuadro M4-4 (cont.). Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos

	Columna A	Columna B	Columna C
Laboratorio de análisis de los alimentos	Situación actual	Situación futura deseada	Necesidades de fortalecimiento de la capacidad
Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los recursos financieros actualmente disponibles para los laboratorios oficiales de control de los alimentos? • ¿Cuál es la fuente de financiación? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los recursos financieros de que deberían disponer los laboratorios oficiales de control de los alimentos dentro de cinco años? • ¿Deberían establecerse nuevas fuentes de financiamiento/ingresos? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué cambios se requieren para obtener el nivel de asignación de recursos que se desea a medio plazo?
Recursos informativos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la información actualmente disponible en los laboratorios oficiales de control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿A qué información deberían tener acceso los laboratorios oficiales de control de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Que se requiere para aumentar el acceso a la información necesaria?
Infraestructura, equipo y suministros (incluidos los materiales de referencia)	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son la infraestructura, equipo y suministros actualmente disponibles en los laboratorios oficiales de control de los alimentos y cómo se utilizan? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son la infraestructura, equipo y suministros de que deberían disponer los laboratorios oficiales de control de los alimentos dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se requeriría para mejorar el acceso al equipo y su utilización? • ¿Cuáles son las prioridades para conseguir que la infraestructura, el equipo y los suministros de los laboratorios oficiales de control de los alimentos estén en consonancia con los requisitos de acreditación?
Dimensiones de la capacidad en el sistema de control de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es adecuado el marco jurídico para los análisis realizados por los laboratorios oficiales de control de los alimentos? • ¿Cómo repercute la capacidad de inspección de los alimentos en el análisis de los laboratorios? • ¿Qué tipos de relaciones existen entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos, el público, el sistema sanitario y otras instituciones pertinentes? • ¿Los programas de educación y capacitación para el personal de los laboratorios oficiales de control de los alimentos permiten atender las necesidades actuales? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál debería ser el marco jurídico dentro de cinco años? • ¿Qué apoyo debería ofrecer la inspección de los alimentos a los análisis de laboratorio dentro de cinco años? • ¿Qué tipos de relaciones deberían existir entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos, las instituciones de salud pública y las instituciones académicas dentro de cinco años? • ¿Qué tipos de programas de estudio y educación debería haber dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué se requiere para mejorar el marco jurídico del análisis de los alimentos? • ¿Qué se requiere para mejorar el acceso a muestras adecuadas para el análisis de alimentos y para reforzar los vínculos con la inspección de los alimentos? • ¿Cómo pueden mejorarse las relaciones entre los laboratorios oficiales de control de los alimentos, la salud pública y las instituciones académicas? • ¿Qué se necesita para mejorar la educación y capacitación del personal de los laboratorios oficiales de control de los alimentos?

etc.). Por ello, habrá que distinguir entre lo que es esencial y lo que es sencillamente deseable, y establecer prioridades entre las necesidades identificadas haciendo hincapié en las zonas, recursos y capacidades consideradas más importantes, así como en el tiempo necesario y la secuencia de las actividades.

PASO 7: Determinar las opciones para reforzar los laboratorios oficiales de control de los alimentos teniendo en cuenta las necesidades identificadas

Una vez establecidas las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, será posible determinar las opciones existentes para reforzar la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos. La identificación y examen de estas opciones permitirá comprender mejor las medidas, con inclusión de sus respectivos costos y beneficios, que pueden adoptarse para alcanzar la situación futura deseada.

Según las circunstancias concretas del país, habrá diferentes opciones para reforzar la capacidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos. Este paso consiste precisamente en preparar una lista de dichas acciones. En las opciones de la lista se pueden incluir una o varias de las siguientes medidas:

- Acreditación de un laboratorio oficial de control de los alimentos teniendo en cuenta las normas internacionales para garantizar la competencia y validez de los resultados de las pruebas
- Cambios en la forma de asignar la labor de análisis de acuerdo con la disponibilidad de personal especializado y de recursos
- Elaboración y aplicación de un programa de garantía de calidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- Participación en programas internacionales de comprobación de la competencia
- Cursos de actualización para especialistas en el análisis de los alimentos y actividades de capacitación con participación de varios laboratorios
- Suministro de equipo esencial y especializado para los sistemas modernos de análisis
- Elaboración y aplicación de un programa nacional de seguimiento y evaluación de la contaminación de los alimentos
- Elaboración de mecanismos para vincular la información sobre las enfermedades transmitidas por los alimentos con los datos de seguimiento de los alimentos, incluida la elaboración de sistemas de alerta temprana para la contaminación de los alimentos y los brotes de enfermedades

Algunas de las opciones propuestas pueden requerir recursos adicionales, como equipo y capacitación para que el personal de los laboratorios pueda realizar nuevos tipos de análisis. Otras quizá exijan una aclaración del mandato de los laboratorios o la elaboración de métodos y procedimientos operacionales nuevos o mejorados, con inclusión de las pruebas de competencia y control de calidad.

Las distintas opciones consideradas tendrán diferentes costos y beneficios para las distintas partes interesadas. La realización de un elemental análisis de costos-beneficios es una forma sencilla de evaluar los costos y beneficios de las opciones principales (véase Evaluación del efecto de las reglamentaciones y análisis de costos y beneficios, en la Tercera Parte).

Teniendo en cuenta las necesidades de fortalecimiento de la capacidad identificadas y las opciones existentes para atenderlas, será posible preparar una estrategia para el fortalecimiento de la capacidad. Esta estrategia puede utilizarse para movilizar recursos dentro del país, así como de donantes externos.



ANEXO 4-1

Inventario de los laboratorios oficiales de control de los alimentos¹⁸

Módulo 4. Los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento

	Laboratorio 1	Laboratorio 2	Laboratorio 3
Nombre			
Lugar (con inclusión del nombre y lugar de los laboratorios afiliados, en su caso)			
Condición jurídica (gestión pública o privada)			
Afiliación (ministerio o autoridad responsable)			
Alcance (tipos de análisis realizados, por ejemplo, micotoxinas, análisis de residuos de plaguicidas, metales pesados, etc.)			
Fecha de establecimiento			
Acreditación (sí/no)			

><

¹⁸ Se incluye información sobre todos los laboratorios oficiales de control de los alimentos del país, agregando nuevas columnas si fuera necesario.

ANEXO 4-2

Inventario de equipo e instrumentos de los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Objetivo

Evaluar la cantidad y calidad del equipo y materiales importantes disponibles en los laboratorios oficiales de control de los alimentos.

Rellene un ejemplar del inventario siguiente para cada uno de los laboratorios oficiales de control de los alimentos incluidos en la evaluación de las necesidades.

Nombre del laboratorio:				
Fecha de inventarios:				
Instrumento/ equipo	Cantidad	Uso (para qué análisis)	Calidad (años, estado, etc.)	Observaciones (apoyo técnico, calibración, mantenimiento, etc.)
Química alimentaria (por ejemplo, espectrometría de masa/cromatografía de gases, cromatografía líquida de alta presión, cromatografía de gases, etc.)				
Microbiología				
Equipo para analizar las propiedades físicas de los alimentos (por ejemplo, color, textura, cuerpos extraños)				

Módulo 4. Los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento

(Cont.)

Instrumento/ equipo	Cantidad	Uso (para qué análisis)	Calidad (años, estado, etc.)	Observaciones (apoyo técnico, calibración, mantenimiento, etc.)
Equipo para la preparación de las muestras				

Módulo 4. Los laboratorios oficiales
de control de los alimentos

Instrumento/ equipo	Cantidad	Calidad (años, estado, etc.)	Observaciones (especificar si se utiliza para el control de los instrumentos o para la administración)
Equipo informático y de comunicación			
Ordenador			
Impresora			
Módem (indique el tipo y velocidad del acceso a internet/intranet, en su caso: marcado, DSL, inalámbrico, red fija, etc.)			
Cámara digital			
Fax			
Teléfono			
Otro (descripción)			

Módulos para evaluar las necesidades de fortalecimiento

> <

Examen de los documentos relativos a los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Durante el examen de los documentos, se recopilarán los textos pertinentes (internos y externos) relacionados con los laboratorios oficiales del control de los alimentos. Dichos textos constituyen una importante información de referencia para el análisis de situación.

1. Recopilación de información

Recopile los documentos pertinentes, en particular los siguientes:

- Estatutos, documentos ministeriales y administrativos en que se describan los mandatos, funciones y responsabilidades de los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- Organigramas de los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- Leyes, reglamentos o normas, relativos a los análisis físicos, químicos y microbiológicos
- Manuales de análisis de los alimentos o procedimientos utilizados, con inclusión de los criterios para la selección de los métodos
- Informes de actividad y otros documentos pertinentes elaborados por laboratorios oficiales de control de los alimentos (en particular, los informes sobre las pruebas de competencia)
- Inventario del equipo para el análisis de los alimentos
- Evaluaciones y exámenes internos y/o externos recientes de los laboratorios oficiales de control de los alimentos, con inclusión de los realizados por los organismos de acreditación

2. Panorama general de los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Los documentos recopilados deberían examinarse con el fin de presentar un panorama general de los laboratorios oficiales de control de los alimentos, en particular para poder dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué laboratorios realizan el análisis de las muestras de alimentos para determinar su contaminación física, química y microbiológica?
 - ¿Dónde se encuentran?
 - ¿Cuáles son sus respectivas funciones y responsabilidades?
 - ¿Qué productos (por ejemplo, productos lácteos, frutas y hortalizas, cereales, especias, piensos, etc.) se analizan y qué pruebas analíticas se realizan?
 - ¿Existen superposiciones o lagunas en el análisis de laboratorio?
 - ¿Hay un laboratorio central de referencia en el país?
 - ¿Han establecido los laboratorios oficiales de control de los alimentos un programa de garantía de calidad? ¿Hasta qué punto es eficaz?
 - ¿Pueden los laboratorios oficiales de control de los alimentos mantener su acreditación?
- Esta información se complementará y ampliará mediante la encuesta de evaluación de los laboratorios, los debates de los grupos de consulta y talleres.



ANEXO 4-4

Encuesta de evaluación de la capacidad para los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Dotación de personal

1. ¿Cuál es la capacidad actual de los recursos humanos de su laboratorio (número de personas, competencias, conocimientos técnicos, etc.)? Utilice el cuadro siguiente para compilar dicha información.
2. ¿En qué tipos de capacitación (periódica u ocasional, interna o externa) ha participado el personal de su laboratorio durante los últimos años?
3. ¿Cuenta su laboratorio con recursos humanos competentes y suficientes por lo que respecta al número de personal de gestión y análisis y a su competencia/especialización/capacitación? ¿Está el personal específicamente calificado y capacitado para realizar el análisis de alimentos y utilizar el equipo de laboratorio, los métodos de análisis, etc. pertinentes?
4. ¿Qué relación hay entre los salarios pagados al personal de laboratorio y los percibidos por científicos y gestores de preparación semejante que trabajan en otras organizaciones públicas y privadas de su país?

	Analistas de los alimentos			Administradores de laboratorios		
	Número de empleados	Promedio de años de	Tramo de la escala de sueldos (mensual)	Número de empleados	Promedio de años de experiencia	Tramo de la escala de sueldos (mensual)
Química de los alimentos						
Doctorado						
Master						
Licenciatura						
Título inferior al de licenciado						
Microbiología						
Doctorado						
Master						
Licenciatura						
Título inferior al de licenciado						
Otro (especifique, por favor)						

Equipo e infraestructura

- ¿Qué equipo (esencial y especializado) pueden emplear los analistas de su laboratorio (utilice la plantilla de inventario)?
- ¿Mantiene su laboratorio un inventario del equipo?
- ¿Existen instrucciones para el uso y mantenimiento del equipo?
- ¿Con qué frecuencia se realizan comprobaciones del equipo e instrumentos?
- ¿Qué equipo es sometido a pruebas de calibración y quién realiza éstas?
- ¿Donde obtiene su laboratorio los productos químicos, solventes, etc. utilizados y cuánto cuestan?
- ¿Está sometido su laboratorio a algún tipo de estrés ambiental (por ejemplo, temperatura, vibraciones, viento, polvo, olor, etc.)?
- ¿Cuáles son los mecanismos de seguridad disponibles (por ejemplo, campanas de humos, duchas de emergencia, ducha ocular, extintores de incendios, mantas para incendios, botiquín de primeros auxilios, etc.)?
- ¿Cuál es el trazado, tamaño, edad y condición estructural de los edificios de laboratorio (incluidas las zonas de pruebas y los espacios de oficina)?
- ¿Existe actualmente espacio suficiente para las pruebas en banco, el equipo, las actividades administrativas y el almacenamiento general?
- ¿Existe una zona segura -con controles ambientales adecuados- para la recepción y almacenamiento de las muestras y especímenes?
- ¿Tiene su laboratorio sistema de alimentación ininterrumpible (UPS)?
- ¿El abastecimiento de agua está controlado mediante presión estática o electricidad?
- ¿Tiene su laboratorio un suministro central para los gases especializados (hidrógeno, nitrógeno, oxígeno, helio)?
- ¿Utiliza su laboratorio gases especiales procedentes de tanques de gas a presión o de generadores de gas?
- ¿Todos los gases pueden obtenerse con el nivel de pureza necesario (por ejemplo, 99,999 %)?

Gestión financiera

- ¿Cuánto financiamiento recibe su laboratorio (presupuesto anual total) para pruebas relativas a la inocuidad de los alimentos o a las enfermedades transmitidas por los alimentos?

- ¿Cuál es el origen de este financiamiento: gobierno nacional, gobierno estatal/provincial, pago de los servicios recibidos, etc.?
- ¿Cómo se asigna este presupuesto anual total (salarios, suministros, equipo, gastos de explotación, etc.)?
- ¿Cuál es el tamaño aproximado de la población (por ejemplo, la nación, el estado, la provincia, la ciudad, etc.) que recibe servicios de su laboratorio?

Gestión de las muestras

- ¿Quién se encarga del muestreo, de la planificación y entrega de las muestras y de su almacenamiento intermedio?
- ¿Tiene su laboratorio un protocolo escrito para la recopilación de las muestras de alimentos?
- ¿Se han recogido por escrito los criterios para el rechazo de las muestras de alimentos?
- ¿Tiene su laboratorio un formulario estándar de solicitud para los especímenes y muestras?
- ¿Cuenta su laboratorio con instrumental para la recogida de diferentes tipos de especímenes y muestras o facilita información sobre cómo deberían presentarse las muestras (por ejemplo, envase aceptable, requisitos sobre el control de la temperatura, etc.)?
- ¿Todas las muestras están debidamente etiquetadas y son rastreables?
- ¿Cuál es el procedimiento y la práctica real para el almacenamiento y eliminación de las muestras?
- ¿Está bien documentado su sistema de gestión?

Métodos analíticos (véase el cuadro siguiente)

- ¿Qué tipos de análisis realiza su laboratorio?
- ¿Qué métodos (internos, externos) se utilizan para los análisis y cuál es su procedencia?
- ¿Cómo se seleccionaron estos métodos?
- ¿Se validan estos métodos?
- ¿Los métodos utilizados se documentan en un formulario al que puedan tener acceso los analistas?
- ¿Cuáles son los requisitos y procedimientos para la comprobación, análisis y presentación de informes: i) en las comprobaciones rutinarias; ii) en respuesta a accidentes, sospechas o quejas y iii) para el desarrollo de productos?
- ¿Cuáles son los requisitos y procedimientos (incluida la frecuencia) para las pruebas y análisis de laboratorio y la presentación de informes en

Área del análisis	Método utilizado	Número de muestras recibidas	Número de muestras analizadas	Tiempo requerido para todo el proceso

relación con:

- importaciones de alimentos
- exportaciones de alimentos
- empresas alimentarias
- productores primarios
- puntos de venta al por menor (tiendas y mercados)
- lugares de comidas
- vendedores callejeros
- mataderos, etc.

Normas

- 40. ¿Tiene su laboratorio normas de referencia para todas las sustancias que deben ser analizadas?
- 41. ¿Están certificadas estas normas de referencia?
- 42. ¿Cómo se etiquetan, registran y almacenan las normas en su laboratorio?

Control y garantía de calidad

- 43. ¿Realiza su laboratorio exámenes de su propio desempeño? ¿Cómo?
- 44. ¿Cuenta su laboratorio con un programa/manual de garantía de calidad?
- 45. ¿Realiza su laboratorio comparaciones entre su propio desempeño/resultados y los de otros laboratorios de análisis de dentro y fuera del país?
- 46. Aplica su laboratorio las prácticas adecuadas de laboratorio?
- 47. ¿Su laboratorio está aprobado/acreditado por organismos nacionales o internacionales de acuerdo con las actuales normas ISO?
- 48. ¿El sistema de calidad y la labor de validación de su laboratorio han sido evaluados alguna vez por un organismo acreditado, una autoridad imparcial o uno o varios laboratorios colaboradores?

- 49. ¿En qué esferas considera que es necesario mejorar los sistemas u operaciones de su laboratorio para conseguir una mejor garantía de calidad?

Respuesta en casos de emergencia

- 50. ¿Cuenta su laboratorio con un plan escrito que pueda aplicarse ante los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos?
- 51. En caso negativo, ¿qué medida adoptaría si se produjera un importante brote de enfermedad transmitida por los alimentos en las zonas que son de su competencia?
- 52. ¿Cuenta su laboratorio con recursos suficientes (personal, equipo científico, equipo de comunicaciones, etc.) para responder ante los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos?
- 53. ¿Cuenta su laboratorio con un plan escrito, elaborado en cooperación con organismos competentes como las instituciones nacionales de inocuidad de los alimentos, los ministerios de salud y agricultura, etc., en el que se esbochen las funciones y responsabilidades de cada entidad en casos de brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos?

Presentación de informes y gestión de la información

- 54. ¿Cómo registran los analistas de su laboratorio los resultados de las pruebas y análisis de laboratorio realizados?
- 55. ¿Los analistas de su laboratorio preparan informes escritos sobre todas las muestras comprobadas?
- 56. ¿Qué ocurre con los informes de laboratorio una vez terminados?

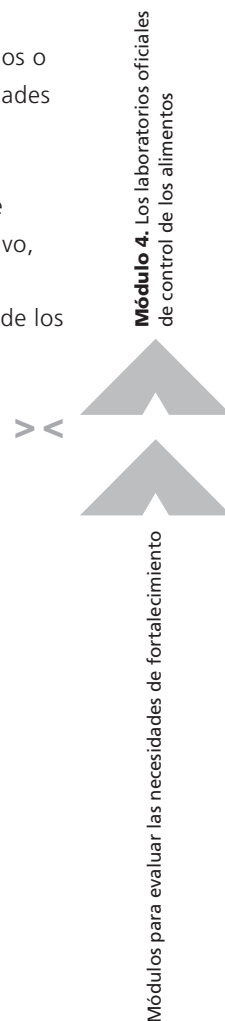
- 57. ¿Cuenta su laboratorio con un sistema electrónico basado en textos impresos para la gestión de la información? ¿Qué comprende este sistema y cómo se utiliza?
- 58. ¿Cuenta su laboratorio con un sistema de gestión de la información del laboratorio?
- 59. ¿Tienen los analistas de su laboratorio acceso al correo electrónico, Internet e intranet? ¿Cómo se utilizan?

Relaciones con las instituciones conexas

- 60. ¿Coopera su laboratorio con otros laboratorios e instituciones en actividades rutinarias de vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos? En caso afirmativo, ¿con qué

instituciones y cómo (por ejemplo, intercambio de información, realización de pruebas, comprobación comparativa de competencias, validación de resultados, etc.)?

- 61. ¿Coopera su laboratorio con otros laboratorios o instituciones durante los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos? En caso afirmativo, ¿con qué instituciones y cómo?
- 62. ¿Coopera su laboratorio con instituciones de salud pública y académicas? En caso afirmativo, ¿con cuáles y cómo?
- 63. ¿Coopera su laboratorio con los inspectores de los alimentos? ¿En qué medida es eficaz esa cooperación?



ANEXO 4-5

Debates en grupos de consulta con participación del personal de los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Objetivo

Obtener información y opiniones del personal (administradores y analistas) de los laboratorios oficiales de control de los alimentos sobre las fortalezas y debilidades del análisis de alimentos, así como sobre las oportunidades y amenazas existentes. Esta información puede utilizarse para realizar un análisis FODA.

Participantes

Hasta 12 funcionarios (científicos y administrativos) de laboratorios oficiales de control de los alimentos¹⁹

Posibles preguntas

1. ¿Qué tipo de análisis de alimentos realizan los analistas de su laboratorio?
2. ¿Cuenta su laboratorio con políticas y procedimientos para orientar el análisis de los alimentos?
3. ¿Tienen los analistas de su laboratorio la competencia y las especializaciones necesarias para realizar los distintos análisis que se esperan de su laboratorio?
4. ¿Existen los instrumentos, equipo y suministros necesarios para la realización de su trabajo?
5. ¿Qué tipo de relaciones tiene su laboratorio con los inspectores de los alimentos?
6. ¿Cuáles son los aspectos positivos de las operaciones y desempeño de su laboratorio?
7. ¿Cuáles son las debilidades de las operaciones y desempeño de su laboratorio?
8. ¿Cómo garantiza su laboratorio la fiabilidad de los resultados analíticos?



¹⁹ Si es posible, deberían organizarse debates por separado con el personal de cada uno de los laboratorios oficiales de control de los alimentos incluidos en la evaluación. De esa manera, el personal de cada laboratorio podrá expresar sus opiniones libremente y será posible hacerse una idea cabal de la situación existente.

ANEXO 4-6

Debates en grupos de consulta sobre los servicios realizados por los laboratorios oficiales de control de los alimentos con participación de funcionarios que intervienen en la gestión, inspectores de los alimentos y representantes del sector alimentario y/o de las organizaciones de consumidores

Objetivo

Conocer las opiniones de los funcionarios que intervienen en la gestión del control de los alimentos, inspectores de alimentos y representantes del sector alimentario y/o de las organizaciones de consumidores acerca de los servicios de análisis de los alimentos realizados por los laboratorios oficiales de control de los alimentos. Esta información puede utilizarse para realizar un análisis FODA.

Participantes

Hasta 12 individuos representantes de organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos, inspectores de los alimentos y representantes del sector alimentario y/o de las organizaciones de consumidores

Posibles preguntas

1. ¿Cuál es el carácter de su relación con los laboratorios oficiales de control de los alimentos?
2. ¿Cuál debería ser, en su opinión, la función y responsabilidad de los laboratorios oficiales de control de los alimentos?
3. En su opinión, ¿en qué medida cumplen actualmente esas responsabilidades los laboratorios oficiales de control de los alimentos?
4. ¿Ha solicitado los servicios de análisis de alimentos por uno o varios laboratorios oficiales de control de los alimentos de su país, y por qué?
5. ¿Cómo calificaría la calidad del análisis realizado por los laboratorios oficiales de control de los alimentos con los que usted ha mantenido contacto? ¿Qué factores ha tenido usted en cuenta para formular esa opinión?
6. ¿Cuáles cree usted que son las prioridades para mejorar los servicios ofrecidos por los laboratorios oficiales de control de los alimentos, y por qué?

> <

ANEXO 4-7

Escenario de análisis FODA para los laboratorios oficiales de control de los alimentos

En el cuadro siguiente se presenta un ejemplo de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

relacionadas con la gestión del control de los alimentos en un país hipotético.

		<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
Factores internos	Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> Equipo básico de análisis disponible en todos los laboratorios oficiales de control de los alimentos Esfuerzos emprendidos para elaborar y establecer un sistema de garantía de calidad (preparación de un manual sobre la calidad, capacitación de los analistas) Sistema de gestión de la información de los laboratorios (LIMS) instalado en algunos laboratorios oficiales de control de los alimentos Cuentas de correo electrónico recientemente establecidas para los funcionarios de dos laboratorios oficiales de control de los alimentos Uno de los laboratorios oficiales de control de los alimentos ha sido acreditado por un organismo externo de acreditación El personal tiene acceso a publicaciones científicas y a documentación relacionada con los laboratorios Personal altamente calificado y capacitado en el uso de equipo para comprobar las muestras de alimentos Personal interesado en aplicar las buenas prácticas de laboratorio Etc. 	Debilidades <ul style="list-style-type: none"> Los laboratorios oficiales de control de los alimentos funcionan independientemente unos de otros Capacidad limitada para el análisis químico y microbiológico La mayor parte de los analistas carecen de conocimientos técnicos sobre las modernas técnicas de análisis y la garantía de calidad Fondos insuficientes para sustituir el equipo esencial Deficiencias en el sistema para la gestión de muestras: éstas no siempre están debidamente etiquetadas ni son rastreables, insuficiente espacio de almacenamiento en frío, riesgo de contaminación cruzada Normas de referencia inadecuadas o no certificadas para las sustancias habitualmente analizadas Deficiencias en la aplicación del sistema de garantía de calidad La mayor parte de los edificios de los laboratorios oficiales de control de los alimentos están en mal estado y carecen de los servicios esenciales (por ejemplo, aire acondicionado, seguridad) Inestabilidad de la corriente eléctrica: frecuentes cortes y fluctuaciones Deficiencias en la documentación, presentación de informes y gestión de la información (no siempre se preparan informes escritos, o es difícil localizar los existentes; falta de actualización periódica de las bases de datos) Intercambio limitado de información entre los laboratorios del país Frecuente rotación de personal debido a los bajos salarios Falta de planificación de contingencia para posibles crisis Etc.
	Factores externos	Oportunidades <ul style="list-style-type: none"> Planes para establecer el acceso a Internet y crear una intranet para los laboratorios oficiales de análisis de los alimentos Laboratorio independiente establecido por el sector pesquero y posteriormente acreditado Actividades piloto para garantizar nuevas fuentes de ingreso de los laboratorios Adhesión a la OMC Mejoras en la inspección de las importaciones Una emergencia alimentaria reciente consiguió una mayor sensibilización sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos entre los políticos y la población en general Mejora de los procedimientos y capacidad de muestreo Etc. 	Amenazas <ul style="list-style-type: none"> Vinculación insuficiente entre los laboratorios oficiales e instituciones de control de los alimentos Debilidad de los servicios de inspección, en particular fuerte probabilidad de contaminación cruzada durante la recopilación y entrega de muestras alimentarias para su análisis Costo creciente e irregular disponibilidad de productos químicos y solventes necesarios para las pruebas de laboratorio Rivalidad constante entre los ministerios encargados de supervisar a los laboratorios oficiales de control de los alimentos Limitada capacidad gubernamental para hacer frente a las crisis provocadas por los alimentos Etc.



Plantilla para el informe sobre el análisis de situación relativo a los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Introducción

La plantilla siguiente puede utilizarse para estructurar y documentar las conclusiones de las diversas encuestas, entrevistas, debates en grupos de consulta, etc. realizadas para recopilar información sobre la situación de los laboratorios oficiales de control de los alimentos. En ella se enumeran los principales componentes de un informe sobre el análisis de situación y se presenta un ejemplo que podría adaptarse a las circunstancias particulares de cada país.

Mandato: Razones para realizar el análisis de situación.

Agradecimientos: Manifestación de reconocimiento a las personas y organizaciones que han contribuido al análisis de situación o han participado en él.

Resumen de las conclusiones/recomendaciones: ¿Cuáles son los principales puntos o cuestiones identificados? Enumere los resultados por orden de importancia.

Metodología: Explique qué es lo que se hizo, cómo evolucionaron los acontecimientos y qué se aprendió a lo largo del proceso. Por ejemplo, ¿podría haberse mejorado el análisis? ¿Cuáles son las principales diferencias en lo que respecta a la precisión o validez de los datos? ¿Cómo se consultó a las partes interesadas pertinentes? Estas preguntas pueden ser de utilidad más adelante si es preciso actualizar la información o comprobar las conclusiones.

Conclusiones: Tomando como base la información recopilada durante el análisis de situación (mediante el examen de las obras publicadas, debates en grupos de consulta, cuestionarios, etc.). Describa la situación actual de la gestión del análisis de los alimentos. ¿Qué laboratorios existen y que tipos de análisis realizan? ¿Qué procedimientos y métodos utilizan? ¿Cuáles son los recursos (humanos, financieros, informativos, etc.) disponibles en apoyo del análisis de los alimentos? ¿Cómo influye en general el sistema de control de los alimentos (por ejemplo, leyes y reglamentos, inspección de los alimentos) en los análisis realizados por los laboratorios oficiales de control de los alimentos? ¿Hay algún programa de garantía de la calidad?

Repercusiones para el futuro: ¿Es probable que continúen estas tendencias o se prevén cambios? ¿Se está tramitando algún proyecto externo para mejorar la inspección?

Apéndices: Presente la información que no puede encajarse fácilmente en otro lugar, por ejemplo, los resultados principales de las encuestas y las preguntas formuladas durante las entrevistas en grupos de consulta. De esa manera ayudará a quienes deseen examinar sus conclusiones con mayor detalle y saber en qué pruebas están basadas esas conclusiones.

Fuentes: Enumere las principales fuentes de información, con inclusión de las personas clave entrevistadas, los participantes en los debates de los grupos de consulta, las partes interesadas internas consultadas, etc.



ANEXO 4-9

Modelo de programa de un taller de evaluación de las necesidades para los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Objetivo

Examinar las conclusiones del análisis de situación para los laboratorios oficiales de control de los alimentos, considerar la capacidad óptima de los laboratorios oficiales de control de los alimentos en el futuro e identificar las lagunas existentes en el fortalecimiento de la capacidad.

Participantes

Representantes de laboratorios oficiales de control de los alimentos y organismos competentes de control de los alimentos

Primer día: mañana

- Presentación del análisis de situación y el proceso de evaluación de las necesidades
- Presentación de las conclusiones del análisis de situación para los laboratorios oficiales de control de los alimentos
- Examen, debate y búsqueda de consenso sobre las conclusiones del análisis de situación

Primer día: tarde

- Examen de las funciones básicas de los laboratorios oficiales de control de los alimentos, prácticas óptimas de laboratorio y puntos de referencia internacionalmente aceptados
- Identificación de las tendencias que repercutirán probablemente en las necesidades y funciones futuras de los laboratorios oficiales de control de los alimentos

Segundo día: mañana

- Definición y búsqueda de un acuerdo sobre la misión y objetivos de los laboratorios oficiales de control de los alimentos teniendo en cuenta los puntos de referencia

Segundo día: tarde

- Definir las necesidades y prioridades de fortalecimiento de la capacidad y las prioridades para los laboratorios oficiales de control de los alimentos utilizando la matriz
- Clasificar las necesidades por orden de importancia
- Clasificar las necesidades y ordenarlas con el nivel de dificultad que presentaría su solución



MÓDULO 5. EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN EN LA INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN (IEC) SOBRE LA INOCUIDAD Y CALIDAD DE LOS ALIMENTOS

Introducción

La información, educación y comunicación (IEC) desempeña un papel importante en todo sistema eficaz de control de los alimentos, ya que incrementa los conocimientos y consigue una mayor conciencia sobre la inocuidad y calidad de los alimentos entre los consumidores y sus organizaciones, los productores, elaboradores y comerciantes de alimentos, empresas alimentarias, asociaciones del sector y otras partes interesadas, y les faculta para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos para ellos mismos o para quienes consumen los productos que ellos generan y/o comercializan. Los gobiernos pueden utilizar la IEC para educar a los consumidores acerca de la inocuidad y calidad de los alimentos y para alentar al sector a adoptar buenas prácticas agrícolas, de manufactura, higiene y manipulación, (con inclusión del HACCP). Aunque los objetivos y carácter concretos de las actividades de IEC orientadas a diferentes destinatarios presentan siempre algunas diferencias, deberían estar basados en los principios de la comunicación de riesgos²⁰.

En este modelo se explica, paso por paso, cómo pueden hacer los organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos para evaluar e identificar sus necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos destinadas a:

i. los consumidores y sus organizaciones;

Recuadro M5-1 IEC para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos

La IEC es el proceso de elaboración, presentación y divulgación de mensajes adecuados para destinatarios concretos con el fin de mejorar los conocimientos, técnicas y motivación necesarios para adoptar decisiones que mejoren la inocuidad y calidad de los alimentos. La IEC es un medio que permite a los organismos gubernamentales implicados en la gestión del control de los alimentos entablar un diálogo con diversas partes interesadas de toda la cadena alimentaria -consumidores y sus organizaciones, sector alimentario, asociaciones empresariales, organizaciones populares, etc.- sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos. En particular, la IEC puede utilizarse con los siguientes fines:

- lograr entre los consumidores una mayor sensibilidad y conocimiento de las formas disponibles para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos para ellos mismos y sus familias;
- promover la adopción de buenas prácticas agrícolas, de fabricación, de higiene y manipulación (con inclusión del HACCP) por el sector alimentario, y
- obtener de diferentes partes interesadas (en particular, los consumidores y sus organizaciones y el sector alimentario) informaciones que puedan utilizarse en apoyo de los procesos de toma de decisiones, la planificación y la realización de actividades oficiales de control de los alimentos.

²⁰ La comunicación de riesgos es el intercambio interactivo de información y opiniones durante todo el proceso de análisis de riesgos con respecto a factores relacionados con los riesgos y percepciones de riesgos entre evaluadores, administradores de riesgos, consumidores, industria, comunidad académica y otras partes interesadas, incluyendo la explicación de los hallazgos de la evaluación de riesgos y la base de las decisiones de administración de riesgos (FAO/OMS. 2005. *Manual de procedimiento*, Comisión del Codex Alimentarius, 15ª edición).

Recuadro M5-2

Preguntas orientativas para una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con las actividades IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

Al aplicar este módulo, tenga presentes las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo pueden los organismos gubernamentales que intervienen en la gestión del control de los alimentos realizar actualmente las actividades IEC relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos juntamente con i) los consumidores y sus organizaciones y ii) el sector alimentario? ¿Cuál es el efecto de dichas actividades?
2. ¿Cómo deberían los organismos gubernamentales que intervienen en la gestión del control de los alimentos informar, educar y comunicarse con i) los consumidores y sus organizaciones y ii) el sector alimentario en el futuro?
3. ¿Cuáles son las principales lagunas existentes en los programas y actividades actuales de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos, con inclusión de su ejecución y efectos?
4. ¿Cuáles son las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para mejorar las actividades IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos con el fin de alcanzar la situación futura deseada?

- ii. el sector alimentario, con inclusión de productores, elaboradores, manipuladores, comerciantes, vendedores al por menor, empresas alimentarias, vendedores callejeros, asociaciones industriales, etc.

Los destinatarios son los funcionarios de los organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos sobre quienes recae la responsabilidad de formular y divulgar las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos destinadas a i) los consumidores y sus organizaciones y ii) el sector de la alimentación.

El uso de este módulo permite:

- describir las actuales actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos orientadas a los consumidores y sus organizaciones y el sector alimentario, y emprendidas por los organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos;
- identificar las lagunas y necesidades de capacidad en la esfera de las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos y
- lograr una mayor conciencia entre los organismos gubernamentales competentes acerca de la función y beneficios de las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos.

PUESTA EN MARCHA > > > > > > > > > > > > > > >

PASO 1: Establecer un equipo encargado de gestionar el proceso de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Una vez que se ha tomado la decisión de evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en materia de IEC, debería establecerse un pequeño equipo encargado de gestionar y dirigir todo el proceso. Este equipo debería contar con representantes de los organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos que intervengan en la elaboración y/o realización de las actividades de IEC orientadas a los consumidores y sus organizaciones y al sector alimentario.

Según cuál sea la situación del país, quizá sea útil contar con funcionarios de otros organismos gubernamentales interesados en la salud, la agricultura, la información, los asuntos de los consumidores, la industria o el comercio, etc. que tengan experiencia en actividades de IEC orientadas a los consumidores y al sector alimentario. Además, algunos países quizá deseen invitar a representantes de organizaciones de los consumidores, ONG y el sector alimentario a formar parte del equipo con el fin de comprender mejor a los destinatarios y mejorar los resultados de las consiguientes actividades de IEC.

PASO 2: Definir el alcance de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Antes de comenzar, deberá decidirse el alcance de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. La respuesta a las siguientes preguntas ayudará a definir el alcance:

- ¿Ha preparado el organismo oficial de gestión del control de los alimentos una política o estrategia en que se definan la finalidad, alcance y destinatarios de las actividades de IEC?
- ¿La evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos tendrá en cuenta tanto a los consumidores y sus organizaciones como al sector alimentario?
- ¿La evaluación abarcará a todo el país o se centrará en algunas zonas seleccionadas (por ejemplo, determinados estados, regiones, provincias, ciudades, etc.)?

Las respuestas a estas preguntas ayudarán a orientar la evaluación de las necesidades y a hacerse una idea del tiempo y los recursos necesarios. En los países donde se ha elaborado ya una estrategia o plan IEC, los parámetros de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden ser relativamente claros. En los que no cuenten con esta estrategia o donde haya diferentes organismos relacionados con la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos, con poca coordinación entre ellos, se necesitará más tiempo inicialmente para aclarar el alcance.

Una vez que el equipo se haya puesto de acuerdo sobre el alcance y objetivos, será conveniente preparar:

- una breve declaración por escrito para informar a la administración y al personal interno acerca de la evaluación de las necesidades (introducción de las bases para la evaluación de las necesidades, su alcance, objetivos e individuos implicados, etc.), y
- un plan de acción para la evaluación de las necesidades, con inclusión del marco cronológico, las responsabilidades, los resultados previstos y el presupuesto (con especificación del origen de los fondos), etc.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL > > > > > > > >

PASO 3: Recopilar y analizar la información acerca de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

Una vez que se ha definido el alcance de la evaluación de las necesidades, el equipo puede comenzar a recopilar la información necesaria para describir y analizar el tipo, desempeño e impacto de las actuales actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos.

Para realizar un análisis de situación se necesitará un examen del sistema global en que tienen lugar las actividades de IEC centradas en la inocuidad y calidad de los alimentos (véase el Cuadro M5-1). La consideración de este sistema es importante para determinar hasta qué punto existe un marco que permita informar, educar y establecer comunicación con los consumidores, las organizaciones de consumidores y el sector alimentario en forma habitual, así como durante las situaciones de emergencia. Por ejemplo, en algunos países, la legislación alimentaria reconoce la contribución de las distintas partes interesadas a garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos y exige a los organismos gubernamentales que faciliten información pertinente a las partes interesadas y/o entablen consultas con ellas. Por el contrario, en otros países, se observa poco o ningún apoyo visible a la necesidad de transparencia y de suministro de información a los consumidores y otros grupos.



El análisis de situación se concentrará fundamentalmente en los organismos gubernamentales que intervienen en la formulación o realización de actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos orientadas a los consumidores y sus organizaciones y/o al sector alimentario. Para ello deberá examinarse la capacidad de esos organismos, así como el carácter, alcance e impacto de sus actividades de IEC (véase el Cuadro M5-2).

Cuadro M5-1. Dimensiones de la capacidad relativas a las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos en lo que se refiere al sistema

Política	<ul style="list-style-type: none"> Política en la que se establezcan los requisitos (por ejemplo, transparencia, base científica, objetividad, etc.) de las actividades de IEC (incluida la comunicación de riesgos) junto con todas las partes interesadas, "de la granja a la mesa" Reconocimiento por instancias de alto nivel de la necesidad de transparencia y de información a las partes interesadas
Legislación	<ul style="list-style-type: none"> Justificación de las actividades de IEC en la legislación sobre los alimentos o los consumidores junto con las partes interesadas Requisitos jurídicos para el suministro de información sobre atributos concretos de los alimentos, etiquetado, etc.
Relaciones institucionales, interdependencias y cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Relaciones entre los organismos que intervienen en la formulación y divulgación de actividades y materiales de IEC sobre la inocuidad de los alimentos División de funciones y responsabilidades Existencia de otras actividades y materiales de IEC (por ejemplo, salud, agricultura, desarrollo empresarial) que tengan en cuenta los temas vinculados con la inocuidad y calidad de los alimentos

Cuadro M5-2. Dimensiones de la capacidad para las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos en el plano organizativo

Misión y estrategia	<ul style="list-style-type: none"> Mandato, función y principios operativos de los organismos gubernamentales que intervienen en la elaboración y/o divulgación de materiales de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
Estructura organizativa, competencias y cultura	<ul style="list-style-type: none"> Estructura, gestión y aplicación de actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos en diferentes niveles (central o de orden inferior) Competencias básicas Cultura (nivel de transparencia, apertura, disponibilidad para informar y consultar a las partes interesadas)
Aspectos operativos	<ul style="list-style-type: none"> Alcance, naturaleza y aplicación de las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos: objetivos, mensajes, destinatarios, cobertura, tácticas y medios de comunicación utilizados, idiomas, producción propia o subcontrato, productos y desempeño, seguimiento y evaluación, etc.
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> Conocimientos técnicos y experiencia en diferentes niveles (gobierno central, gobierno local, etc.) para la formulación, aplicación y seguimiento de actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto para la elaboración y divulgación de actividades de IEC
Recursos informativos	<ul style="list-style-type: none"> Datos sobre los riesgos de los alimentos, incidencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, grupos vulnerables, rechazos/retenciones de las exportaciones, etc. Información sobre los conocimientos, actitudes, comportamiento, creencias, etc. relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos en los diferentes tipos de partes interesadas (requisito necesario para realizar las actividades de IEC adecuadas) Acceso y utilización de materiales de IEC pertinentes elaborados por donantes/organizaciones internacionales, ONG, grupos de consumidores, asociaciones del sector alimentario, grupos de otros países, etc.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> Equipo (por ejemplo, ordenadores, impresoras, equipo audiovisual, vehículos, unidades de dedicación móviles, etc.) para la elaboración y divulgación de actividades y materiales de IEC

Pueden utilizarse distintos métodos para recopilar y analizar la información antes mencionada, en particular debates en grupos de consulta, talleres, entrevistas o encuestas. En general, será conveniente utilizar distintos métodos para recopilar diferentes tipos de información y permitir la comprobación mutua de las conclusiones.

Además de consultar a los organismos gubernamentales responsables de la gestión del control de los alimentos, deberá contarse también con otros organismos que preparan o distribuyen materiales de IEC relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos. La obtención de información y opiniones de algunas de las partes interesadas a las que se destinan estas actividades de IEC (es decir, los consumidores y sus organizaciones, las empresas alimentarias, etc.) ayudará a medir el impacto.

En el Cuadro M5-3 se describen algunos de los métodos que pueden utilizarse para la recopilación y el análisis de la información. En el material de consulta que se adjunta a este módulo se presentan varios instrumentos y plantillas que pueden servir como punto de partida para la recopilación y análisis de la información. Son también útiles para realizar un inventario de los materiales de IEC existentes y realizar debates en grupos de

Cuadro M5-3. Métodos para recopilar información acerca de las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

<i>Método</i>	<i>Objetivo</i>
Análisis de las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> Identificar todos los organismos gubernamentales que intervienen en actividades de IEC orientadas a los consumidores, organizaciones de consumidores y el sector alimentario. Permite hacerse una idea de los vínculos, intercambios de información, superposiciones, lagunas, etc. entre las instituciones identificadas mediante la elaboración de un organigrama y la representación gráfica de las relaciones existentes Identificar los grupos (por ejemplo, consumidores, organizaciones de consumidores, sector alimentario, vendedores callejeros, organizaciones populares, etc.) a quienes están destinadas las actuales actividades de IEC
Inventario de materiales de IEC	<ul style="list-style-type: none"> Tomar nota de los materiales de IEC existentes, relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos
Debates en grupos de consulta	<ul style="list-style-type: none"> Permitir a los funcionarios de los organismos gubernamentales que intervienen en las IEC pertinentes examinar su capacidad en diferentes áreas y determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), etc. Obtener información de los consumidores, las organizaciones de consumidores y el sector alimentario acerca de su acceso a los materiales y programas de IEC existentes, y sus opiniones al respecto Consultar a los profesionales de los servicios públicos de salud y de las ONG, extensionistas agrícolas y otras personas de organizaciones populares sobre qué tipos de materiales de IEC tienen actualmente o necesitan para aumentar sus conocimientos sobre las buenas prácticas de inocuidad de los alimentos Consultar a los representantes del sector alimentario, grupos de empresas, vendedores callejeros y sus asociaciones, etc. sobre la disponibilidad y prestación de actividades de IEC Lograr una mayor sensibilidad acerca de la necesidad del fortalecimiento de la capacidad e indicar el grado de consenso existente sobre las lagunas y necesidades en lo que se refiere a la capacidad
Entrevistas con las personas clave	<ul style="list-style-type: none"> Obtener información detallada de las personas clave (líderes de los organismos de control de los alimentos, ministerios de agricultura/salud, organizaciones de consumidores, organizaciones de los medios de comunicación, etc.) acerca de las actividades y necesidades IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
Encuesta (cuestionario)	<ul style="list-style-type: none"> Consultar a las personas de las organizaciones populares (por ejemplo, profesionales de la salud, personal de las ONG, extensionistas agrícolas), el sector alimentario y los grupos de empresas, vendedores callejeros, etc. sobre qué tipos de materiales de IEC relacionados con las prácticas de inocuidad y calidad de los alimentos tienen actualmente, utilizan y necesitan





consulta con participación de las partes interesadas en cuestión. Pueden modificarse de acuerdo con las circunstancias concretas de cada país.

El tiempo necesario para realizar el análisis de situación dependerá del alcance del mismo y de las actividades de IEC pertinentes. En los países menores o cuyas actividades de IEC no estén muy desarrolladas, quizá se pueda realizar el análisis en pocos días. Se necesitará más tiempo para los países de mayores dimensiones o con varias actividades de IEC en distintas áreas.

PASO 4: Documentar y examinar las conclusiones del análisis de situación

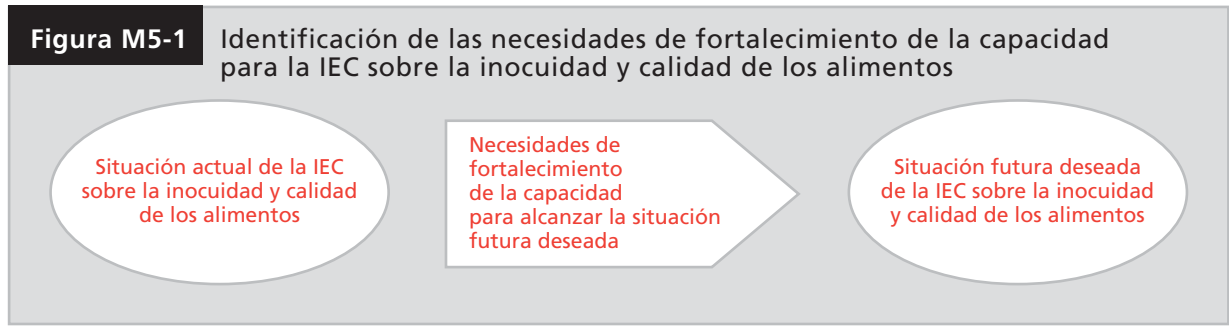
El análisis de situación permitirá hacerse una idea de cómo participan los organismos gubernamentales en la planificación y realización de actividades de IEC, como medio de mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos. En él se describirán las funciones y responsabilidades de dichos organismos y sus actividades de IEC habituales orientadas a los consumidores y sus organizaciones y/o al sector alimentario. Gracias al análisis de situación, se pondrán de manifiesto las distintas fortalezas y debilidades de estas actividades, así como las oportunidades y amenazas existentes.

La documentación y el análisis de las conclusiones del análisis de situación serán imprescindibles para lograr una mayor transparencia y ayudar a identificar las necesidades. Dicho informe contendrá también indicadores que ayudarán a planificar y supervisar las actividades posteriores de fortalecimiento de la capacidad. Aunque las conclusiones de cada análisis de situación son diferentes, en el informe deberían incluirse siempre algunos tipos de información. En el material que se adjunta a este módulo se incluye una plantilla para un informe sobre el análisis de situación.

CONSIDERACIÓN DEL FUTURO
E IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES > > > > >

PASO 5: Definir la situación futura de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos a medio plazo

En una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad se formulan dos preguntas principales: “¿Dónde estamos ahora?” y “¿Dónde queremos estar?” Este paso del proceso de evaluación trata ante todo de definir la situación futura deseada de las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos. Permitirá presentar una imagen realista de la situación deseada de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos a medio plazo (aproximadamente, dentro de cinco años). Es importante contar con una comprensión clara de la situación futura deseada para poder determinar las lagunas de capacidad existentes. Cuando la situación futura deseada se compara con la situación actual, se pueden identificar y medir con mayor precisión las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.



Recuadro M5-3**Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos**

- El organismo de control de los alimentos tiene una política para la IEC relacionada con la inocuidad y calidad de los alimentos cuyos destinatarios son partes interesadas externas (consumidores, organizaciones de consumidores, sector alimentario, asociaciones profesionales, etc.)
- Existencia de un programa para la planificación, elaboración y ejecución de actividades de IEC de forma coordinada
- Existencia de materiales de IEC adecuados (en los idiomas locales) y acceso a ellos
- El organismo de control de los alimentos tiene un número suficiente de funcionarios capacitados, con los debidos conocimientos técnicos sobre IEC
- Acceso a equipo adecuado (por ejemplo, ordenadores, impresoras, unidades de educación móviles, medios audiovisuales) y recursos financieros
- El personal del organismo de control promueve activamente la IEC con las partes interesadas externas, incluidos los medios de comunicación de masas
- Participación de los grupos pertinentes (por ejemplo, extensionistas agrícolas, comunidades locales, profesionales del sector de la salud, sector alimentario, instituciones sociales/religiosas y académicas) en las actividades de IEC
- Recopilación habitual de datos y de información sobre el comportamiento, actitudes, preocupaciones, hábitos dietéticos, etc. de los consumidores
- Existencia de un sistema para la comunicación de riesgos, en particular durante las emergencias alimentarias
- Sistema para evaluar el desempeño e impacto de los materiales y programas de IEC

Pueden celebrarse debates y reuniones de libre intercambio de ideas para presentar un panorama de la situación futura deseada de las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos a medio plazo. De esa manera se podrá tener una idea de la finalidad, papel, funciones y valores de esas actividades, partiendo de la base de una comprensión de la situación actual y de puntos de referencia internacionalmente aceptados de las actividades de IEC eficaces sobre la inocuidad y calidad de los alimentos (véase el Recuadro M5-3). La consideración de los puntos de referencia para la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos será un medio útil para aprender de las buenas prácticas y principios rectores, y garantizar que los objetivos establecidos para el futuro estén en consonancia con las recomendaciones internacionales. Si los debates están basados en una comprensión de la situación actual, los participantes en este taller podrán presentar un escenario para el futuro que sea realista y asequible, y que se pueda traducir en medidas operacionales.

La organización de un taller es un procedimiento útil para hacerse una idea cabal de la situación futura deseada. La presencia de un moderador representaría un sólido apoyo y aliento para dicho taller. En algunos casos, quizá convenga contar con moderadores externos que puedan presentar ejemplos de buenas prácticas de otros países. Los debates y la búsqueda de un consenso sobre las siguientes preguntas puede ayudar a orientar los debates:

- ¿Qué deberían tratar de conseguir las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos a medio plazo (la meta)?
- ¿Qué principios o valores (por ejemplo, objetividad, transparencia, base científica, etc.) deberían orientar esas actividades de IEC?
- ¿Qué impacto tendría la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos a medio plazo?

La situación futura deseada de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos debería examinarse en el contexto de las prioridades o metas generales del gobierno y lo que respecta a la inocuidad y calidad de los alimentos. Cuando exista una política sobre la inocuidad y calidad de los alimentos, en ella deberían presentarse la justificación y los parámetros para la formulación teórica y la realización de actividades de IEC. Es importante reconocer que las actividades de IEC constituyen un medio para promover una mayor inocuidad y calidad de los alimentos y, por lo tanto, deberían planificarse y realizarse en apoyo de las metas y prioridades gubernamentales a ese respecto.

Cuadro M5-4. Matriz para identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en relación con la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

	Columna A	Columna B	Columna C
IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos	Situación actual	Situación futura deseada	Necesidades de fortalecimiento de la capacidad
Marco jurídico y normativo	<ul style="list-style-type: none"> ¿En qué medida favorecen la legislación y las políticas la apertura y transparencia en las actividades de IEC con participación de las partes interesadas, “de la granja a la mesa”? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo debería el marco jurídico y normativo respaldar las actividades de IEC con participación de los consumidores y sus organizaciones y el sector alimentario? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué tipo de cambio se requiere para establecer un marco jurídico y normativo propicio y favorable para las actividades de IEC?
Misión y estrategia	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué organismos gubernamentales participan en las actividades de IEC orientadas a los consumidores y sus organizaciones y al sector alimentario? ¿Cuál es su misión y función? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo deberían compartirse dentro de cinco años las funciones y responsabilidades de las actividades de IEC orientadas a los consumidores y sus organizaciones y el sector alimentario? ¿Cómo deberían definirse las misiones, mandatos y funciones, etc.? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Que se requiere para revisar y/o racionalizar los mandatos, funciones y responsabilidades de las actividades de IEC?
Estructura, competencias y cultura	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se planifican y realizan actualmente las actividades de IEC? ¿Qué valores, actitudes y creencias orientan actualmente las actividades de IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo deberían planificarse y realizarse las actividades de IEC dentro de cinco años? ¿Que valores, creencias y actitudes deberían orientar las actividades de IEC dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se requiere para enmendar y/o reorganizar la planificación y realización de las actividades de IEC? ¿Qué se requiere para cambiar la cultura de las personas y organismos que intervienen en las actividades de IEC?
Actividades y programas de IEC	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el alcance, naturaleza y ámbito de las actividades y materiales de IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Que tipos de actividades y materiales de IEC deberían existir dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Que se requiere para elaborar actividades y materiales de IEC en consonancia con la situación futura deseada?
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ¿De que conocimientos técnicos se dispone para la planificación y realización de las actividades de IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Con qué conocimientos técnicos debería contarse para la planificación y realización de las actividades de IEC dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se requiere para adquirir los conocimientos técnicos deseados?
Recursos informativos	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la información sobre los riesgos, actitudes y comportamiento de los consumidores, enfermedades transmitidas por los alimentos, etc. actualmente disponible en apoyo de las actividades de IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿De qué información debería disponerse para respaldar la elaboración de actividades y materiales de IEC dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se requiere para mejorar la disponibilidad de información con el fin de planificar y elaborar actividades y materiales de IEC debidamente adaptados y orientados?
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué equipo e infraestructura existe para las actividades de IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué equipo e infraestructura debería existir para las actividades de IEC dentro de cinco años? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué se requiere para obtener el equipo y la infraestructura necesarios?

Entre el material que se adjunta a este módulo puede verse una propuesta de programa de taller para definir la situación futura deseada de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos (Paso 5) e identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (Paso 6).

PASO 6: Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad pueden identificarse comparando la situación actual (resultados del análisis de situación) con la situación futura deseada (resultado del paso anterior). El proceso de identificación de estas necesidades debe ser participativo y transparente, a fin de lograr una mayor aceptación de los cambios propuestos y respaldar su aplicación y sostenibilidad. En el material que se adjunta a este módulo puede verse un modelo de programa para el taller de evaluación de las necesidades.

Durante los debates, los participantes podrían tratar de identificar las necesidades rellenando la siguiente matriz (Cuadro M5-4). Los Pasos realizados hasta ahora permitirán disponer de información útil para ello. Las conclusiones del análisis de situación (Pasos 3 y 4) pueden utilizarse para completar la Columna A. Los resultados del Paso 5 sobre la situación futura deseada permitirán rellenar la Columna B. Luego, será posible identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (Columna C) teniendo en cuenta las diferencias entre la capacidad actual y la situación futura deseada.

Algunas veces, las necesidades identificadas son muy numerosas y resultaría imposible resolverlas de inmediato, dada la limitación de los recursos disponibles (humanos, financieros, etc.). Por lo tanto, habría que distinguir entre lo que es esencial y lo que es sólo deseable, y establecer prioridades entre las necesidades identificadas haciendo hincapié en las esferas, recursos y capacidades considerados más importantes, así como en el tiempo necesario para realizar las actividades previstas, respetando la secuencia deseada.

PASO 7: Determinar las opciones para reforzar la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos teniendo en cuenta las necesidades identificadas

Una vez que se han identificado las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, será posible identificar las distintas opciones disponibles para mejorar la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos. Este paso supone la elaboración de una lista de dichas opciones, y la consideración de sus respectivos costos y beneficios.

Los países pueden atender las necesidades de capacidad sobre la IEC de diferentes maneras. Por ejemplo, podrían señalarse, entre otras, las siguientes opciones:

- Elaborar una política transparente para las actividades de IEC en que se incluya la cadena alimentaria completa, “de la granja a la mesa”, y que esté basada en la comunicación de los riesgos
- Formular una estrategia para las actividades de IEC orientada a las empresas alimentarias y los consumidores
- Mejorar la cooperación entre los organismos gubernamentales y otros grupos (por ejemplo, ONG, asociaciones empresariales, centros de salud, etc.) que intervienen en la producción y distribución de la información pertinente para el sector alimentario y/o los consumidores
- Establecer mecanismos para promover comunicaciones periódicas y sistemáticas de doble dirección con las partes interesadas (por ejemplo, consumidores, sector alimentario, círculos académicos, etc.) y conseguir que entablen un debate sobre los riesgos relacionados con la inocuidad de los alimentos





- Crear materiales informativos orientados a objetivos específicos y organizar cursos de capacitación sobre normas alimentarias, programas de certificación, planes de garantía de calidad para las empresas alimentarias y las asociaciones del sector
- Organizar actividades para orientar a los exportadores de alimentos acerca de la realización, acreditación y/o certificación de sus programas de garantía de calidad, con inclusión de sistemas HACCP.
- Establecer unidades móviles para informar y educar a los consumidores urbanos y rurales acerca de los riesgos específicos en materia de inocuidad de los alimentos y las prácticas alimentarias inocuas
- Crear un plan para las comunicaciones con las partes interesadas durante las emergencias relacionadas con los alimentos

El alcance y diversidad de las posibles opciones variará en función de las circunstancias y necesidades del país. Las opciones identificadas repercutirán de distinta manera en las partes interesadas. La realización de un sencillo análisis de costos-beneficios ofrece una base para evaluar dichos costos y beneficios a fin de orientar el proceso de toma de decisiones (véase Evaluación del efecto de las reglamentaciones y análisis de costos-beneficios, en la Tercera Parte de esta guía).

Para garantizar la transparencia, deberían documentarse adecuadamente las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y las distintas opciones consideradas (incluidos sus costos y beneficios). Luego, podrían convertirse en una estrategia de fortalecimiento de la capacidad para ayudar a movilizar recursos dentro del país y de donantes externos.



Inventario de materiales de IEC sobre inocuidad y calidad de los alimentos

Finalidad

Tomar nota del material de IEC disponible en el país sobre la inocuidad y calidad de los alimentos.

¿Cómo elaborar un inventario?

Consulte a los organismos gubernamentales competentes de distintos niveles para averiguar cuáles son los materiales de IEC sobre inocuidad y calidad de los alimentos producidos por organismos gubernamentales (con o sin apoyo externo).

Utilice la información recopilada para rellenar el cuadro siguiente.

Tipo de material de IEC (por ejemplo, octavilla, vídeo, manual de capacitación, mural, etc.)	Orientación (temas considerados)	Destinatarios	Organizaciones encargadas de la preparación y/o realización	Fecha de producción



ANEXO 5-2

Análisis de las partes interesadas en relación con la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

Finalidad

Identificar las organizaciones que:

- preparan y realizan materiales y programas de IEC sobre la inocuidad de los alimentos
- son las destinatarias de estos materiales o los utilizan

Proveedores de información*	Destinatarios/posibles usuarios**

* Entre los proveedores de información podrían incluirse las organizaciones de alcance central, regional y local, como los ministerios y departamentos gubernamentales (de agricultura, salud, comercio, etc.); los servicios de inspección de los alimentos; las universidades, escuelas y colegios superiores; los institutos de investigación; los laboratorios; las ONG; los proyectos de desarrollo, etc.

** Entre los destinatarios y posibles usuarios de actividades y materiales de IEC podrían incluirse los consumidores y sus organizaciones, los grupos populares, organizaciones comunitarias, grupos de mujeres, profesionales de la salud y extensionistas agrícolas; el sector alimentario y las asociaciones empresariales; los productores, elaboradores, comerciantes, vendedores al por menor de los alimentos y encargados de los puestos de venta en los mercados; lugares donde se sirvan alimentos y vendedores callejeros; medios de comunicación; etc.



Debates en grupos de consulta acerca de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos con participación de funcionarios públicos

Objetivo

Obtener información acerca de las actividades y programas de IEC relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos a través de:

- los funcionarios de los organismos gubernamentales encargados de la gestión del control de los alimentos
- los funcionarios de otros organismos gubernamentales (por ejemplo los encargados de la agricultura, salud, los asuntos de los consumidores, la información, la industria, etc.) que intervienen también en la preparación y/o divulgación de materiales y programas de IEC entre los consumidores, las organizaciones de consumidores y el sector alimentario

Posibles preguntas

Contenido y distribución de los materiales y programas de IEC

1. ¿Qué tipos de materiales de IEC relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos se preparan y distribuyen actualmente en su país: i) en forma periódica y ii) durante emergencias o crisis relacionadas con los alimentos? ¿Están basados estos últimos en una evaluación del riesgo?
2. ¿Estos materiales se orientan específicamente a destinatarios concretos (como consumidores, mujeres embarazadas, ONG y organizaciones comunitarias, educadores, proveedores de servicios del gobierno local, pequeñas y medianas empresas alimentarias, importadores y exportadores de alimentos, vendedores callejeros de alimentos, etc.)?
3. ¿Qué cauces (por ejemplo, radio, televisión, octavillas y murales, sitios web, reuniones comunitarias, actos públicos, actividades de extensionistas gubernamentales, exposiciones, etc.) se utilizan para llegar a las distintas partes interesadas?
4. ¿Cuáles son los principales mensajes de las actividades y materiales de IEC? ¿Son coherentes y sistemáticos?
5. ¿Las actividades de IEC tratan de obtener información y opiniones de los grupos afectados

(además de ofrecerles información)? ¿Cómo?

6. ¿Se ha realizado alguna investigación para conocer las opiniones de los consumidores y su manera de entender los riesgos alimentarios?
7. ¿Se ha realizado algún esfuerzo para evaluar los resultados y el impacto de las actividades y materiales de IEC en lo que respecta al alcance, adopción del mensaje, influencia en los destinatarios, etc.?
8. ¿Se ha realizado algún esfuerzo por evaluar los resultados y el impacto de las actividades y materiales de IEC en lo que respecta a la inocuidad y calidad de los alimentos?
9. ¿Las actividades y materiales de IEC se preparan en todos los idiomas que se hablan en el país?

Funciones y mandatos de las actividades y materiales de IEC relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos

10. ¿Que organismos gubernamentales (centrales, regionales y locales) intervienen en la preparación y distribución de actividades y materiales de IEC?
11. ¿Cuál es el mandato/función de esos organismos y hasta qué punto colaboran entre sí y cómo lo hacen?
12. ¿Tiene su gobierno una estrategia o plan para la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos?
13. ¿Cuáles son los recursos (financieros, humanos, de equipo, etc.) disponibles para la preparación y divulgación de actividades y materiales de IEC?
14. ¿Qué procesos se utilizan para preparar y distribuir las actividades y materiales de IEC?
15. ¿En qué medida y de qué manera los organismos gubernamentales cooperan con las partes interesadas (por ejemplo, ONG, empresas alimentarias, asociaciones empresariales, medios de comunicación, proyectos/organizaciones de donantes, etc.) en la preparación y/o distribución de actividades y materiales de IEC?



ANEXO 5-4

Debates en grupos de consulta acerca de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos con participación de los consumidores y sus organizaciones

Objetivo

Obtener información acerca de las opiniones, conocimientos y comportamientos de los consumidores con respecto a la inocuidad y calidad de los alimentos a través de representantes de los consumidores y organizaciones que representan sus intereses.

Posibles preguntas

Las siguientes preguntas deberían acomodarse a la situación concreta del país. Por ejemplo, podrían adaptarse teniendo en cuenta las causas conocidas de enfermedades transmitidas por los alimentos, las recientes crisis alimentarias y/o las campañas o programas de educación recientemente realizados.

1. ¿Cuáles son sus preocupaciones en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos?
2. ¿Qué riesgos específicos para la inocuidad de los alimentos le preocupan, y cómo trata de reducirlos?
3. ¿Lee las etiquetas antes de comprar los alimentos?
4. En caso afirmativo, ¿está satisfecho con la cantidad de información actualmente presentada en esas etiquetas?
5. ¿Qué tipos de medidas adopta para reducir el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos para usted y/o su familia?
6. ¿Sabe dónde puede presentar quejas o informaciones si observa algún problema en los alimentos que ha comprado?
7. ¿Cuál es su fuente de información sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos?
8. ¿Cuáles son, en su opinión, las tres fuentes más importantes de información sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos?
9. ¿Qué sabe usted sobre [introduzca el nombre de la pertinente campaña de educación pública en su país, si existe]?
10. En su opinión, ¿en qué medida los actuales controles gubernamentales pueden garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos que se venden en su país?



Debates en grupos de consulta acerca de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos con participación del sector alimentario y las asociaciones empresariales

Objetivo

Obtener información de representantes de empresas alimentarias y asociaciones que representan sus intereses acerca de sus conocimientos sobre la inocuidad y calidad de los alimentos, incluida la aplicación de buenas prácticas (PPA, BPF, BPHA, HACCP, etc.) y el acceso a materiales de IEC pertinentes.

Posibles preguntas

Las siguientes preguntas deben adaptarse de acuerdo con la situación:

1. ¿Qué importancia tiene la inocuidad y calidad de los alimentos en el contexto de su trabajo?
2. ¿Los directivos de su empresa alimentaria le mantienen al tanto de las tendencias y noticias relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos? En caso afirmativo, ¿cómo?
3. ¿Tiene usted acceso a información/materiales informativos sobre la manera de mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos en el contexto de su trabajo?
4. En caso afirmativo, ¿cuál es el tema de esa información? ¿Quién se encarga de conseguirla? ¿Qué medios se utilizan (por ejemplo, octavillas, folletos, videos, etc.)?
5. ¿Cómo utiliza o aplica esa información en su trabajo cotidiano?
6. ¿Cómo evalúa la utilidad de esta información?
7. ¿De qué manera se comparte entre los empleados de su empresa la información disponible sobre la inocuidad y calidad de los alimentos?
8. ¿Qué sabe usted acerca de las buenas prácticas agrícolas/buenas prácticas de higiene/buenas prácticas de fabricación/HACCP, etc.? ¿Dónde obtuvo esta información?
9. ¿Qué tipos de información sobre la inocuidad y calidad de los alimentos (actualmente no accesible en su lugar de trabajo) desearía disponer, y por qué?

> <

ANEXO 5-6

Escenario de análisis FODA en relación con la IEC sobre la calidad e inocuidad de los alimentos

En el cuadro siguiente puede verse un ejemplo de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas relacionadas con la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos, en un país hipotético.

	<i>Aspectos positivos</i>	<i>Aspectos negativos</i>
Factores internos	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • La ley alimentaria hace referencia a la función del gobierno como fuente de información para los consumidores • Se han elaborado materiales de IEC para promover las buenas prácticas de fabricación de alimentos • El ministerio competente ha reorganizado y mejorado recientemente su biblioteca/centro de documentación • Se han elaborado materiales IEC en los que se alienta a las empresas alimentarias a aplicar el HACCP • Etc. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son varios los ministerios/departamentos que intervienen en la elaboración y distribución de materiales de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos, con poca coordinación entre ellos • Los materiales de IEC existentes no están orientados a grupos concretos de partes interesadas • Las anteriores campañas de IEC se han centrado en las zonas urbanas, pero la población es en gran parte rural • Es poco el material de IEC orientado a los vendedores callejeros y al sector alimentario informal • Pocos funcionarios encargados de las actividades de control de los alimentos disponen de los conocimientos técnicos o la capacitación necesaria sobre IEC • El gobierno no muestra mucho interés en divulgar y facilitar el acceso a la información sobre la inocuidad y calidad de los alimentos • La comunicación e información no se consideran en general prioritarias • Etc.
Factores externos	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se dispone de experiencia en la realización de campañas eficaces de comunicación sobre cuestiones relacionadas con la salud pública • Ha aumentado el número de asociaciones empresariales y grupos de consumidores • Hay mayor conciencia sobre la inocuidad de los alimentos y las enfermedades transmitidas por los alimentos • Los líderes políticos reconocen la necesidad de prestar mayor atención a la inocuidad y calidad de los alimentos • Se han formulado metas y objetivos para el control de los alimentos • La nueva legislación alimentaria exige la presentación de determinadas informaciones en las etiquetas • Algunos periodistas están interesados en la inocuidad y calidad de los alimentos y escriben artículos sobre temas conexos • Etc. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las bajas tasas de alfabetización dificultan el suministro de materiales y programas de IEC sobre la inocuidad de los alimentos • Existe el peligro de que los riesgos relacionados con los alimentos sean exagerados por los medios de comunicación • Muchas personas de las zonas rurales tienen acceso limitado a los cauces convencionales de comunicación (por ejemplo, periódicos, televisión, etc.) • Hay poca transparencia en algunos organismos gubernamentales • Los consumidores de algunas zonas se ven desbordados por una avalancha de mensajes distintos (es difícil que los mensajes sobre la inocuidad de los alimentos hagan mella) • Etc..



Plantilla para el informe sobre el análisis de situación relativo a la IEC sobre la calidad e inocuidad de los alimentos

Introducción

La plantilla siguiente puede utilizarse para ayudar a estructurar y documentar las conclusiones de las distintas encuestas, entrevistas, debates en grupos de consulta, etc. que se realizan para recopilar información acerca de la situación de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos. Contiene una enumeración de los principales componentes de un informe sobre el análisis de situación y constituye un ejemplo que podría adaptarse a las sustancias concretas de cada país.

Mandato: Razones para realizar el análisis de situación.

Agradecimientos: Manifestación de reconocimiento a las personas que han colaborado.

Resumen de las conclusiones/recomendaciones: ¿Cuáles son los principales puntos o cuestiones identificados? Enumere los resultados por orden de importancia.

Metodología: Explique qué es lo que se hizo, cómo evolucionaron los acontecimientos y qué se aprendió a lo largo del proceso. Por ejemplo, ¿podría haberse mejorado el análisis? ¿Cuáles son las principales deficiencias en la precisión o validez de los datos? ¿Quiénes participaron y a quiénes se consultó? Estas preguntas pueden ser de utilidad más adelante si el informe de análisis de situación debe actualizarse o es preciso comprobar las conclusiones.

Conclusiones: Tomando como base la información recopilada y analizada durante el análisis de situación, describa la situación actual de las actividades de IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos y sus efectos.

Repercusiones para el futuro: ¿Hay alguna tendencia (por ejemplo, cambios en la legislación alimentaria, mayor interés de los consumidores por la inocuidad y calidad de los alimentos, nuevo proyecto de los donantes para aumentar la sensibilidad sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos) que repercutirá probablemente en las actividades de IEC sobre inocuidad y calidad de los alimentos en el futuro? Sería una buena idea identificar y explicar las circunstancias externas pertinentes, tanto positivas como negativas.

Apéndices: Facilite la información que no pueda presentarse adecuadamente en otros lugares, por ejemplo, los principales resultados de las encuestas o copias de los cuestionarios utilizados. Ello será de utilidad para quienes deseen realizar un seguimiento de las comprobaciones en forma más detallada y para saber cuáles fueron las pruebas que sirvieron de base a las conclusiones.

Fuentes: Enumere las principales fuentes de información, en particular las personas clave entrevistadas, las partes interesadas externas consultadas, etc.



ANEXO 5-8

Modelo de programa de un taller de evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

Objetivos

- Imaginar cuál sería la situación ideal de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos dentro de cinco años: ¿Cuál sería la diferencia en los resultados conseguidos? ¿Cuáles serían los beneficios?
- Identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para conseguir la situación futura deseada

Participantes

- Funcionarios de los organismos encargados de la gestión del control de los alimentos y que intervienen en actividades de IEC orientadas a diferentes destinatarios
- Funcionarios de otros organismos gubernamentales encargados de la elaboración y/o divulgación de las actividades y materiales de IEC relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos
- Representantes de las empresas alimentarias, los consumidores y las organizaciones de consumidores

Primer día: mañana

- Presentación del proceso de evaluación de las necesidades
- Presentación de las conclusiones del análisis de situación y el análisis FODA
- Examen, debate y búsqueda de un consenso sobre las conclusiones del análisis de situación

Primer día: tarde

- Examinar la situación futura deseada de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos y las pertinentes buenas prácticas y puntos de referencia internacionalmente aceptados
- Hacerse una idea de la finalidad, funciones, valores, funcionamiento, etc.
- Utilizar palabras clave para describir, en términos generales, la IEC mejorada sobre la inocuidad y calidad de los alimentos dentro de cinco años, tratando de describir las características de la situación futura deseada, más que de reflexionar sobre cómo llegar a esa situación

Segundo día: mañana

- Presentar diferentes descripciones de la situación futura deseada de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos
- Identificar y examinar las semejanzas observadas en esas descripciones
- Examinar y ponerse de acuerdo sobre las metas y objetivos de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

Segundo día: tarde

- Utilizar la matriz para la identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad con el fin de determinar las principales necesidades de fortalecimiento de la capacidad y los requisitos para alcanzar la situación futura deseada
- Clasificar las necesidades por orden de importancia
- Clasificar las necesidades de acuerdo con el nivel de dificultad que presentaría su solución

Notas

- Durante el taller, podría contarse con un especialista o moderador externo para que presente experiencias y buenas prácticas relacionadas con la organización y realización de la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos en otros países
- Este taller deberá durar normalmente al menos dos días. No obstante, el tiempo exacto necesario dependerá de la naturaleza y complejidad de la situación existente, el tamaño del país, el número de partes interesadas, etc.



TERCERA PARTE

INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS

- 137** Debates en grupos de consulta
- 139** Análisis FODA
- 141** Diagrama de Venn
- 143** Evaluación del efecto de las reglamentaciones y análisis de costos-beneficios
- 147** Lecturas recomendadas





DEBATES EN GRUPOS DE CONSULTA

Un grupo de consulta es un debate organizado con determinadas partes interesadas (por ejemplo, empleados gubernamentales, consumidores, representantes de sector alimentario, etc.). Los debates llevados a cabo en esos grupos tienen como objetivo recopilar información sobre las actitudes, creencias, opiniones y experiencias de diferentes partes interesadas. Constituyen un medio útil para obtener un gran volumen de información cualitativa en un período de tiempo relativamente breve.

Objetivos

Previamente, deberían establecerse siempre objetivos claros y explícitos para los debates del grupo de consulta. ¿Qué es lo que usted espera aprender en esos debates? Cuanto más claros sean los objetivos, más fácil será diseñar el resto de la sesión.

Planificación, preparación y moderación

La planificación y preparación consistirá en decidir el programa y objetivos, elaborar y comprobar las preguntas, identificar e invitar a participantes adecuados y organizar un lugar de reunión. Las preguntas deberían ser abiertas, formularse con claridad y ser de fácil comprensión. Primero, deberían presentarse las preguntas más fáciles y de carácter más general. Deberían ser imparciales y no tratar de influir en las respuestas. Normalmente, los debates de un grupo de consulta no deben durar más de tres horas, lo que permitiría examinar entre 8 y 10 preguntas. Estos grupos requieren un moderador experimentado e imparcial. La función de éste será crear una atmósfera favorable, alentar la participación y el debate, escuchar y tratar de recabar más información.

Participantes

Los debates de los grupos de consulta tienen normalmente entre 6 y 12 participantes. Debe buscarse una muestra pequeña pero representativa de participantes “expertos”. Los participantes pueden ser funcionarios públicos, clientes de los servicios gubernamentales, representantes de empresas alimentarias, consumidores o expertos técnicos, etc. Al seleccionarlos, habrá que procurar que la composición del grupo les permita hablar libre y abiertamente. Estos grupos suelen contar con personas que tienen antecedentes o intereses semejantes. Deben organizarse grupos de consulta diferentes para obtener puntos de vista distintos. Por ejemplo, si el tema de la evaluación de las necesidades es la legislación y los reglamentos alimentarios, convendría organizar grupos independientes para los representantes de los ministerios gubernamentales que respaldan la reforma legislativa y los que se oponen a ella, y para las empresas alimentarias y los consumidores. Debe procurarse también que los participantes sean los más adecuados para los objetivos seleccionados y las preguntas formuladas.





Equipo

La disponibilidad de equipo y suministros básicos contribuirá al éxito del grupo. Normalmente convendrá disponer de rotafolios, rotuladores, fichas de notas, cinta adhesiva, etiquetas, lápices, un reloj, refrescos, etc.

Seguimiento

El objetivo del grupo de consulta es obtener información que pueda ayudar a identificar distintas posibilidades de acción. Por ello, las conclusiones deben documentarse claramente y divulgarse, y utilizarse para orientar posteriores debates o talleres.



ANÁLISIS FODA

Introducción

El análisis FODA es un instrumento de planificación estratégica que puede utilizarse para identificar y evaluar las fortalezas y debilidades de la organización (factores internos), así como las oportunidades y amenazas (factores externos). Es una técnica sencilla, que puede emplearse como instrumento del libre intercambio de ideas para ayudar a presentar un panorama de la situación actual. El proceso de realización de un análisis FODA ayuda a conseguir una comprensión común de la “realidad” entre un grupo de personas de una determinada organización. De esa manera, resulta más fácil comprender e identificar los objetivos y necesidades fundamentales de fortalecimiento de capacidad, así como las posibles soluciones.

Componentes

Un análisis FODA consta de dos partes:

1. Un análisis de la situación interna (fortalezas y debilidades)
Este análisis debería basarse únicamente en el presente, es decir, las fortalezas y debilidades existentes en ese momento. No se trata de identificar fortalezas o debilidades futuras o posibles.



Figura 5 Análisis FODA: fortalezas y debilidades, oportunidades, amenazas

Factores internos	Fortalezas Todo activo interno (por ejemplo, conocimientos técnicos, motivación, tecnología, finanzas, coordinación) que permite a la organización desempeñar con eficacia su mandato, aprovechar las oportunidades o hacer frente a las amenazas	Debilidades Deficiencias internas (por ejemplo, falta de personal especializado, equipo insuficiente, procedimientos desfasados) que impiden a la organización desempeñar con eficacia su mandato y atender las demandas de los clientes
	Oportunidades Toda circunstancia o tendencia externa (por ejemplo, adhesión a agrupaciones comerciales de alcance regional o mundial, mayor sensibilidad o atención de los consumidores a la inocuidad de los alimentos) que podría repercutir positivamente en la función y operaciones de la organización	Amenazas Toda circunstancia o tendencia externa (por ejemplo, crisis económicas o políticas, enfermedades transfronterizas transmitidas por los alimentos, etc.) que pudiera repercutir negativamente en la función y operaciones de la organización
Factores externos		

2. Un análisis del entorno exterior (oportunidades y amenazas)
En él deberían tenerse en cuenta la situación real (amenazas existentes, oportunidades desaprovechadas) y las tendencias probables.

Productos

Un análisis FODA representa un marco para evaluar la función y operaciones de una organización, con inclusión de sus servicios, actividades y resultados desde el punto de vista de la eficacia (“hacer lo que hay que hacer”) y la eficiencia (“hacer las cosas bien”). Puede revelar que las fortalezas y debilidades de una organización son muy semejantes entre sí. Es decir, las fortalezas más destacadas de una organización pueden coincidir con sus mayores debilidades.



Análisis FODA



Instrumentos y técnicas

DIAGRAMA DE VENN

Introducción

Los diagramas de Venn se utilizan para identificar las partes interesadas clave, evaluar su importancia y explorar las conexiones o relaciones de poder existentes entre ellas, así como sus clientes externos. El proceso de elaboración de los diagramas de Venn es un instrumento útil para que los participantes con perspectivas diferentes intercambien opiniones y lleguen a cierta forma de comprensión. La representación gráfica de las organizaciones utilizando el diagrama de Venn permite a los individuos intercambiar información y opiniones de manera estructurada, y ayuda a identificar las oportunidades de cambio.

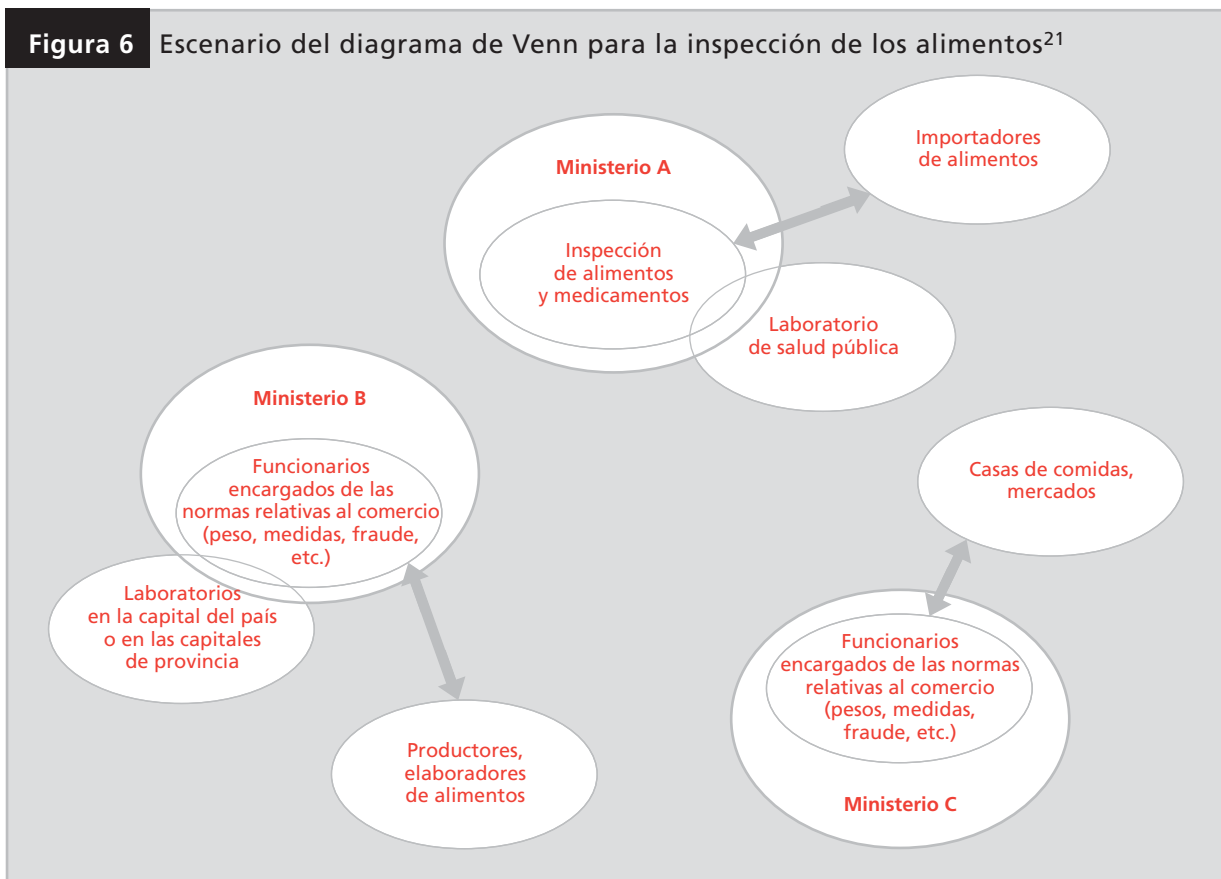
Finalidad

Ilustrar hasta qué punto las organizaciones se interrelacionan o superponen entre sí, así como la importancia de cada una de ellas y su contribución al tema que se está evaluando.



Instrumentos y técnicas

Figura 6 Escenario del diagrama de Venn para la inspección de los alimentos²¹



²¹ Se trata de un ejemplo hipotético. Las organizaciones implicadas y las relaciones entre ellas variarán de un país a otro.



Creación de un diagrama de Venn

Los diagramas de Venn contienen varios círculos, cada uno de los cuales representa una parte interesada diferente. Pueden ser creados por pequeños grupos utilizando círculos recortados silueteados o dibujados.

El tamaño y posición de los círculos refleja la influencia de la parte interesada correspondiente:

- Los círculos de mayor tamaño representan organizaciones más poderosas.
- Los círculos superpuestos representan organizaciones que se interrelacionan.
- Los círculos próximos al centro representan organizaciones con una función importante.
- Los círculos próximos al borde representan organizaciones menos poderosas.
- Un círculo pequeño dentro de otro más grande representa un componente de esa organización.

La visualización de la situación actual creada mediante un diagrama puede ampliarse para incorporar diferentes valores de cada una de las organizaciones, por ejemplo, indicando qué grupos son aliados, cuáles son neutrales y cuáles son rivales. Además, el diagrama de Venn puede utilizarse para examinar y formular escenarios futuros ideales y explorar la manera de llegar a ellos.

En la Figura 6 puede verse un ejemplo hipotético de escenario de diagrama de Venn para la inspección de alimentos.



EVALUACIÓN DEL EFECTO DE LAS REGLAMENTACIONES Y ANÁLISIS DE COSTOS-BENEFICIOS

¿Qué es la evaluación del efecto de las reglamentaciones (EER)?

La evaluación del efecto de las reglamentaciones (EER) es un instrumento flexible para evaluar los probables efectos positivos y negativos (beneficios y costos) de las medidas de reglamentación existentes o potenciales. En ella se plantean las siguientes preguntas: ¿Los beneficios de la reglamentación son tales que justifican los costos? ¿Cuál es la opción de gestión más eficiente? La EER permite ofrecer a los encargados de tomar las decisiones información sobre los efectos posibles de los reglamentos nuevos o modificados, por lo que contribuye a la rendición de cuentas, la transparencia y la coherencia. Se utiliza para definir los problemas y garantizar que las intervenciones gubernamentales estén justificadas y sean adecuadas (OCDE, 2005).

¿Cómo puede utilizarse la EER el contexto de la inocuidad y calidad de los alimentos?

La EER puede utilizarse siempre que se propongan cambios en la legislación alimentaria para identificar y, cuando sea posible, cuantificar el efecto de los cambios. Una EER trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las consecuencias y las soluciones de compromiso de la reglamentación propuesta? Representa asimismo un intento de evaluar los efectos tanto positivos como negativos de las medidas propuestas (es decir, los beneficios y los costos), incluida su repercusión en diferentes partes interesadas, como los consumidores, el sector alimentario y el sector público. Por ello, una EER genera información que ayuda a aclarar las opciones disponibles y a orientar el proceso de toma de decisiones.

Se han propuesto dos planteamientos para determinar los costos y beneficios de las medidas de reglamentación relacionadas con la inocuidad de los alimentos. Pueden formularse modelos teóricos para estimar i) la disponibilidad a pagar los costos asociados a una reducción del riesgo de la morbilidad y la mortalidad o ii) el costo de la enfermedad, en el que se incluyen los costos médicos a lo largo de toda la vida y la pérdida de productividad. No obstante, ambos planteamientos requieren una considerable abundancia de datos para su interpretación. La estimación del costo de la enfermedad es posiblemente más comprensible para los encargados de la formulación de políticas y se ha utilizado ampliamente para justificar medidas relativas al control de los alimentos, aunque no mida plenamente el valor de la reducción de riesgos (FAO, 2003).

¿Cómo puede realizarse una EER?

Una EER comprende un análisis de las distintas opciones de reglamentación identificadas en relación con un problema concreto, junto con un análisis de los efectos socioeconómicos asociados a la puesta en práctica de cada una de las opciones.





Aunque no existe un modelo único para la realización de una EER, dicha evaluación debería permitir, en términos generales²²:

- presentar una exposición clara de los objetivos normativos
- identificar opciones reglamentarias y de otro tipo
- estimar los costos directos e indirectos probables (por ejemplo, costo corriente/previsto para el gobierno de la reglamentación de la inocuidad de los alimentos, costo corriente/previsto para el sector alimentario del cumplimiento de los reglamentos sobre la inocuidad de los alimentos, etc.)
- describir los beneficios previstos (por ejemplo, reducción de la incidencia de enfermedades transmitidas por los alimentos, disminución del número de rechazos y retenciones de las exportaciones de productos agrícolas y alimentos, aumento de los ingresos derivados de la exportación, etc.)
- indicar en forma resumida quién (por ejemplo, el sector alimentario, los consumidores, los organismos gubernamentales u otros grupos) soporta los costos y percibe los beneficios de cada opción
- recomendar una acción preferida
- describir la justificación de la opción propuesta
- explicar por qué no se aceptaron otras alternativas (incluido el mantenimiento de la situación)

Evaluación de los costos y beneficios

El examen de los costos y beneficios de las opciones alternativas es útil para reducir la incertidumbre durante la toma de decisiones. El análisis de costos-beneficios permite medir los costos efectivos de las diferentes opciones para reforzar la capacidad y el valor de estas mejoras para las diferentes partes interesadas (consumidores, sector alimentario, gobierno, etc.) y determinar si los beneficios son superiores a los costos. Este proceso genera información que es útil para ayudar a seleccionar la opción mejor o más valiosa. Puede también ayudar a recaudar fondos, ya que los posibles donantes quizá estén más interesados en apoyar actividades que van a ser más eficaces en función de los costos y van a lograr la máxima repercusión.

Los costos pueden tener carácter excepcional o ser recurrentes. Los beneficios pueden ser inmediatos (por ejemplo, en una situación de emergencia relacionada con la inocuidad de los alimentos), pero en la mayor parte de los casos se consiguen a lo largo del tiempo. Tanto los costos como los beneficios pueden considerarse en términos cuantitativos y/o cualitativos. No obstante, muchas veces es difícil cuantificar en términos puramente monetarios los costos y beneficios de los cambios introducidos en los sistemas de inocuidad de los alimentos.

En primer lugar, aunque los costos directos de las deficiencias de los sistemas de inocuidad de los alimentos (como el costo de los rechazos de las exportaciones) se pueden documentar y se han documentado de hecho, hay mucha menos información sobre los costos totales de los esfuerzos realizados por el Estado, el sector privado, los consumidores y otras partes con el fin de lograr la inocuidad de los alimentos. Parte de la dificultad que se encuentra para identificar los costos de los sistemas de inocuidad de los alimentos es que están estrechamente interrelacionados con las actividades normales de producción, elaboración, manipulación, gestión de calidad y costos de distribución, en general. En segundo lugar, es difícil atribuir un valor financiero a muchos de los costos y beneficios (por ejemplo, el riesgo, la pérdida de prestigio, la penetración en el mercado, la vida y la salud humana, etc.) asociados con los cambios en el desempeño de los sistemas de

²² Lista adaptada del sitio web de Better Regulation Executive, Cabinet Office, Reino Unido (disponible en: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/index.asp>).

Cuadro 1. Modelo sencillo de posibles costos y beneficios de los nuevos reglamentos de la UE sobre la inocuidad de los alimentos²³:

<i>Procesos y cambios</i>	<i>Costos</i>	<i>Posibles beneficios</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Registro de las empresas alimentarias 2. Sistemas de rastreabilidad 3. Evolución de una legislación prescriptiva a un planteamiento basado en un análisis de los riesgos 	<p>Empresas incluidas en la cadena alimentaria Costos que se contraen una sola vez</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consultoría • Inversiones en sistemas de registro, etc. • Capacitación del personal • Tiempo de gestión <p>Costos recurrentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de gestión • Documentación y registro • Capacitación del personal • Comprobación microbiológica • Cambios operacionales <p>Consumidores Costos que se contraen una sola vez</p> <ul style="list-style-type: none"> • Precios de los alimentos si los productores transmiten a otros la subida de los costos <p>Responsables de la reglamentación/observancia Costos que se contraen una sola vez</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación del personal • Asesoramiento a las empresas <p>Costos recurrentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento del número de empresas registradas • Aumento de las inspecciones detalladas 	<p>Consumidores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descenso de los casos de intoxicación por alimentos • Mayor confianza de los compradores • Mayores posibilidades de elegir alimentos inocuos <p>Empresas incluidas en la cadena alimentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los costos gracias a la eliminación de reglamentos innecesarios <p>Encargados de la reglamentación/observancia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ahorro en costos de reglamentación y observancia

Evaluación del efecto de las reglamentaciones y análisis de costos-beneficios



Instrumentos y técnicas

inocuidad de los alimentos. Cuando no se dispone de datos cuantitativos (o éstos resultan inaccesibles o costosos), la descripción de los costos y beneficios puede hacerse en términos cualitativos.

En el Cuadro 1 se ilustran los posibles costos y beneficios de los nuevos reglamentos de la UE sobre la inocuidad de los alimentos, identificados durante una EER realizada por el organismo que se ocupa de las normas alimentarias en el Reino Unido.

Desafíos

La estimación de los costos y beneficios es una ardua tarea, y quizá no sea posible llevar a cabo una EER completa. No siempre se dispone del personal especializado, los recursos y/o la información necesarios. Algunas veces los datos son limitados o están basados en supuestos que pueden generar incertidumbre sobre el resultado de una opción concreta. Por ejemplo, la falta de datos sobre la incidencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos impide una valoración precisa de los costos actuales y el impacto económico de dichas enfermedades, así como cuantificar los beneficios económicos que podrían conseguir el Estado y el público en general con una nueva reglamentación sobre la inocuidad de los alimentos que podría reducir la incidencia de esas enfermedades. En

²³ Food Standards Agency, UK. Sin fecha. *Updated Partial Regulatory Impact Assessment for Proposals to Consolidate EU Food Hygiene Legislation* (disponible en: http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/latest_draft_ria.pdf).



otros casos, quizá sea difícil prever qué repercusión pueden tener los reglamentos en el comportamiento del sector y/o de los consumidores.

A pesar de esos desafíos, la EER y el análisis de costos-beneficios ofrecen un marco útil para considerar y examinar los efectos de las opciones de reglamentación y fortalecimiento de la capacidad. Lo más importante es identificar y documentar las distintas opciones de reglamentación, recopilar los datos disponibles (cuantitativos y/o cualitativos) sobre los respectivos costos y beneficios de cada opción y, mediante la comparación de los costos y beneficios, justificar las opciones preferidas. Este proceso no es necesariamente demasiado complicado.

Una vez identificados los correspondientes costos y beneficios de las posibles opciones de reglamentación y/o fortalecimiento de la capacidad y estimados los beneficios y costos netos, los encargados de la toma de decisiones pueden comparar las opciones disponibles para ayudar a seleccionar las más adecuadas.

Las referencias siguientes contienen más información y asesoramiento sobre la manera de utilizar la EER y el análisis de costos-beneficios:

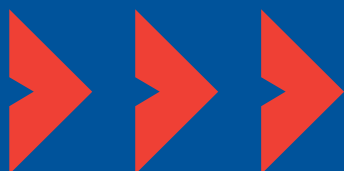
- **Cabinet Office**, Reino Unido. Sitio web sobre la EER (disponible en: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/index.asp>).
- **Food Standards Agency**, Reino Unido. Sitio web en que se presentan enlaces con las EER realizadas, desglosadas por año (disponible en: <http://www.food.gov.uk/foodindustry/regulation/ria/>).
- **Food Standards Australia New Zealand**. 1999. *An analysis of the regulatory impact of the proposed national food safety reforms* (disponible en: <http://www.foodstandards.gov.au/mediareleasespublications/publications/foodsafetystandardscostsandbenefits/>).
- **Guasch, J.L. y R.W. Hahn**. 1999. *The costs and benefits of regulation: Some implications for developing countries*. Banco Mundial: disponible en: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1773/wps1773.pdf>).
- **Kirkpatrick, C**. 2001. *Regulatory impact assessment in developing countries: Research issues*. Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. Working Paper Series. Paper No. 5 (disponible en: <http://www.enterprise-impact.org.uk/pdf/RegulatoryImpactAssessment.pdf>).
- **OCDE**. 2005. *Regulatory impact analysis in OECD countries: Challenges for developing countries*. Preparado por Delia Rodrigo para la “South Asian Third High Level Investment Roundtable”, Dhaka, Bangladesh, junio de 2005 (disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf>).



LECTURAS RECOMENDADAS

- FAO/OMS.** 2003. *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos.* Estudio FAO Alimentación y Nutrición 76. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Roma, Italia (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>).
- GTZ.** 2003. *Guidelines: Capacity building needs assessment in the regions.* Versión 1.0. Módulo A. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Support for Decentralization Measures Project, Indonesia.
- Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S. y cols.** 2003. *Evaluating capacity development: experiences from research and development organizations around the world.* International Service for National Agricultural Research (ISNAR), Países Bajos, International Development Research Centre (IDRC), Canadá, y ACP-EU Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation, Países Bajos (disponible en <http://www.isnar.cgiar.org/ecd/publications.htm>).
- Milèn, A.** 2001. *What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice.* Organización Mundial de la Salud (OMS). Ginebra.
- Mizrahi, Y.** 2004. *Capacity enhancement indicators. Review of the literature.* World Bank Institute Working Paper. Instituto del Banco Mundial. Washington DC (disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37232Mizrahi.pdf>).
- Morgan, P.** 1997. *The design and use of capacity development indicators.* Preparado para la Policy Branch of the Canadian International Development Agency (CIDA). Ottawa (disponible en: <https://www.oecd.org/dataoecd/34/37/1919953.pdf>).
- PNUD.** 1998a. *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context.* Technical Advisory Paper No. 3. Enero de 1998. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nueva York (disponible en: <http://magnet.undp.org/docs/cap/CAPTECH3.htm>).
- PNUD.** 1998b. *Participatory organizational evaluation tool.* Preparado para el PNUD por Beryl Levinger, de Education Development Center, y Evan Bloom, de Pact. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nueva York (disponible en: <http://www.eldis.org/static/DOC6142.htm>).





La inocuidad y la calidad de los alimentos son imprescindibles para la seguridad alimentaria, la salud pública y el desarrollo económico. La mejora de la inocuidad de los alimentos es condición necesaria para aumentar la seguridad alimentaria, que se consigue *cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana* (Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996). Un mayor suministro de alimentos inocuos y sanos reduce los efectos de las enfermedades transmitidas por los alimentos, que provocan todos los años numerosas enfermedades y fallecimientos, además de tener consecuencias nocivas en la economía, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. La garantía de la inocuidad y calidad de las exportaciones de alimentos promueve el comercio internacional, que representa un medio para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza.

Los sistemas nacionales eficaces de control de los alimentos son fundamentales para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos. No obstante, en muchos países, esos sistemas no pueden garantizar un suministro adecuado de alimentos para los consumidores nacionales ni cumplir los requisitos sanitarios y fitosanitarios internacionales para la exportación de alimentos. El fortalecimiento de la capacidad es condición necesaria para hacer frente a esas preocupaciones. La identificación de las necesidades y su clasificación por orden de prioridad son pasos iniciales importantes en el proceso de fortalecimiento de la capacidad y un requisito para garantizar que las actividades encaminadas a reforzar los sistemas nacionales de control de los alimentos estén impulsadas por la demanda y en consonancia con las condiciones y las fortalezas y debilidades específicas de cada lugar.

Estas Directrices ayudarán a los países a identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos. En ellas se incluyen cinco módulos para evaluar las necesidades en relación con los siguientes componentes: i) gestión del control de los alimentos, ii) legislación alimentaria, iii) inspección de los alimentos, iv) laboratorios oficiales de control de los alimentos y v) información, educación y comunicación sobre la inocuidad y calidad de los alimentos (IEC). En cada módulo se propone un proceso gradual para examinar críticamente la capacidad y resultados actuales, considerar la situación futura mejorada que se desea, indicar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad e identificar opciones para atender esas necesidades. Se incorporan puntos de referencia internacionalmente aceptados para un sistema nacional eficaz de control de los alimentos, así como instrumentos prácticos y sugerencias para respaldar el proceso de evaluación de las necesidades.

ISBN 978-92-5-305536-4



9 789253 055364

TC/M/A0601S/1/06.07/500