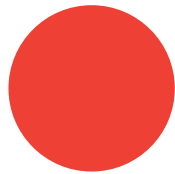




Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control
de los alimentos

**Guía rápida para evaluar las necesidades
en materia de fortalecimiento de la capacidad**





Fortalecimiento de los sistemas nacionales
de control de los alimentos

**Guía rápida para evaluar las necesidades
en materia 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. La FAO no garantiza que la información contenida en la presente publicación sea completa y correcta y no podrá exigirse responsabilidades por daño alguno que se derive de su uso.

ISBN 978-92-5-305730-6

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 de la Dirección de Comunicación 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 http://www.fao.org/ag/agn/agns/index_es.asp

iv	Lista de figuras, recuadros y cuadros
v	Siglas
vi	Agradecimientos
vii	Prefacio
ix	Acerca de esta guía

1 Introducción

9 Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

11	Paso 1. Solicitar ayuda de las principales partes interesadas y llegar a un acuerdo sobre las metas, objetivos y proceso para realizar la evaluación
14	Paso 2. Examinar la capacidad del sistema de control de los alimentos existente
18	Paso 3. Describir el sistema futuro (mejorado) de control de los alimentos
22	Paso 4. Determinar y clasificar por orden de prioridad las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
25	Paso 5. Considerar las opciones para atender las necesidades identificadas y elaborar un plan de acción de fortalecimiento de la capacidad

29 Material de referencia

31	Anexo 1. Preguntas clave para conocer las perspectivas de las partes interesadas acerca de los resultados y rendimiento de la inocuidad de los alimentos
33	Anexo 2. Preguntas clave para examinar el contexto de la inocuidad de los alimentos en un país
35	Anexo 3. Cuestiones clave para examinar la capacidad del sistema de control de los alimentos
38	Anexo 4. Lista de comprobación de la capacidad
41	Anexo 5. Plantilla para el análisis del sistema de control de los alimentos por las partes interesadas
42	Anexo 6. Análisis FODA ilustrativo para un sistema de control de los alimentos
43	Anexo 7. Puntos de referencia para los componentes de un sistema de control de los alimentos
46	Anexo 8. Ejemplos de esferas donde es posible el fortalecimiento de la capacidad
49	Anexo 9. Plantilla para un plan de acción de fortalecimiento de la capacidad



LISTA DE FIGURAS, RECUADROS Y CUADROS

Figuras

- x** Figura 1. Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, paso inicial en el proceso de fortalecimiento de los sistemas de control de los alimentos
- 4** Figura 2. Niveles y dimensiones de la capacidad en los sistemas de control de los alimentos
- 6** Figura 3. Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 6** Figura 4. Proceso para determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad
- 23** Figura 5. Salvar la brecha entre la capacidad existente y la capacidad futura deseada

Recuadros

- 19** Recuadro 1. Indicadores de desempeño de un sistema nacional de control de los alimentos
- 19** Recuadro 2. Ejemplos de diferentes maneras de describir la situación futura deseada del sistema de control de los alimentos

Cuadros

- 23** Cuadro 1. Matriz para ayudar a determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad



SIGLAS

Acuerdo MSF	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Acuerdo OTC	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
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
FODA	Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas
GC	Garantía de calidad
HACCP	Análisis de peligros y de los puntos críticos de control
IEC	Información, educación y comunicación
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



AGRADECIMIENTOS

La presente guía es obra de Marlynne Hopper, consultora, y Ezzeddine Boutrif, Director, Dirección de Nutrición y Protección del Consumidor. Varias personas del Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias han aportado observaciones y sugerencias para mejorar esta guía, y su colaboración merece todo nuestro agradecimiento.

La FAO desearía manifestar su reconocimiento a los expertos que examinaron las versiones iniciales de este documento y formularon observaciones para mejorarlo, a saber, Delia Rodríguez Amaya, Universidad de Campinas, Brasil; Dennis Bittisnich, Departamento de Agricultura, Pesca y Silvicultura del Gobierno de Australia; Jean-Claude Cheftel, Université des Sciences et Techniques du Languedoc, Francia; Lennart Johansen, Ministerio de Pesca, Noruega; Cornelis (Kees) L. J. Van Der Meer, Banco Mundial; Ricardo A. Molins, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, y Alan Reilly, Organismo de Inocuidad de los Alimentos, Irlanda.

Asimismo, la FAO reconoce el valioso papel desempeñado por Ricardo A. Molins, consultor internacional, que aplicó la guía en forma experimental en Kenya, la República Unida de Tanzania y la República de Uganda en 2006, en el marco del Programa de cooperación FAO/Noruega “Mejora de la inocuidad y calidad de los alimentos en el plano nacional y a lo largo de la cadena alimentaria”. Se reconoce también con agradecimiento la contribución de los consultores nacionales –Nancy Gitonga (Kenya), Faustine Masaga (República Unida de Tanzania) y Nsimbe Bulega (República de Uganda)– en las actividades de aplicación experimental. Finalmente, la FAO desea agradecer al Programa de Cooperación FAO/Noruega el apoyo financiero recibido para traducir e imprimir el presente documento.



PREFACIO

La inocuidad y calidad de los alimentos es motivo de preocupación para personas de todo el mundo. La garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos es imprescindible para conseguir mejoras en la salud y nutrición humana, que es el objetivo último de la seguridad alimentaria. Así se reconoce en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en noviembre de 1996, que reafirmó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

La inocuidad y calidad de los alimentos es también imprescindible para el desarrollo económico. 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. Ello ha influido en las exportaciones de alimentos y en los mercados alimentarios de los países, y demostrado que los sistemas de control de los alimentos son esenciales para que los países puedan participar en el comercio de alimentos y beneficiarse del mismo.

La FAO se esfuerza desde hace más de 40 años por mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos en colaboración con los gobiernos nacionales, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otras organizaciones internacionales, organismos donantes bilaterales, empresas alimentarias, instituciones académicas y científicas, ONG y otras partes interesadas. Esta guía ha sido elaborada por la FAO en colaboración con la OMS, para mejorar los resultados y aumentar los efectos de las actividades de fortalecimiento de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos en el futuro.

Gracias a su planteamiento sistemático para determinar las necesidades y ordenarlas por orden de prioridad y elaborar un plan de acción que refuerce la capacidad del sistema de control de los alimentos, esta guía mejorará la capacidad de los organismos reguladores de la inocuidad de los alimentos para planificar, aplicar y supervisar sus actividades. Ayudará también a utilizar de manera más eficiente los recursos disponibles con el fin de disponer de más recursos adicionales para atender las necesidades no satisfechas.

Esta guía es un documento complementario de las Directrices de la FAO para evaluar las necesidades en materia de capacidad en los componentes básicos de un sistema de control de los alimentos¹, y tiene como base, al mismo tiempo que trata de

¹ FAO. 2007. *Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos: Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, Italia (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0601s/a0601s00.pdf>).

complementar, las Directrices de la FAO/OMS para reforzar los sistemas nacionales de control de los alimentos², centradas en el desarrollo de un sistema regulador integrado para el control de los alimentos basado en un planteamiento transparente y sin riesgo y en la participación de todas las partes interesadas, de la granja a la mesa.



² 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*. Estudios FAO: Alimentación y Nutrición No. 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>).

ACERCA DE ESTA GUÍA

Objetivo

La existencia de sistemas nacionales eficaces de control de los alimentos es fundamental para la seguridad alimentaria, la salud pública, la protección del consumidor y el comercio internacional. No obstante, en muchos países, los sistemas 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 exportación de alimentos. En respuesta a estos problemas, se recomienda el fortalecimiento de la capacidad.

Esta guía se ha elaborado para contribuir al fortalecimiento de la capacidad en los sistemas de control de los alimentos. Se hace especial hincapié en la identificación de las necesidades, que es una fase inicial importante en todo programa de fortalecimiento de la capacidad (véase la Figura 1). Se presenta un planteamiento rápido y sencillo para evaluar sistemáticamente y de una vez las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de todo el sistema de control de los alimentos. Es, pues, un complemento de las Directrices de la FAO para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (FAO, 2006), en las que se incluyen módulos detallados y adaptados a cada uno de los componentes básicos del sistema nacional de control de los alimentos. Los países que deseen hacerse una idea rápida de lo que se necesita para reforzar su sistema de control de los alimentos deberían utilizar esta guía, a modo de ilustración. En cambio, los países que prefieran considerar un componente determinado (por ejemplo, la inspección de los alimentos o la legislación alimentaria) de su sistema de control de los alimentos deberían aplicar el módulo o módulos pertinentes de las Directrices de la FAO para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.

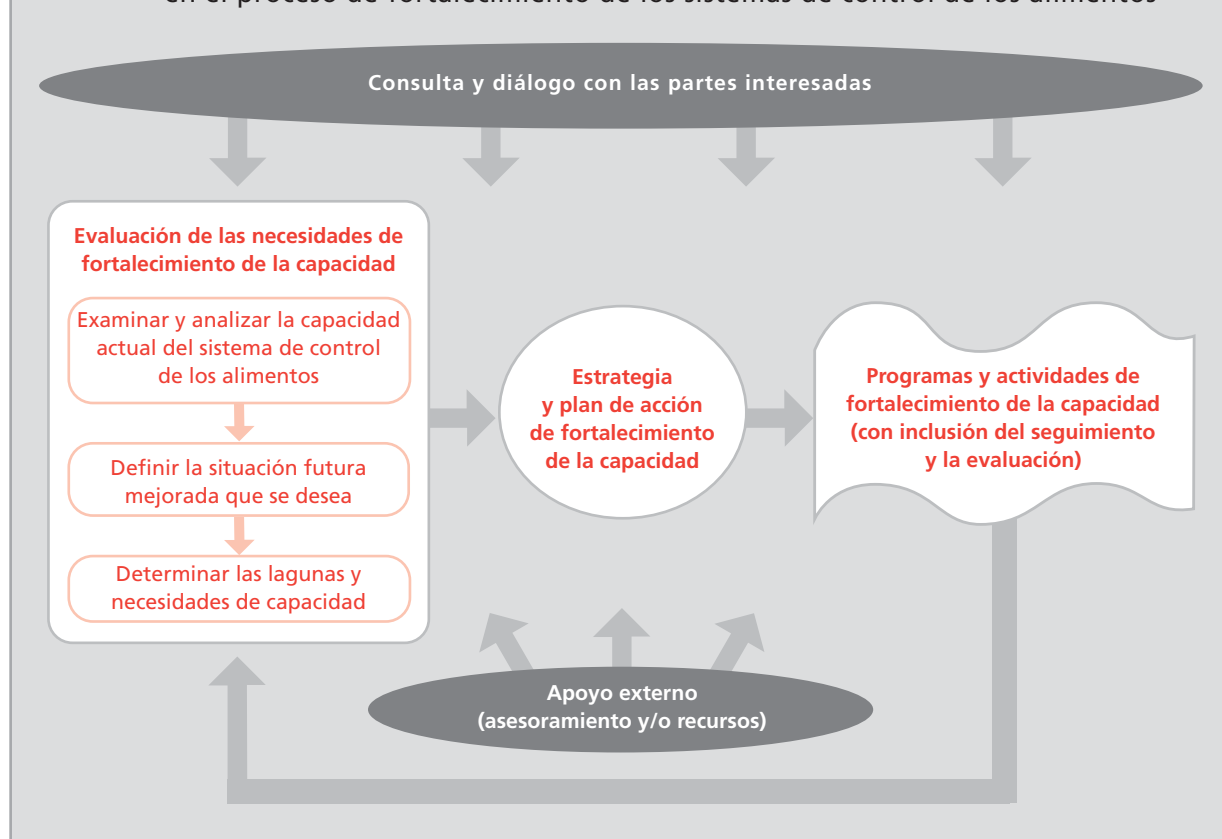
Destinatarios

La presente publicación está orientada a los responsables de la reglamentación a quienes las autoridades nacionales han confiado la responsabilidad primaria de elaborar y gestionar los sistemas de control de los alimentos. La guía será también útil para las organizaciones y consultores externos que participen en actividades encaminadas a fortalecer la capacidad de los sistemas de control de los alimentos.

Productos y beneficios esperados

La utilización de esta guía permitirá a los países evaluar el desempeño del actual sistema de control de los alimentos desde la perspectiva de las diferentes partes interesadas, generar una perspectiva a medio plazo de un sistema mejorado de control de los alimentos y determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y las opciones para atenderlas. De esa manera se podrá mejorar la toma de decisiones y la formulación de políticas, lo que a su vez permitirá mejores resultados, una asignación más eficiente de los recursos y una mayor

Figura 1 Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, paso inicial en el proceso de fortalecimiento de los sistemas de control de los alimentos



satisfacción de las partes interesadas. Permitirá asimismo a los países demostrar su firme empeño en ofrecer alimentos inocuos a los interlocutores comerciales y posibles donantes, lo que ayudaría a atraer nuevas fuentes de financiación.

Cómo utilizar esta guía

La utilización de esta guía dependerá de las circunstancias y necesidades del país. Los funcionarios de diferentes partes del sistema de control de alimentos serán en general quienes tomen la iniciativa a la hora de aplicar la metodología. En algunos casos, puede participar uno o más consultores externos. Puede variar también el marco cronológico. Por ejemplo, la guía puede aplicarse durante una reunión de uno o dos días de duración o, en otros casos, la recogida de información, el análisis y la identificación de las necesidades puede prolongarse varias semanas. De la misma manera, puede haber diferentes puntos de entrada y, por lo tanto, la secuencia de los casos debería adaptarse en la forma necesaria para acomodarse al contexto concreto. En todos los casos, se recomienda que, en la medida de lo posible, se consulte y se haga intervenir a las partes interesadas de toda la cadena alimentaria, de la granja a la mesa.

Esta guía puede utilizarse juntamente con las Directrices de la FAO para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en cada uno de los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos. Por ejemplo, el uso de esta guía rápida puede indicar que las necesidades prioritarias de fortalecimiento de la capacidad corresponden a la legislación alimentaria y a la gestión del control de los alimentos, lo que llevaría al país a aplicar los dos módulos respectivos de las mencionadas guías para realizar una evaluación más detallada.



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 y sanos, responden a los requisitos de inocuidad y calidad y están etiquetados de forma objetiva y precisa, según lo dispuesto en la ley. La mayor parte de los países cuentan con un sistema de control de los alimentos para alcanzar ese objetivo. En general, dichos sistemas incorporan varios componentes entre los que se pueden incluir las políticas y la legislación alimentaria, la gestión del control de los alimentos, los laboratorios de diagnóstico y análisis, la inspección de los alimentos, la imposición del cumplimiento de las normas y la certificación, la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, la vigilancia de las enfermedades transmitida por los alimentos y la información pública, la educación y la comunicación.

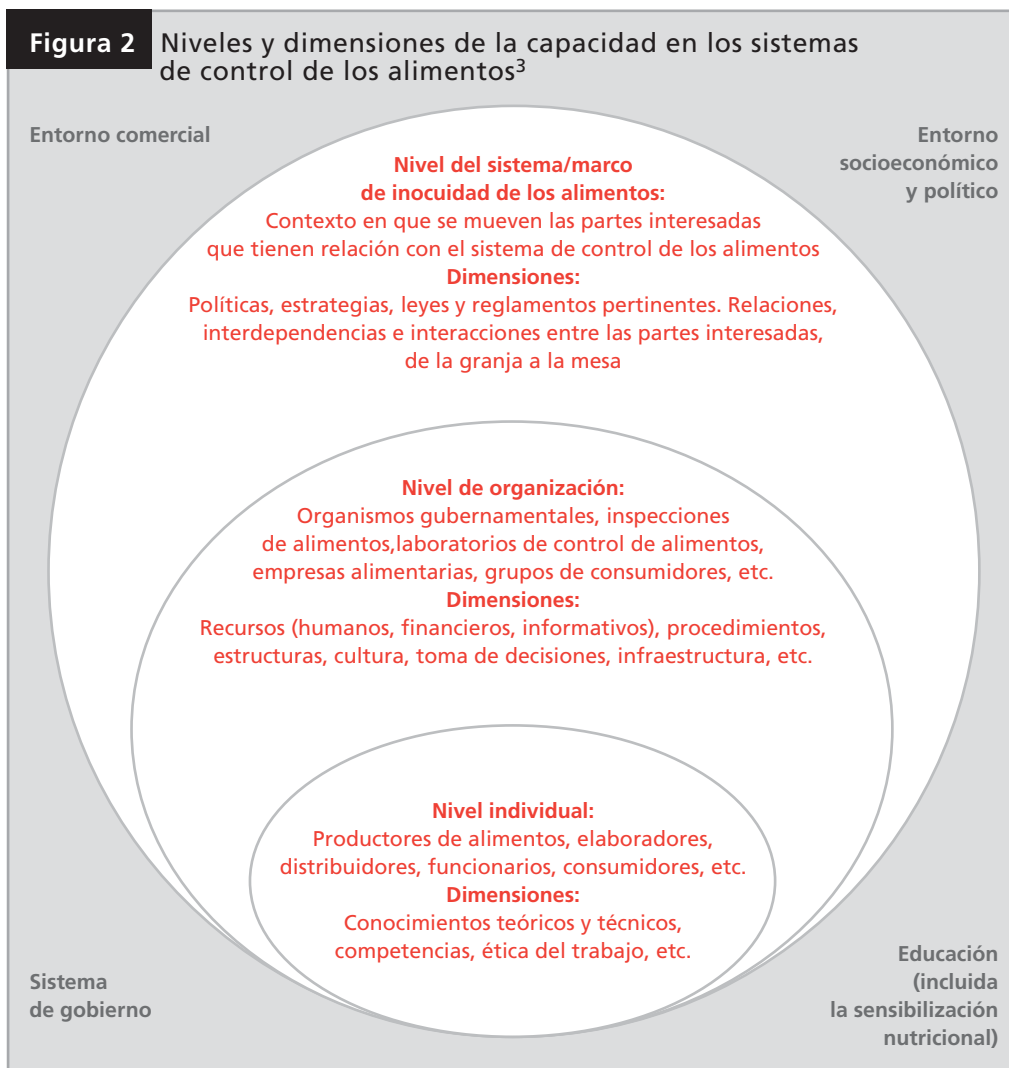
La capacidad de un sistema nacional de control de los alimentos está relacionada con su capacidad de desempeñar las funciones pertinentes de manera eficaz, eficiente y sostenible con el fin de ofrecer alimentos inocuos y de calidad para el consumo interno y la exportación. El logro de la inocuidad de los alimentos es una responsabilidad compartida, y son varias las partes interesadas –los poderes públicos, el sector alimentario, los consumidores y sus organizaciones, las instituciones académicas y científicas, etc.– que contribuyen a esa capacidad, como puede verse en la Figura 2. En particular:

- Los organismos gubernamentales (nacionales y subnacionales) son responsables de establecer y gestionar un marco institucional, normativo y regulador propicio para la inocuidad de los alimentos, y realizar actividades de control de los alimentos que protejan a los consumidores frente a los riesgos resultantes de los alimentos insalubres y las prácticas fraudulentas.
- Los productores, elaboradores, manipuladores, fabricantes, comerciantes y vendedores al por menor de alimentos y los servicios de comidas (en adelante, el “sector alimentario”) tienen la responsabilidad primaria de suministrar alimentos inocuos a los consumidores. Ello significa que deben establecer y gestionar sistemas que garanticen que los alimentos suministrados y/o servidos sean inocuos y cumplan los requisitos oficiales de inocuidad de los alimentos.
- Los consumidores y sus organizaciones son responsables de garantizar que los alimentos se manipulen, almacenen y preparen en conformidad con las buenas prácticas de higiene (BPH) y de exigir normas adecuadas de inocuidad de los alimentos.

Si bien cada una de estas partes interesadas tiene obligaciones y responsabilidades distintas, dado el carácter multidimensional de la inocuidad y calidad de los alimentos, sus funciones están fuertemente interconectadas y son interdependientes. La colaboración activa entre las partes implicadas en la cadena alimentaria, de la granja a la mesa, es fundamental para garantizar la eficacia y sostenibilidad de los resultados conseguidos.



Figura 2 Niveles y dimensiones de la capacidad en los sistemas de control de los alimentos³



En esta guía se reconoce la diversidad de los sistemas de control de los alimentos y de sus circunstancias en los diferentes países. Si bien se acepta que el tipo ideal de sistema de control de alimentos para un país quizá no sea adecuado para otro, se presupone que todos los sistemas de control de los alimentos deberían formularse y manejarse en conformidad con determinados principios fundamentales, entre los que se encuentran el concepto de cadena alimentaria, el análisis de riesgos⁴, la transparencia y la participación de todas las partes interesadas, de la granja a la mesa.

Marco analítico

En esta guía se considera la identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en el conjunto del sistema de control de los alimentos. Por ello, se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

³ Figura basada en el concepto de capacidad dentro de un contexto de sistemas. PNUD. 1988. *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context*. Technical Advisory Paper No. 3 (disponible en: <http://magnet.undp.org/Docs/cap/CAPTECH3.htm>).

⁴ Los planteamientos modernos de la inocuidad de los alimentos están basados en el principio de que la inocuidad no es un concepto absoluto: se expresa en función del riesgo para la salud del consumidor. Las decisiones normativas, estrategias y medidas adoptadas en relación con la inocuidad de los alimentos deberían basarse, por ello, en el análisis de riesgos. Tal como se define en el *Manual de Procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius* (15a edición), el análisis de riesgos es un proceso integrado por tres componentes: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos. Puede encontrarse información detallada sobre el análisis de riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos en FAO/OMS. 2007. *Análisis de riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos: Guía para las autoridades nacionales de inocuidad de los alimentos*. Estudios FAO: Alimentación y Nutrición No. 87 (disponible en: [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0822s/a0822s.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0822s/a0822s.pdf)).

1. Resultados y rendimiento de la inocuidad de los alimentos desde la perspectiva de las diferentes partes interesadas

Los organismos gubernamentales, el sector alimentario, los consumidores y otras partes interesadas (por ejemplo, los círculos académicos, los grupos de interés) tienen opiniones diferentes acerca de los efectos directos y rendimiento del sistema de control de los alimentos, los resultados que debería conseguir y los tipos de intervenciones necesarios. Según sus funciones, intereses y opiniones sobre la inocuidad de los alimentos y riesgos conexos, pueden considerar la inocuidad de los alimentos desde diferentes perspectivas, como la salud pública, el precio de los alimentos, la productividad económica y la sostenibilidad de la producción y distribución de los alimentos, la confianza de los consumidores, etc. Por ejemplo, los gobiernos muchas veces ven la inocuidad de los alimentos desde la perspectiva de la salud pública, la seguridad alimentaria, la nutrición y/o el comercio. Los productores de alimentos y las empresas en general consideran las intervenciones de inocuidad de los alimentos en función de sus costos de aplicación (recursos financieros, tiempo, personal especializado, etc.) y el posible impacto en las ventas y beneficios. Éste podría ser positivo (por ejemplo, el acceso a nuevos mercados puede generar mayores beneficios) y/o negativo (el mayor costo de las actividades puede dar lugar a la subida de los precios de consumo, la reducción de las ventas y la disminución de los márgenes de beneficio, o incluso obligar a algunas empresas a cerrar o a refugiarse en el sector informal). Según el contexto, los consumidores se plantean también el tema de la inocuidad y calidad de los alimentos desde perspectivas muy diferentes. Para algunos hogares pobres, el precio de los alimentos puede ser la consideración más importante. Por el contrario, otros consumidores quizá se preocupen más por el origen de los alimentos que de los métodos de elaboración utilizados.

La consideración de los resultados y rendimiento de la inocuidad de los alimentos desde la perspectiva de las principales partes interesadas es importante para hacerse una idea completa de cómo funciona el sistema de control de los alimentos y cómo permite atender (y debería atender, si es posible) las necesidades de esos grupos distintos.

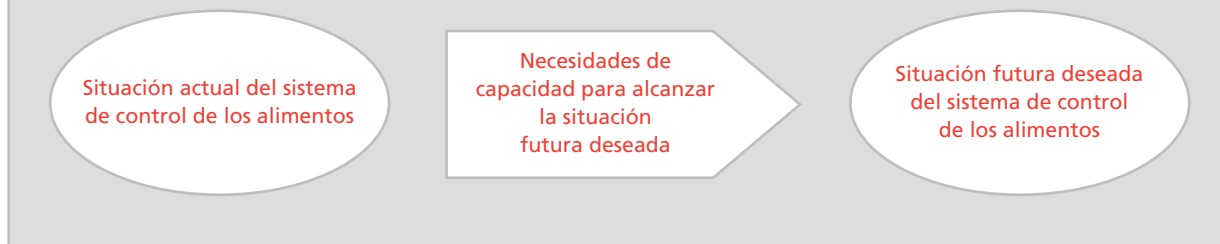
2. Contexto del país para la inocuidad de los alimentos

Las circunstancias y tendencias concretas de un país influyen en los desafíos y prioridades de los sistemas de control de los alimentos. Entre ellas se encuentran las pautas de ingestión y consumo de alimentos, la situación de la salud pública y la incidencia y prevalencia de enfermedades transmitidas por los alimentos. Las características de la producción, elaboración, manipulación y distribución de los alimentos son de gran relevancia. Por ejemplo, las prácticas agrícolas inadecuadas (como uso excesivo de plaguicidas o medicamentos veterinarios), la falta de higiene en diferentes fases de la cadena alimentaria, la contaminación de las materias primas, los ingredientes y/o el agua, las instalaciones de almacenamiento inadecuadas o insuficientes, la falta de controles preventivos en la elaboración y preparación de los alimentos, el mal uso de los productos químicos y/o la existencia de toxinas de origen natural pueden ser motivo de especial preocupación. La comprensión de estos factores es imprescindible para poder identificar las esferas prioritarias para el control de los alimentos.

El tamaño, estructura y distribución de la población, el sistema económico, la diferenciación del mercado y la estructura del comercio, las condiciones geográficas y climáticas, etc. son también relevantes. Por ejemplo, las preocupaciones de un pequeño Estado insular que depende en gran parte de las importaciones de alimentos para atender sus necesidades internas de consumo alimentario no pueden ser las mismas que las de un país que produce gran parte de los alimentos consumidos por sus nacionales. Los países que dependen significativamente de las exportaciones para generar divisas



Figura 3 Identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

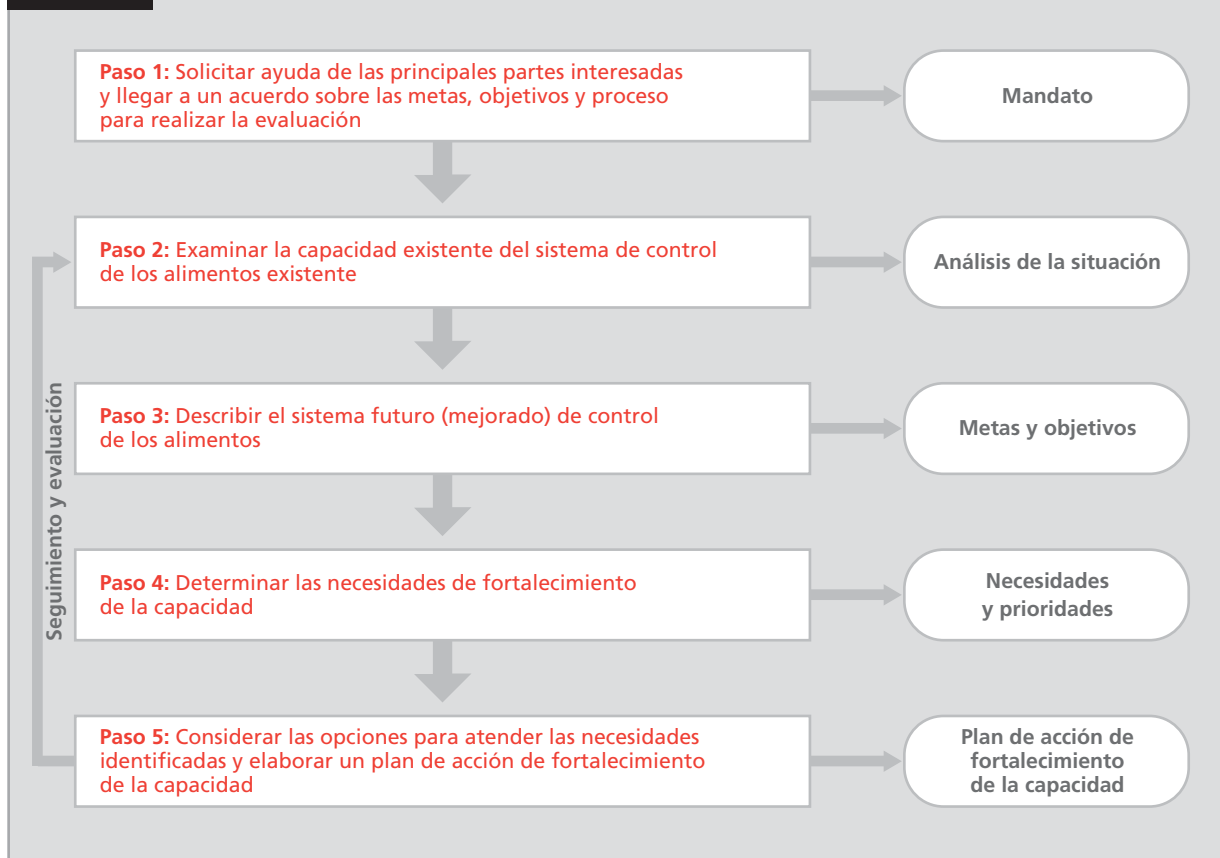


tienen preocupaciones distintas que las naciones con limitadas exportaciones de alimentos. Dentro de los países, las preocupaciones de determinados segmentos de mercado (por ejemplo, mercado de exportación, sector informal, sistema urbano de venta al por menor, etc.) pueden diferir según los riesgos que se plantean para la salud y la actividad comercial. Estos factores contextuales configuran el sistema de control de los alimentos, ya que pueden impulsar o frenar el cambio. Por consiguiente, conviene identificarlos y comprenderlos.

3. Capacidad del sistema nacional de control de los alimentos

La naturaleza, complejidad y resultados conseguidos por los sistemas de control de los alimentos varían enormemente en los distintos países. Puede haber diferencias en la forma en que se estructuran, funcionan y gestionan esos sistemas, en sus principios básicos, en las instituciones y grupos implicados y en los recursos disponibles. En general, los sistemas de control de los alimentos abarcan todos los alimentos que se producen,

Figura 4 Proceso para determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad



elaboran y comercializan dentro del país. No obstante, en algunos casos, es posible que no haya propiamente un sistema nacional de control de los alimentos sino más bien diferentes sistemas orientados a distintos segmentos del mercado. Por ejemplo, en algunos países no es raro encontrar, por un lado, un sistema moderno y eficaz de inocuidad y garantía de calidad que cumpla los requisitos internacionales para las exportaciones de alimentos y cuente con empresas debidamente autorizadas que utilicen las buenas prácticas de fabricación (BOF) y de higiene (BPH) para ofrecer alimentos preenvasados a un emergente segmento urbano de venta al por menor, que coexiste con un sector alimentario informal sometido a un control mínimo o nulo de inocuidad o calidad.

En esta guía se examinará la capacidad actual y la capacidad futura deseada del sistema de control de los alimentos teniendo en cuenta sus productos, componentes y características. Así pues, se considerarán aspectos como el marco jurídico, normativo e institucional para el control de los alimentos, la estructura y componentes del sistema o sistemas de control de los alimentos y su funcionamiento, sus logros y los productos y servicios ofrecidos, los insumos/recursos disponibles y la forma en que se asignan.

Proceso para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

La metodología está basada en un proceso sistemático para examinar críticamente la capacidad y rendimiento del actual sistema de control de los alimentos, considerar el sistema futuro mejorado, indicar las esferas donde podrían introducirse mejoras y determinar las opciones para atender las necesidades detectadas. Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad equivaldrían a la diferencia entre “lo que hay” (el presente) y “lo que debería haber” (el futuro deseado). En consecuencia, se identifican estas necesidades en función de las diferencias existentes entre la capacidad actual y la capacidad futura deseada, como puede verse en la Figura 3.

Los cinco pasos de este proceso, y sus efectos directos previstos, son los que pueden verse en la Figura 4. En cada paso se incluye una serie de cuestiones clave para orientar la evaluación, así como consejos y sugerencias prácticas para ayudar a quienes utilicen la guía. Se adjunta, como material de referencia, orientación más detallada, en particular cuestionarios de encuestas, preguntas clave para los debates y listas de comprobación de la capacidad y las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.

En la guía se reconoce que el proceso de evaluación propuesto es la solución ideal. No obstante, por problemas de falta de tiempo y de información, quizá sea imposible seguir detalladamente todos los pasos propuestos o hacerlo en la secuencia sugerida. En tales circunstancias, el proceso debería adaptarse a las necesidades. Se reconoce que las circunstancias y necesidades difieren notablemente en los distintos países. En particular, los países tienen capacidades muy distintas de garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos. Las metas y objetivos del sistema futuro mejorado de control de los alimentos pueden ser también diversos. De la misma manera, las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y las opciones para atenderlas pueden variar aun cuando muchas de las dificultades encontradas sean quizá semejantes.

Finalmente, al aplicar la metodología, es imprescindible recordar que las necesidades y prioridades en materia de capacidad cambian a lo largo del tiempo. Por ello, la identificación de las necesidades -como el fortalecimiento de la capacidad, en general- debería ser objeto de seguimiento y supervisión periódica para tener en cuenta los cambios en las circunstancias y oportunidades. Los comentarios recibidos durante este examen permitirán mejorar el diseño, la aplicación y el impacto de las actividades futuras de fortalecimiento de la capacidad.



**CINCO PASOS
PARA EVALUAR LAS NECESIDADES
DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD**





SOLICITAR AYUDA DE LAS PRINCIPALES PARTES INTERESADAS Y LLEGAR A UN ACUERDO SOBRE LAS METAS, OBJETIVOS Y PROCESO PARA REALIZAR LA EVALUACIÓN

Antes de comenzar la evaluación, el primer paso en absoluto debería ser recabar el apoyo de las principales partes interesadas, con inclusión de los dirigentes de los organismos gubernamentales competentes. La ratificación de estas autoridades es imprescindible para garantizar que el proceso de evaluación de las necesidades y el plan de acción para el fortalecimiento de la capacidad resultante cuenten con amplio respaldo y legitimidad, y reciban los recursos necesarios. En este contexto es importante explicar claramente por qué es necesario reforzar el control de los alimentos así como los posibles beneficios de una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Una vez que se ha conseguido el apoyo, debería llegarse a un consenso sobre las metas y objetivos de la evaluación así como sobre su alcance y el proceso que deberá seguirse. Se trata de un requisito necesario para obtener los máximos resultados posibles de la evaluación y para garantizar su transparencia.

La definición de las metas y objetivos de la evaluación es condición necesaria para determinar claramente las razones por las que se lleva a cabo la evaluación. Entre los posibles objetivos pueden señalarse los siguientes: elaborar un plan de acción de fortalecimiento de la capacidad para ayudar a recaudar fondos, demostrar a los consumidores que el gobierno se ha propuesto seriamente mejorar la inocuidad de los alimentos, encontrar los medios de reducir los casos de retirada de alimentos del mercado y de rechazos de exportaciones, responder mejor a las emergencias relacionadas con la inocuidad de los alimentos, mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, demostrar a los interlocutores comerciales el interés por la inocuidad y calidad de los alimentos como medio de atraer la inversión privada y/o establecer una posición de mercado, etc. Si no existe ninguna de esas razones, ¿por qué se lleva a cabo la evaluación de las necesidades?

También es importante el examen de los aspectos de elaboración relacionados con el proceso. Un proceso atentamente planificado es importante para hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles y multiplicar los resultados. El examen de las siguientes preguntas básicas ayudará a estructurar el proceso de evaluación de las necesidades:

- ¿Quién dirigirá y realizará la evaluación (por ejemplo, funcionarios de uno o más organismos gubernamentales competentes y/o consultores externos)?
- ¿Cuáles serán las funciones y responsabilidades concretas?
- ¿Participarán los consumidores, el sector alimentario y otras partes interesadas (por ejemplo, los institutos académicos y científicos) y en qué modo (por ejemplo, en calidad de miembros del equipo encargado de realizar la evaluación o como fuente de información)?
- ¿Participarán donantes u organizaciones internacionales y, en caso afirmativo, cómo lo harán (por ejemplo, como fuente de ayuda técnica y/o financiera)?



- ¿Cómo se garantizará la coordinación y la transparencia?
- ¿Cuáles son los recursos (financieros, humanos) necesarios y disponibles? Si éstos son escasos, ¿cómo se corregirá esa deficiencia?
- ¿Cuál es el marco cronológico previsto?
- ¿Qué indicadores se utilizarán para medir el éxito de la evaluación?

SUGERENCIAS > > > > > > > > > > > > >

Lograr una mayor sensibilización sobre la importancia de la inocuidad y calidad de los alimentos y la conveniencia de evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

En algunos países, hay una falta general de sensibilización acerca de la importancia de la inocuidad y calidad de los alimentos o de la necesidad de reforzar su control. Además, en algunos casos sólo hay datos limitados sobre la incidencia y prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, lo que impide poner de manifiesto qué efecto puede tener en la salud humana y en el desarrollo económico una capacidad escasa de control de los alimentos. En tales casos, quizá haya que convencer a los líderes gubernamentales y a los dirigentes de los organismos competentes de la importancia de la inocuidad y calidad de los alimentos y de la necesidad de realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Ello puede llevarse a cabo de diferentes maneras. Por ejemplo, puede ser útil organizar una reunión de alto nivel para demostrar la necesidad de mejoras en la inocuidad y calidad de los alimentos y los beneficios de un plan de acción de evaluación de las necesidades y fortalecimiento de la capacidad en este terreno. La vinculación entre la evaluación de las necesidades y las iniciativas regionales o las obligaciones internacionales (por ejemplo, las necesidades relacionadas con las medidas sanitarias y fitosanitarias) o la colaboración con los medios locales de comunicación puede ayudar también a lograr una mayor sensibilización y conseguir mayor apoyo.

Alentar la participación de las partes interesadas, de la granja a la mesa

Varias instancias gubernamentales y otras partes interesadas (el sector alimentario, los consumidores, las organizaciones de consumidores, los círculos académicos y los institutos científicos, etc.) tienen responsabilidades en el terreno de la inocuidad y calidad de los alimentos. Estos grupos pueden ofrecer información e ideas valiosas sobre el rendimiento y el funcionamiento del sistema de control de los alimentos, por lo que convendría contar con ellos. En los casos en que la evaluación se lleva a cabo en el contexto de actividades de formulación de un proyecto, podrían estar también interesados en participar los organismos donantes correspondientes.

La participación de las partes interesadas puede lograrse de diferentes maneras. Por ejemplo, podrían organizarse entrevistas o debates o se podría invitar a los representantes de las principales partes interesadas para que se incorporaran al equipo que realiza la evaluación (véase *infra*) o a intervenir en algunos pasos del proceso de evaluación.

Organizar un equipo encargado de realizar la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Cada país realizará la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de una manera diferente. En algunos casos, la evaluación puede ser iniciada y gestionada por uno o más organismos gubernamentales. En otros, pueden intervenir uno o varios consultores internacionales. Cualquiera que sea el planteamiento, el establecimiento de

un pequeño equipo de representantes procedentes de los principales organismos gubernamentales encargados del control de los alimentos (por ejemplo, organismos de inocuidad de los alimentos, dependencias competentes de los ministerios de agricultura/salud, organizaciones encargadas de las normas, servicios de inspección alimentaria, laboratorios, etc.) pueden ofrecer apoyo práctico para la recopilación y el análisis de la información. En ciertos casos, se puede invitar a integrarse en el equipo a los representantes del sector alimentario, las organizaciones de consumidores o las instituciones académicas y de investigación. La formación de un equipo con varias partes interesadas puede ayudar a fomentar el intercambio de información y la colaboración entre los organismos implicados y a lograr una mayor identificación de éstas con la empresa, con lo que se crearía una base más sostenible para las actividades posteriores. No obstante, es importante buscar un equilibrio entre una representación amplia de partes interesadas y las consideraciones pragmáticas, como el tamaño del equipo y la necesidad de incluir a personas que puedan trabajar juntas de manera eficaz.

Describir claramente y comunicar las metas, el alcance y el proceso

Para lograr una mayor transparencia, convendrá preparar y distribuir un breve plan de trabajo o mandato en que se describan las metas, objetivos y alcances de la evaluación, así como los aspectos prácticos (por ejemplo, funciones y responsabilidades, calendario, productos previstos, etc.) del proceso.

Acceder a los recursos para ayudar al fortalecimiento de la capacidad

Una evaluación de las necesidades de capacidad, incluso cuando se lleve a cabo de manera eficaz, puede resultar inútil si no se dispone de recursos para actividades de fortalecimiento de la capacidad. Conviene detectar, lo antes posible, el mayor número posible de fuentes de financiación para las actividades complementarias de la evaluación de las necesidades, e informar a los posibles donantes de que se está llevando a cabo la evaluación. Estos donantes podrían estar interesados en observar o respaldar el proceso de evaluación de las necesidades y/o participar en él. De hecho, en algunos casos, es más probable que ellos respalden estas conclusiones y aporten recursos para las actividades de seguimiento si han intervenido activamente desde el principio.

Entre las fuentes de apoyo financiero y técnico para la evaluación de las necesidades pueden incluirse organismos internacionales como la FAO, la OMS o el Banco Mundial, así como donantes bilaterales. Otros mecanismos globales, como el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (<http://www.standardsfacility.org>) y foros regionales, como el Foro de Cooperación para la Inocuidad de los Alimentos de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) (<http://www.apec.org>) y <http://www.foodstandards.gov.au>), ofrecen también apoyo al fortalecimiento de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos. En Internet puede obtenerse información sobre las oportunidades de financiación de los recursos disponibles.



PASO 2

EXAMINAR LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS EXISTENTE



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

El objetivo de este paso es examinar la capacidad y rendimiento del sistema de control de los alimentos actualmente existente. De esa manera se dispondrá de un punto de referencia de la situación actual, que será útil para determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y, posteriormente, cuantificar los progresos en la respuesta a esas necesidades.

La capacidad y el rendimiento de los sistemas de control de los alimentos varían enormemente de unos países a otros. Los marcos jurídicos e institucionales para el control de los alimentos se han desarrollado generalmente de maneras distintas, lo que ha dado lugar a mecanismos y resultados diferentes. Las responsabilidades del control de los alimentos pueden compartirse entre distintos organismos gubernamentales con objetivos, planteamientos, recursos y capacidades muy distintos. El sector alimentario, los consumidores y otras partes interesadas pueden desempeñar papeles diferentes y tener niveles distintos de capacidad. A veces pueden tener opiniones contradictorias acerca del funcionamiento y rendimiento del sistema de control de los alimentos y sobre la eficacia con que permite atender sus necesidades.

Tomando como base el marco analítico ya presentado, este análisis tendrá en cuenta los siguientes elementos:

- efectos directos y rendimiento de la inocuidad de los alimentos desde la perspectiva del gobierno, el sector alimentario y los consumidores;
- contexto del control de los alimentos en el conjunto del país, y
- productos, componentes y características de sistema de control de los alimentos.

Entre las principales esferas de interés de este examen y análisis se incluyen las siguientes:

Opiniones de las partes interesadas sobre los efectos directos y rendimiento de la inocuidad de los alimentos

Opiniones de los organismos gubernamentales, el sector alimentario los consumidores acerca de los efectos directos y rendimiento de la inocuidad de los alimentos en relación con:

- nivel general de la inocuidad y calidad de los alimentos en el país;
- efectos directos en la salud pública, en particular, incidencia y prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos;
- inocuidad y calidad de los alimentos de producción nacional, importados y exportados;
- resultados e impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos aplicadas por diferentes partes interesadas de forma habitual en respuesta a las emergencias, y
- costo de las medidas y reglamentos sobre la inocuidad de los alimentos, etc.

Contexto del país

- Características de la ingestión y consumo de alimentos;
- situación de la salud pública e incidencia y prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos;
- características de la cadena alimentaria, de la granja a la mesa;
- características de la producción, elaboración, manipulación y distribución de alimentos y productos agrícolas, incluido el uso de buenas prácticas agrícolas/de fabricación/de higiene, y los tipos de grupos implicados;
- existencia de toxinas de origen natural en determinados alimentos;
- tendencias de las exportaciones e importaciones de alimentos y productos agrícolas, y
- otras características importantes del país, como la geografía, el clima, la ubicación, los ingresos per cápita, las prioridades y planes nacionales de desarrollo, la pertenencia a organismos internacionales y regionales (por ejemplo, Comisión del Codex Alimentarius, OMC, ASEAN, Mercosur) y obligaciones consiguientes, etc.

Capacidad del sistema de control de los alimentos

- Marco jurídico y normativo para la inocuidad de los alimentos;
- marco institucional, incluidas las funciones, responsabilidades y relaciones de las partes interesadas;
- estructura, componentes y funcionamiento del sistema de control de los alimentos;
- resultados del sistema de control de los alimentos en lo que se refiere a sus logros y a los productos y servicios suministrados, e
- insumos/recursos disponibles (por ejemplo, recursos humanos y financieros, infraestructura, equipo y suministros, datos e información, etc.) y forma en que se asignan, etc.

En los Anexos 1, 2 y 3 se presentan encuestas mediante cuestionario para orientar la recogida de información en cada una de las citadas esferas, y en el Anexo 4 pueden verse listas de comprobación de la capacidad. Pueden utilizarse para facilitar la recogida de información durante las entrevistas personales con representantes de diferentes partes interesadas, deliberaciones en grupos de debate⁵ o investigaciones documentales. Además, a continuación se presentan algunas recomendaciones y sugerencias útiles sobre medios prácticos de organizar y mejorar el proceso de recolección, examen y análisis de la información.

Las ideas generadas a través de este proceso ayudarán a presentar un panorama (análisis de la situación) de la actual capacidad y rendimiento del sistema de control de los alimentos, en que se considerarán los siguientes aspectos:

- funciones y responsabilidades actuales de los organismos gubernamentales, el sector alimentario y los consumidores con respecto a la inocuidad y calidad de los alimentos;
- medidas adoptadas por diferentes tipos de partes interesadas para promover la inocuidad y calidad de los alimentos;
- efectos directos e impacto (eficacia, eficiencia, sostenibilidad) de estas medidas desde la perspectiva de diferentes partes interesadas, y
- capacidad global del sistema de control de los alimentos para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos destinados al consumo nacional y a la exportación, especificando las deficiencias existentes.

⁵ Grupos de debate son pequeños grupos de personas que representan a grupos determinados de partes interesadas (por ejemplo, inspectores de alimentos, encargados de empresas alimentarias, consumidores) que son seleccionados y entrevistados mediante conversaciones dirigidas por un moderador para recabar las opiniones y puntos de vista acerca de un aspecto determinado de la inocuidad de los alimentos (por ejemplo, inocuidad de los alimentos de producción nacional o importados, marco jurídico y normativo de la inocuidad de los alimentos, desempeño de la inspección alimentaria, etc.). Estas deliberaciones producen información cualitativa que puede aportar perspectivas útiles sobre los puntos fuertes y débiles, las lagunas en materia de capacidad, etc.



SUGERENCIAS > > > > > > > > > > > > >

Consultar a diferentes partes interesadas

Los diferentes organismos gubernamentales tienen información pertinente que aportar para el examen y análisis de la situación existente. La autoridad competente a quien se confió la responsabilidad del control de los alimentos es una fuente importante de información. Los ministerios u organismos gubernamentales que intervienen en el la agricultura y la alimentación, la salud pública, el comercio y/o la planificación del desarrollo pueden tener información pertinente. Otros tipos de partes interesadas (como el sector alimentario, las instituciones académicas y científicas, los consumidores y las organizaciones de consumidores) tienen también opiniones e ideas interesantes sobre el rendimiento del sistema de control de los alimentos y podrían ofrecer una aportación útil.

Tomar nota de los informes y evaluaciones existentes

Muchos países han evaluado ya aspectos determinados del sistema de control de los alimentos, algunas veces en el contexto de un proyecto de desarrollo. En ciertos casos, es posible que se haya recopilado abundante información pertinente y el principal trabajo consistirá en examinar, analizar y sintetizar esa información. La utilización de informes pertinentes ya existentes permitirá ahorrar tiempo y contribuirá a una utilización más eficaz de los recursos.

Utilizar técnicas diferentes para recopilar y analizar la información

La información puede recopilarse y analizarse de diferentes maneras, según la disponibilidad de tiempo y recursos financieros, y según las necesidades. Entre los posibles métodos para recopilar información se incluyen las entrevistas, las deliberaciones en grupos de debate, las encuestas o los estudios documentales.

Para analizar la información pueden utilizarse también técnicas diferentes:

- La realización de un análisis de las partes interesadas es un medio que permite identificar las funciones y responsabilidades de todos los grupos que participan directa o indirectamente en el sistema de control de los alimentos. Diferentes instancias gubernamentales pueden tomar decisiones normativas relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos, planificar y realizar actividades de control de los alimentos o proporcionar recursos técnicos y/o financieros. En algunos casos, es posible contratar organizaciones ajenas para quienes realicen determinadas actividades de control de los alimentos (por ejemplo, inspección o certificación de los alimentos). Otras partes interesadas (como el sector alimentario o sus asociaciones, los consumidores o sus organizaciones, los institutos científicos y de investigación, los círculos académicos, etc.) tiene también responsabilidades en el terreno de la inocuidad y calidad de los alimentos, y se ven afectadas (positiva y/o negativamente) por la legislación y los programas nacionales centrados en la calidad e inocuidad de los alimentos. Un análisis de las partes interesadas ofrece un medio sistemático de identificar y de comentar esas diferentes funciones y responsabilidades. En el Anexo 5 se presenta una plantilla que podría utilizarse para el análisis de las partes interesadas.
- La realización de un análisis FODA puede ser un instrumento útil para determinar y llegar a un consenso sobre las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que son de interés para el sistema de control de los alimentos. El análisis FODA es un instrumento de planificación estratégica que permite examinar las fortalezas y debilidades (internas) y las oportunidades y amenazas (externas) del sistema de control de los alimentos. Puede ayudar a estructurar, resumir y evaluar la información

recopilada durante un análisis de situación. En el Anexo 6 se presenta, como ejemplo, un análisis FODA para un sistema de control de los alimentos.

Comprobar la información e insistir en su carácter confidencial

La comprobación de la información recopilada de diferentes fuentes es útil para garantizar su veracidad. La insistencia en la confidencialidad puede ayudar a aumentar el acceso a toda la información pertinente (incluida la que se considera delicada).

Documentar y distribuir las comprobaciones

Las comprobaciones y conclusiones de este examen ayudarán a identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y servirán como indicadores útiles para la calificación y seguimiento de actividades posteriores de fortalecimiento de la capacidad. Por ello, deberían documentarse en la forma más clara y completa posible, y compartirse con todos los interesados. De esta manera se incrementará la transparencia y se logrará mayor apoyo a las actividades posteriores de fortalecimiento de la capacidad.



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

PASO 3

DESCRIBIR EL SISTEMA FUTURO (MEJORADO) DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Este paso del proceso trata de describir el sistema futuro mejorado de control de los alimentos. Ofrece un medio de visualizar los resultados que las partes interesadas desearían conseguir mediante el sistema de control de los alimentos a mediano plazo⁶ y el tipo de sistema mejorado de control de los alimentos que existiría después del fortalecimiento de la capacidad. Este paso es importante ya que centra la atención en el futuro (a diferencia de los problemas del presente) y da una orientación positiva sobre lo que las partes interesadas desearían conseguir. Ello sirve de base para formular metas y objetivos para el fortalecimiento de la capacidad. Ayuda también a fomentar la cooperación y el compromiso entre las distintas partes interesadas al establecimiento de un conjunto de expectativas compartidas.

Puede conseguirse una descripción del sistema futuro deseado de control de los alimentos mediante debates de libre intercambio de ideas con participación de las instancias gubernamentales pertinentes y otras partes interesadas. Según el país, las circunstancias y los recursos disponibles, el enfoque, tipo y número de participantes, así como el marco cronológico, pueden variar. En algunos casos, puede llegarse a esa visión mediante sesiones de libre intercambio de ideas que duran medio día o un día entero, con un número relativamente pequeño de participantes. En otros casos, quizá se proceda a una consulta más amplia con las partes interesadas, que requerirá más tiempo y recursos.

Las siguientes preguntas básicas representan un punto de partida sencillo y cómodo para debatir y llegar a una visión compartida del sistema futuro (mejorado) de control de los alimentos:

- ¿Por qué debería existir el sistema de control de alimentos?
- ¿Qué objetivo debería tratar de alcanzar?
- ¿Qué debería conseguir?
- ¿Cuáles deberían ser sus características esenciales?

Dadas las funciones de las diversas partes interesadas, y las interdependencias y sinergias de sus responsabilidades, se recomienda la inclusión de representantes de todos los grupos afectados (organismos gubernamentales, sector alimentario y consumidores) en estas deliberaciones, en la medida de lo posible. De todas formas, es importante tener conciencia de que estos grupos pueden tener puntos de vista muy diferentes sobre el futuro deseado del sistema de control de los alimentos, debido a sus diferentes funciones, intereses y preocupaciones, por lo que podría ser necesaria la intervención de un moderador profesional. Durante esas deliberaciones, puede ser también útil considerar qué se puede aprender de otros países (véanse las sugerencias que se presentan más adelante).

⁶ Aproximadamente cinco años después de un plazo que esté en consonancia con los procesos nacionales de planificación y presupuestación.

Recuadro 1 Indicadores de desempeño de un sistema nacional de control de los alimentos

Un sistema nacional eficaz de control de los alimentos está basado en:

- El compromiso claro del gobierno con la protección de la salud y los intereses de los consumidores y la garantía de prácticas equitativas en el comercio de alimentos.
- El concepto integrado de la cadena alimentaria, la transparencia y la participación de todas las partes interesadas, de la granja a la mesa.
- La utilización del análisis de riesgos para orientar y respaldar la toma de decisiones y establecer medidas de control de la inocuidad de los alimentos.

Un sistema nacional eficaz de control de los alimentos:

- Comprende varios elementos esenciales, entre ellos los siguientes: i) organizaciones con funciones y responsabilidades claramente definidas para la gestión del control de los alimentos, y mecanismos para la comunicación y la coordinación entre ellos; ii) un entorno normativo, jurídico y regulador propicio para la inocuidad de los alimentos; iii) sistemas de inspección

de los alimentos y de certificación que funcionen satisfactoriamente; iv) laboratorios competentes de diagnóstico y análisis, y v) mecanismos de trabajo para la información, la educación y la comunicación con las partes interesadas.

- Está en consonancia con los marcos normativos y jurídicos y garantiza la realización de un programa eficiente de control de los alimentos.
- Ofrece un nivel adecuado de protección (expresado en forma de porcentaje de la población) frente a los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos para los consumidores nacionales.
- Puede cumplir, y demostrar que cumple, los requisitos y obligaciones internacionales en materia de inocuidad y calidad de los alimentos, en particular el Codex, el Acuerdo MSF, los requisitos de los interlocutores comerciales, etc.



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Recuadro 2 Ejemplos de diferentes maneras de describir la situación futura deseada del sistema de control de los alimentos

Cada país tiene diferentes metas y objetivos para su sistema de control de los alimentos, que corresponden a sus circunstancias y necesidades nacionales concretas. El objetivo general –ofrecer alimentos inocuos a los consumidores– puede expresarse de diferentes maneras. A continuación se presentan, a modo de ejemplo, varias formas de describir la situación futura deseada (mejorada) de la situación del control de los alimentos:

- En el **País A** tiene un sistema integrado de control de los alimentos basado en el concepto de cadena alimentaria y en la participación de todas las partes interesadas pertinentes, de la granja a la mesa. La autoridad competente toma decisiones basadas en el análisis de riesgos y colabora con otras instancias gubernamentales relacionadas con el concepto de cadena alimentaria. El sector alimentario tiene conocimientos y capacidad para aplicar prácticas de garantía de calidad y HACCP. Los consumidores son conscientes de las materias relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos, incluida la

manera de reducir los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos.

- En el **País B** la autoridad competente protege la salud e intereses de los consumidores garantizando que todos los alimentos consumidos, distribuidos, comercializados o producidos en el país cumplan los requisitos más estrictos en materia de inocuidad e higiene de los alimentos.
- En el **País C** la autoridad competente es un organismo independiente, creíble y de gran renombre que protege la inocuidad de los alimentos en el país. Responde oportunamente a los peligros y riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos, se comunica claramente con las partes interesadas, promueve estilos de vida sanos y contribuye a mejorar la salud de todos los ciudadanos.



Los indicadores del Recuadro 1 pueden servir como orientación para los responsables de la elaboración de indicadores de rendimiento adecuados y de los objetivos que se desean conseguir con las mejoras. En el Anexo 7 se presentan puntos de referencia más detallados para cada uno de los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos. Las Directrices FAO/OMS para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos (Estudios FAO: Alimentación y Nutrición No. 76, 2003) contienen orientaciones adicionales sobre estrategias para reforzar los sistemas nacionales de control de los alimentos.

La situación futura mejorada puede expresarse en forma de breve descripción del sistema deseado de control de los alimentos o de conjunto de metas y objetivos que puedan servir de orientación estratégica para el mismo. Cualquiera que sea la forma en que se exprese, esta visión debería orientar el sistema de control de los alimentos hacia un nivel de excelencia superior, que en cierta manera obligue a las partes interesadas a alcanzar también un nivel superior de rendimiento. Asimismo, debería reflejar la situación final prevista en un determinado momento y transmitir claramente los efectos directos o resultados deseados en el futuro, más que los medios o el camino para alcanzarlos (véase el Recuadro 2).

La visión resultante debería ser ambiciosa, pero también realista y creíble, basada en una comprensión del nivel actual de capacidad y recursos disponibles. Por ejemplo, si no se puede contar con ninguno de los componentes básicos de un sistema de control de los alimentos, quizás sea poco realista esperar que el sistema consiga hacerlo todo con eficacia en pocos años. Finalmente, la visión y/o las metas resultantes de este paso deberían ser convincentes y atractivas para los afectados, de manera que estén motivados a hacer lo que sea necesario para alcanzar esa situación en el futuro.

SUGERENCIAS > > > > > > > > > > > > >

Mantener consultas con el sector alimentario, las instituciones académicas y científicas, los consumidores y otros grupos afectados

El mejor medio para conseguir la inocuidad de los alimentos es la colaboración de diversas partes interesadas teniendo en cuenta sus respectivas funciones, responsabilidades y fortalezas. Por ello, conviene consultar a esas diferentes partes interesadas, en particular, los organismos gubernamentales, el sector alimentario, los consumidores y sus organizaciones, las instituciones científicas y académicas, etc., y conseguir que sus opiniones sean escuchadas en el proceso de formulación de metas y objetivos. Además de aumentar la transparencia, ello contribuirá al establecimiento de un conjunto de metas y objetivos respaldados por el mayor número posible de partes interesadas. Así se conseguirá que estos grupos se comprometan a adoptar las medidas necesarias para alcanzar la situación futura mejorada, con lo que mejorarían los resultados y la sostenibilidad de las actividades de fortalecimiento de la capacidad.

Utilizar moderadores cuando haya muchas opiniones encontradas

El logro del consenso sobre la naturaleza del sistema futuro de control de los alimentos que se desea y sobre las metas y objetivos puede resultar difícil, sobre todo cuando participan grupos diversos con antecedentes y perspectivas diferentes. En algunos casos, las dificultades se agravan por la superposición de responsabilidades y las rivalidades interinstitucionales. La intervención de moderadores (de dentro o fuera del país) considerados imparciales por las distintas partes puede resultar útil para promover debates abiertos, permitir que se manifiesten las diversas opiniones y/o incorporar los

planteamientos, experiencias y enseñanzas de otros países. Otro medio de contribuir a este proceso es alentar a los diferentes tipos de partes interesadas a formular por separado su propia visión antes de tratar de llegar a un consenso.

Considerar las experiencias y enseñanzas de otros países

La consideración de las experiencias de otros países que han adoptado ya medidas para reforzar sus sistemas de control de los alimentos puede ayudar a orientar el proceso de formulación de una visión del sistema futuro mejorado de control de los alimentos. En este contexto, puede ser también útil consultar los estudios de casos disponibles⁷.

Examinar periódicamente la situación futura deseada (y las metas y objetivos)

La descripción de la situación futura deseada, y las metas y objetivos resultantes de este paso, deberían ser objeto de examen periódico. De esa manera, se podrán tener en cuenta los progresos técnicos, los avances, la evolución de las políticas, etc.



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

⁷ Véanse: i) los estudios de casos sobre sistemas de control de los alimentos en Canadá e Irlanda presentados en el Anexo 9 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*. Estudios FAO: Alimentación y Nutrición No. 76 (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>), y ii) los estudios de casos relativos a Alemania, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Nueva Zelandia, los Países Bajos y el Reino Unido recogidos en United States Government Accountability Office (GAO). 2005. Report to Congressional Requesters. *Food Safety. Experiences of Seven Countries in Consolidating their Food Safety Systems* (disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d05212.pdf>).

PASO 4

DETERMINAR Y CLASIFICAR POR ORDEN DE PRIORIDAD

LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

Este paso del proceso se centra en el diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Un diagnóstico preciso y completo de las necesidades es importante para poder determinar los requisitos y prioridades para reforzar el sistema de control de los alimentos. Dado que las circunstancias nacionales son muy diversas, la identificación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad requerirá un examen franco e introspectivo de la situación real (resultados del paso 2) y de las metas y objetivos futuros (resultados del paso 3). Las necesidades pueden deducirse teniendo en cuenta la brecha existente entre la situación actual y la situación futura deseada, como puede verse en la Figura 5.

Los talleres y deliberaciones dirigidos por un moderador pueden ser útiles para examinar la capacidad del actual sistema de control de los alimentos y el sistema futuro deseado, y para el libre intercambio de ideas sobre la brecha que los separa. Las siguientes preguntas podrán servir como punto de partida y orientación para este diálogo.

- ¿Qué se necesita para pasar de la situación actual a la situación futura deseada?
- ¿Qué nivel mínimo de capacidad se necesita para que el sistema de control de los alimentos funcione eficazmente?
- ¿Qué nivel máximo de capacidad podría utilizarse adecuadamente?
- ¿Cuáles son las necesidades críticas de capacidad (es decir, las que primero deberían tenerse en cuenta)?
- ¿Qué acontecimientos y tendencias (por ejemplo, requisitos comerciales, adhesión a organismos internacionales o regionales), en su caso, influirán probablemente (en forma positiva o negativa) en esas necesidades?

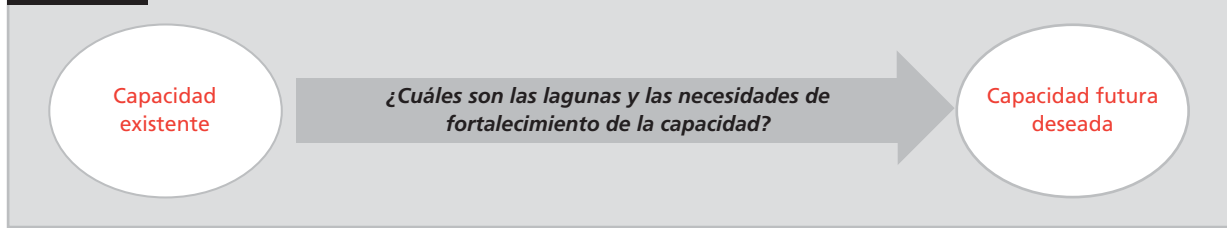
Muchas veces, las necesidades detectadas son tan numerosas que resulta imposible atenderlas a la vez. Por ello, es importante distinguir entre lo que es fundamental y lo que es sencillamente deseable, y establecer un orden de prioridad entre las necesidades determinadas, haciendo hincapié en las esferas, recursos y capacidades que se consideran más importantes, así como en el tiempo y la secuencia necesarios.

SUGERENCIAS >

Contar con las partes interesadas pertinentes en la identificación de las necesidades

El proceso de determinación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad debe estar basado, en la medida de lo posible, en la participación. Si se alienta a las partes interesadas a participar y se solicitan sus opiniones, será posible detectar todas las necesidades existentes. Asimismo, será mayor la aceptación de los cambios propuestos,

Figura 5 Salvar la brecha entre la capacidad existente y la capacidad futura deseada



Cuadro 1. Matriz para ayudar a determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

<i>Sistema actual de control de los alimentos</i>	<i>Sistema futuro deseado de control de los alimentos</i>	<i>Necesidades de fortalecimiento de la capacidad</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del sistema de control de los alimentos? • ¿Cuáles son las oportunidades y amenazas que se presentan al sistema de control de los alimentos? • ¿Qué oportunidades podrían aprovecharse mejor en el futuro? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué resultados tangibles deberían esperarse de un sistema mejorado de control de los alimentos? • ¿Que conseguiría el sistema de control de los alimentos si funcionara con eficacia? • ¿Qué valores sustentarían un sistema mejorado de control de los alimentos? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales diferencias entre el sistema actual de control de los alimentos y el sistema futuro deseado (mejorado)? • ¿Qué se necesita para eliminar esa diferencia? • ¿Cuáles son las prioridades? • ¿Qué nivel mínimo de capacidad es necesario para que el sistema de control de los alimentos funcione eficazmente? • ¿Qué nivel máximo de capacidad podría utilizarse adecuadamente? • ¿Qué acontecimientos y tendencias, si las hubiere, influirán probablemente, de manera positiva o negativa, en esas necesidades?



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

con lo que mejorará la aplicación y sostenibilidad de las actividades de fortalecimiento de la capacidad realizadas posteriormente. Una manera de alentar esta participación es el uso de talleres con moderador.

Establecer prioridades para el fortalecimiento de la capacidad

Es probable que la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad revele la existencia de un gran número de posibles necesidades. Por ello, es fundamental decidir cuáles son las prioridades que se deben atender de inmediato. No obstante, en muchos casos esta tarea es compleja y difícil. Los distintos países y culturas tienen sus propias prácticas y sistemas aceptados (por ejemplo, votación, búsqueda de consenso o decisión de los dirigentes) para decidir cuáles son las prioridades. De todas formas, es constructivo ponerse de acuerdo por adelantado en un conjunto de criterios básicos que permitan clasificar las prioridades. Ello ayuda a garantizar la transparencia en el proceso de selección y reduce la posibilidad de que las decisiones respondan a intenciones ocultas.

Entre los posibles criterios para clasificar las prioridades figuran los siguientes:

- impacto del problema/necesidad en las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos;
- disponibilidad de soluciones eficaces;
- número de personas u organizaciones afectadas;
- costo del problema;
- recursos que se necesitarán probablemente para resolverlo;
- apoyo disponible para atender la necesidad;

vii) urgencia con que es preciso resolver esta necesidad, y viii) sintonía con las prioridades nacionales y las recomendaciones internacionales, etc. Muchas veces conviene formar pequeños grupos de las partes implicadas para examinar y clasificar las prioridades por separado, antes de analizarlas en grupos más grandes. Este planteamiento permite alentar una mayor participación de todos los interesados.

Examinar periódicamente las necesidades de capacidad

Las necesidades de capacidad cambian a lo largo del tiempo, y su evaluación debería ser un proceso constante. Por ello, las necesidades detectadas deberían examinarse periódicamente para tener en cuenta el progreso realizado y otras circunstancias pertinentes del país.



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

CONSIDERAR LAS OPCIONES PARA ATENDER LAS NECESIDADES IDENTIFICADAS Y ELABORAR UN PLAN DE ACCIÓN DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD

Una vez que se llega a un acuerdo sobre las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, el último paso consiste en determinar y decidir las acciones para atender esas necesidades. De esa manera se podrá determinar el rumbo más adecuado para llegar al tipo de sistema mejorado de control de los alimentos que se desea en el futuro. El producto de este paso será un plan de acción de fortalecimiento de la capacidad.

La decisión sobre las opciones para atender las necesidades de fortalecimiento de la capacidad depende en gran parte del contexto. Puede haber varias opciones. Además, la variedad e idoneidad de estas opciones será probablemente distinta en los diferentes países, según las características del sistema existente de control de los alimentos, sus fortalezas y debilidades, sus oportunidades y amenazas, y otras condiciones específicas del país. Entre estas últimas se pueden incluir el sistema político y administrativo y la forma en que se adoptan las decisiones, la disponibilidad de recursos financieros y personal técnico, la compatibilidad con las prioridades nacionales, la relación entre el sector público y el privado, etc.

En términos generales, las soluciones para reforzar la capacidad del sistema de control de los alimentos pueden centrarse, entre otras, en las siguientes estrategias:

- Examen y aclaración de las funciones y responsabilidades.
- Actualización de los documentos jurídicos y normativos relacionados con la inocuidad de los alimentos.
- Formulación de principios operativos y procedimientos nuevos y/o mejorados para las funciones de control de los alimentos (inspección, análisis, etc.).
- Educación y capacitación.
- Elaboración de mecanismos para mejorar la coordinación, el intercambio de información y la comunicación entre las partes interesadas implicadas.
- Sustitución y/o actualización de la infraestructura, el equipo y los instrumentos.
- Uso de mecanismos alternativos de financiamiento (por ejemplo, recuperación de costos) para determinados servicios, como la inspección de algunos tipos de empresas alimentarias.
- Consulta de las partes interesadas y/o establecimiento de nuevos tipos de asociación para la prestación de servicios.

La lista de comprobación de las esferas principales para el fortalecimiento de la capacidad que se presenta en el Anexo 8 puede ayudar a determinar qué es lo que se necesita con el fin de responder a las deficiencias de capacidad y rendimiento.

Es recomendable abstenerse de juzgar o evaluar las opciones identificadas hasta que se hayan manifestado todas las alternativas. Una vez que se haya identificado un conjunto amplio de acciones, éstas pueden examinarse y evaluarse en función de los siguientes elementos:





- Impacto previsto en: i) encargados de reglamentar la inocuidad de los alimentos (por ejemplo, ahorros en los costos de reglamentación e imposición del cumplimiento); ii) consumidores (por ejemplo, reducción de las enfermedades transmitidas por los alimentos, mayor confianza entre los compradores, mayor gama de alimentos inocuos); iii) el sector alimentario (por ejemplo, costos de aplicación, desarrollo económico, nuevas oportunidades comerciales, oportunidades de generación de ingresos, etc.).
- Viabilidad (por ejemplo, recursos financieros y humanos disponibles, tiempo necesario, nivel de apoyo recibido de los dirigentes y el personal de los organismos competentes, facilidad de aplicación, aceptabilidad política, etc.).
- Asequibilidad (por ejemplo, gastos de capital, gastos recurrentes, rentabilidad económica de la inversión, oportunidades de recuperación de costos, viabilidad económica general, etc.).
- Legitimidad (por ejemplo, coherencia con las metas y prioridades nacionales de desarrollo, recomendaciones internacionales, opinión de expertos y conocimientos científicos, etc.).
- Oportunidad (por ejemplo, si la intervención se propone de manera oportuna y puede llevarse a cabo a tiempo: una buena opción que se aplique con retraso pierde todo su valor).

Los costos y beneficios de las distintas opciones serán probablemente diferentes en los distintos grupos. Por ejemplo, pueden estar irregularmente distribuidos entre el gobierno, el sector alimentario, las instituciones científicas y académicas, los consumidores, etc. La consideración de la naturaleza, magnitud y distribución de estos costos y beneficios generará información que podrá utilizarse para seleccionar la opción u opciones más valiosas y ayudará a reducir la incertidumbre durante la toma de decisiones.

La estimación de los costos y beneficios de las diferentes opciones es una tarea ardua. En algunos casos, el personal especializado, los recursos y/o la información necesaria quizá no sean de fácil acceso. No obstante, a pesar de esos obstáculos, conviene examinar los efectos de las diferentes opciones de fortalecimiento de la capacidad y recopilar los datos disponibles (cuantitativos y cualitativos) sobre el impacto y los costos y beneficios respectivos de cada opción. La comparación de esos costos ayudará a justificar las actividades de fortalecimiento de la capacidad que se van a llevar a cabo. Puede servir también de ayuda para los esfuerzos de recaudación de fondos, ya que los posibles donantes estarán más interesados en respaldar una actividad cuando se ha comprobado que es la más eficaz en función de los costos y la que puede tener el mayor impacto positivo.

Este proceso dará lugar a una lista de opciones y prioridades de fortalecimiento de la capacidad en la que se esbozarán los pasos necesarios para alcanzar las metas y objetivos del sistema futuro deseado de control de los alimentos. Estas acciones pueden documentarse en forma de plan de acción de fortalecimiento de la capacidad, en el que deberían describirse los siguientes elementos:

- las actividades concretas necesarias;
- las prioridades de fortalecimiento de la capacidad;
- las funciones y responsabilidades para la realización de las acciones necesarias;
- el marco cronológico en que deberán llevarse a cabo las acciones especificadas;
- los recursos necesarios y disponibles, y
- los indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de los progresos.

En el Anexo 9 se propone una plantilla para el plan de acción de fortalecimiento de la capacidad.

La formulación de un plan de acción de fortalecimiento de la capacidad es sólo el comienzo. La aplicación de dicho plan es fundamental para introducir cambios y mejoras

en el sistema de control de los alimentos. Antes de que pueda comenzar la aplicación, es fundamental comunicar y promover el plan de acción entre los responsables de la toma de decisiones y de formulación de políticas en el país con el fin de lograr su respaldo (véase alguna sugerencia, más adelante). Los altos dirigentes de los diversos organismos que intervienen en el sistema de control de los alimentos deberían comprometerse clara y públicamente con este plan de acción. Ello es importante para alentar la participación eficaz del personal de sus organismos en las actividades posteriores y garantizar la disponibilidad de recursos suficientes (personal y fondos). Si el plan de acción se comparte con los donantes internacionales, podrían conseguirse recursos adicionales para las actividades posteriores.

SUGERENCIAS >

Presentar el mayor número posible de alternativas razonables

Durante este paso conviene presentar el mayor número posible de alternativas razonables. Todos los implicados deberían poder intercambiar libremente ideas, sin obligaciones ni compromisos. Los expertos con conocimientos técnicos de sistemas de control de los alimentos pueden ofrecer información útil sobre la manera de atender las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. La presencia de un moderador externo puede ayudar a los participantes a identificar opciones que quizá no considerarían en su ausencia.

Examinar los costos y beneficios de las distintas opciones identificadas

Los costos y beneficios pueden considerarse en términos cualitativos y/o cuantitativos. No obstante, muchas veces es difícil medir los costos y beneficios de los cambios en los sistemas de control de los alimentos en términos puramente monetarios. Por ejemplo, es difícil atribuir un valor financiero a muchos de los costos y beneficios asociados con los cambios en el rendimiento de los sistemas de control de los alimentos (por ejemplo, vida y salud humana, penetración en el mercado, pérdida de reputación). La evaluación del impacto de las reglamentaciones y el análisis de costos-beneficios son dos técnicas que pueden utilizarse para examinar el impacto de diversas opciones desde la perspectiva de los diferentes tipos de partes interesadas. Puede encontrarse más orientación sobre el uso de estas técnicas en las Directrices de la FAO para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en los sistemas nacionales de control de los alimentos (FAO, 2007).

Comunicar activamente y promover el plan de acción de fortalecimiento de la capacidad

Para garantizar que el plan de acción formulado a través del proceso de evaluación de las necesidades de capacitación se ponga en práctica con eficacia es imprescindible contar con el apoyo y respaldo claro de los responsables nacionales de la toma de decisiones y la formulación de políticas, incluidos los directivos de los organismos principales que intervienen en el sistema de control de los alimentos. Es importante informar, desde el primer momento, a los altos cargos acerca de la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad así como comunicarles activamente el plan de acción de fortalecimiento de la capacidad que se haya elaborado. Será imprescindible explicar claramente y poner de manifiesto las mejoras y beneficios que se conseguirán mediante la aplicación de dicho plan de acción. La implicación de los medios nacionales de comunicación (por ejemplo, invitando a los periódicos o estaciones



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

de televisión a informar sobre los talleres de evaluación de las necesidades) puede impulsar los esfuerzos de comunicación y promoción. La organización de un taller de medio día o de una ceremonia de firma para los dirigentes de las principales partes interesadas implicadas puede ser también útil para promover y demostrar visiblemente el alto nivel de ratificación conseguido.



Cinco pasos para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad

MATERIAL DE REFERENCIA





Preguntas clave para conocer las perspectivas de las partes interesadas acerca de los resultados y rendimiento de la inocuidad de los alimentos⁸

Organismos gubernamentales

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones de los funcionarios de los organismos públicos en lo que respecta a la inocuidad y calidad de los alimentos i) disponibles para el consumo interno (de producción local e importados) y ii) exportados? Este tema podría examinarse teniendo en cuenta la incidencia y prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, el cumplimiento de las normas la inocuidad de los alimentos, las retenciones y rechazos de importaciones y exportaciones de alimentos, etc.
2. ¿Cómo ven los funcionarios de los organismos gubernamentales sus propias funciones y responsabilidades en materia de inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por las diferentes partes del gobierno tanto en circunstancias cotidianas como en respuesta a las emergencias?
3. ¿Cómo ven los funcionarios de los organismos gubernamentales las funciones y responsabilidades del sector alimentario en lo que se refiere a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por el sector alimentario?
4. ¿Cómo ven los funcionarios gubernamentales las funciones y responsabilidades de los consumidores en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican los conocimientos de los consumidores acerca de la inocuidad de los alimentos y el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los consumidores?

Sector alimentario

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones del sector alimentario con respecto a la inocuidad y calidad de los alimentos i) disponibles para el consumo interno (de producción nacional e importados) y ii) exportados?
2. ¿Cómo ve el sector alimentario sus propias funciones y responsabilidades relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cómo califica el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los diferentes tipos de empresas alimentarias en sus actividades cotidianas y en respuesta a las emergencias?
3. ¿Cómo ve el sector alimentario las funciones y responsabilidades gubernamentales relativas a la inocuidad de los alimentos?
4. ¿Cómo califica el sector alimentario las medidas de inocuidad de los alimentos (por ejemplo, reglamentos alimentarios, inspección de los alimentos, análisis de laboratorio) adoptadas por los organismos gubernamentales? Por ejemplo, ¿Cuáles son los costos y beneficios de los reglamentos de inocuidad de los alimentos relativos a la producción, ventas, etc.?
5. ¿Cómo ve el sector alimentario las funciones y responsabilidades de los consumidores relativas a la inocuidad de los alimentos?

Consumidores

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones de los consumidores con respecto a i) los alimentos producidos en el país y los alimentos importados; ii) la inocuidad de los alimentos en las tiendas; y iii) la inocuidad de los alimentos en el sector de los servicios de restauración y hostelería? Este tema podría examinarse desde la perspectiva del uso de sustancias químicas/fertilizantes/medicamentos veterinarios, envasado, higiene y manipulación de los alimentos, frescor/fecha límite de venta, origen de los alimentos, forma de transporte y almacenamiento, prácticas fraudulentas, contaminación, etc.



⁸ Estas preguntas ofrecen un marco general para las conversaciones con las partes interesadas y deberían adoptarse y complementarse según convenga.

2. ¿Cómo ven los consumidores sus propias funciones y responsabilidades relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos?
3. ¿Cómo ven los consumidores las funciones y responsabilidades gubernamentales relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los organismos gubernamentales?
4. ¿Cómo ven los consumidores las funciones y responsabilidades del sector alimentario relativas a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por el sector alimentario?



Material de referencia

Preguntas clave para examinar el contexto de la inocuidad de los alimentos en un país⁹**Producción, elaboración y distribución de alimentos**

1. ¿Cuáles son la estructura y las características de la cadena alimentaria de la granja a la mesa, y cuáles son las funciones y responsabilidades de las diferentes partes interesadas:
 - producción primaria de alimentos para consumo interno y exportación (naturaleza, volumen, valor, uso de planes de garantía de calidad (GC) y buenas prácticas agrícolas, etc.)?
 - sector de elaboración de alimentos (formal o informal, escala, tipos de productos, capacidad, uso de GC y buenas prácticas de higiene/de fabricación, etc.)?
 - distribución de alimentos y segmentos del mercado (por ejemplo, segmento de la exportación, segmento de venta al por menor en zonas urbanas, sector informal, uso de GC y de las prácticas de higiene, etc.)?
2. ¿Qué tendencias en la producción, elaboración y distribución de alimentos y productos agrícolas, con inclusión de importaciones y exportaciones, son importantes para la inocuidad de los alimentos (por ejemplo, HACCP, cadena de frío de los productos perecederos, uso de plaguicidas, mayor producción y exportación de productos con valor añadido, etc.)?
3. ¿Qué nivel de conocimientos y sensibilización sobre la inocuidad y calidad de los alimentos tienen las partes interesadas relacionadas con la cadena alimentaria, de la granja a la mesa?
4. ¿Qué otras tendencias repercuten, o repercutirán probablemente, en el sistema de control de los alimentos?



Material de referencia

Consumo de alimentos y salud pública

1. ¿Cuáles son las características del consumo de alimentos:
 - tipos y cantidad de alimentos consumidos (por ejemplo, de producción nacional, importados, frescos o elaborados)?
 - ingestión de energía/proteínas?
 - lugar de consumo (por ejemplo, hogar, restaurantes, vía pública, etc.)?
2. ¿Qué hábitos, costumbres, preferencias alimentarias (con inclusión de los factores culturales o históricos pertinentes) son importantes en este sentido?
3. ¿Cuál es el nivel de sensibilización de los consumidores sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos (incluida la función de las asociaciones de consumidores)?
4. ¿Cuál es la incidencia y prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos (por ejemplo, alimentos principales implicados, tipos de contaminación, vulnerabilidad de grupos determinados de población, tendencias, etc.)?

⁹ Estas preguntas son ilustrativas de los tipos de indagaciones que convendría realizar, y deberían adaptarse y complementarse en la forma necesaria teniendo en cuenta las circunstancias concretas del país.

Marco constitucional y jurídico

1. ¿Qué influencia tiene el sistema constitucional y jurídico del país (por ejemplo, derecho civil, common law, código napoleónico, leyes y prácticas tradicionales o comunitarias, etc.) en el marco regulador de la inocuidad de los alimentos?
2. ¿Cómo se definen en la legislación actual las funciones, responsabilidades y derechos relacionados con la inocuidad de los alimentos?
3. ¿Es el país miembro de alguna organización internacional (por ejemplo, OMC, Comisión del Codex Alimentarius) o u organización o grupo regional (por ejemplo, Unión Africana, ASEAN, APEC, Mercosur)?
4. ¿Cuáles son las obligaciones, responsabilidades y derechos resultantes?

Comercio, medio ambiente y desarrollo

1. ¿Cuál es la naturaleza de los flujos comerciales (importaciones y exportaciones) de alimentos y productos agrícolas (por ejemplo, productos, volumen, dirección, retenciones, rechazos, etc.)?
2. ¿Qué factores ambientales influyen en la inocuidad de los alimentos?
3. ¿Cuál es el ingreso per cápita? ¿Qué porcentaje de éste se gasta en alimentos?
4. ¿Cuáles son las prioridades nacionales de desarrollo?
5. ¿Qué políticas nacionales/planes de desarrollo, etc. contienen metas, objetivos y prioridades (por ejemplo, mejora de la salud humana, generación de ingresos, promoción de las exportaciones) relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos?
6. ¿Qué otros factores (por ejemplo, urbanización, cambios en el estilo de vida, contaminación ambiental, contaminación deliberada, natural y provocada por el hombre, etc.) están relacionados con la inocuidad de los alimentos, y por qué?



ANEXO 3

Cuestiones clave para examinar la capacidad del sistema de control de los alimentos¹⁰

Alcance, estructura y funcionamiento del sistema de control de los alimentos

1. ¿Hay un único sistema de control de todos los alimentos producidos y consumidos en el país (es decir, de producción nacional, importados y exportados)? ¿O hay diferentes sistemas para determinados segmentos del mercado (por ejemplo, exportaciones de alimentos, sistema urbano de venta al por menor)?
2. ¿Qué partes interesadas (por ejemplo, ministerios y departamentos gubernamentales, Comité Nacional del Codex o Comité MSF, municipios, sector alimentario, consumidores, círculos académicos e institutos científicos, etc.) participan en el sistema de control de los alimentos? ¿Cuáles son sus respectivas funciones y responsabilidades?
3. ¿Cuáles son las relaciones, flujos de comunicación y relaciones entre las distintas partes interesadas? ¿Colaboran entre sí y, en caso afirmativo, cómo lo hacen? ¿Las actividades son coordinadas y complementarias?
4. ¿Qué proyectos y actividades para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos se han terminado recientemente, se están llevando a cabo o se han previsto? ¿Cuáles son las experiencias y enseñanzas aprendidas?

Gestión del control de los alimentos

1. ¿Existe una política nacional de inocuidad y calidad de los alimentos?
2. ¿Cómo está organizado el sistema de control de los alimentos (por ejemplo, centralizado o descentralizado, organismo único o varios organismos)?
3. ¿Qué organismos participan (en diferentes niveles)?
4. ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades respectivas en las actividades cotidianas y en respuesta a las emergencias? ¿Existen superposiciones o lagunas?
5. ¿Cuáles son las relaciones y flujos (información, recursos, etc.) entre ellos y con otras partes

interesadas (por ejemplo, sector alimentario, consumidores, responsables de la reglamentación de los alimentos en otros países, etc.)?

6. ¿Qué principios y procedimientos operacionales, si los hubiere, orientan la gestión y el control de los alimentos?
7. ¿Qué recursos (financieros, humanos, equipo, información, etc.) pueden utilizarse para la gestión del control de los alimentos? ¿Cómo se asignan a diferentes actividades, organismos, niveles, etc.?
8. ¿Cómo se establecen las prioridades y se fijan los recursos? ¿Se utiliza el análisis de riesgos?
9. ¿Existe un sistema para la vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos? En caso positivo, ¿cómo se utiliza, qué partes interesadas intervienen y cuáles son las experiencias hasta la fecha?
10. ¿Existe un plan de preparación y respuesta frente a situaciones de emergencia en caso de incidentes relacionados con la inocuidad de los alimentos? ¿Cuál es el nivel de capacidad para aplicar ese plan, en su caso?
11. ¿Las autoridades nacionales encargadas de la gestión del control de los alimentos se comunican entre sí y/o comparten información con las autoridades competentes de otros países? ¿Por qué y cómo? ¿Cuáles han sido las experiencias hasta la fecha?
12. ¿Cuáles son los productos y resultados globales de las actividades de gestión del control de los alimentos?

Marco jurídico regulador del control de los alimentos

1. ¿Cuál es el alcance de la ley o leyes alimentarias (número y tipo de leyes nacionales/subnacionales y forma, definición, contenido, fecha, enmiendas, etc.)?
2. ¿Cómo se definen la legislación alimentaria, los derechos, funciones y responsabilidades (por ejemplo, suministro de información y etiquetado, requisitos en materia de higiene de los alimentos, retención y retirada de los alimentos



Material de referencia

¹⁰ Estas preguntas son ilustrativas de los tipos de indagaciones que deberían realizarse, y deberán adaptarse y complementarse, según convenga, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Su objetivo es orientar la recogida de información, y pueden plantearse a diferentes grupos (por ejemplo, organismos gubernamentales, el sector alimentario, los consumidores), según convenga.

contaminados, etc.) de los organismos gubernamentales, el sector alimentario (incluidos los importadores y exportadores de alimentos), los consumidores y otras instancias implicadas en la cadena alimentaria?

3. ¿Cuáles son los reglamentos y normas relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cuál es su ámbito respectivo? ¿Quién es responsable de establecer/revisar esos reglamentos/normas? ¿Cuáles son las responsabilidades relativas a la imposición del cumplimiento? ¿Cuáles son los mecanismos y sanciones en caso de incumplimiento?
4. ¿Los reglamentos y normas nacionales están armonizados con las correspondientes orientaciones y recomendaciones internacionales (Codex) y los requisitos regionales (en su caso)?
5. ¿Hay diferencias en los reglamentos/normas de inocuidad de los alimentos relativos a los alimentos exportados y a los alimentos destinados al consumo interno?
6. ¿Cuál es el nivel de conocimiento de los diferentes grupos (organismos gubernamentales, sector alimentario, consumidores, etc.) sobre sus funciones, derechos y responsabilidades, tal como se definen en la legislación alimentaria?
7. ¿Cómo consideran los diferentes tipos de partes interesadas (gobierno, consumidores, sector alimentario) el impacto de la legislación alimentaria (por ejemplo, sobre la protección de la salud humana, los costos de imposición del cumplimiento, el impacto en los precios de los alimentos, etc.)?

Inspección de los alimentos e imposición del cumplimiento de la legislación alimentaria

1. ¿Cuál es el alcance de la inspección de los alimentos (por ejemplo, definición y tipos de alimentos/locales, fase de producción y proceso de distribución, inspección continua en línea, examen de los productos terminados, auditoría de los sistemas de garantía de calidad, etc.)?
2. ¿Qué organismos¹¹ se encargan de la inspección de los alimentos y de la imposición del cumplimiento? ¿Cuáles son sus respectivas funciones? ¿Existen superposiciones y/o lagunas?
3. ¿Qué principios (por ejemplo, evaluación de riesgos, transparencia, armonización, no

discriminación, etc.) sirven de base a la inspección de los alimentos?

4. ¿Cómo se planifica y lleva a cabo la inspección de los alimentos en las actividades cotidianas y en respuesta a las emergencias?
5. ¿Qué recursos pueden utilizarse para la inspección de los alimentos: número de inspectores de los alimentos (por establecimiento, por mil personas, etc.); conocimientos técnicos y especializaciones; capacitación; condiciones de empleo; recursos financieros; infraestructura, equipo y suministros; etc.?
6. ¿Cómo se fijan las prioridades y se asignan los recursos? ¿La asignación de recursos depende del nivel de riesgo: alto, medio o bajo?
7. ¿Cuál es la información pertinente (por ejemplo, tipos de empresas alimentarias, riesgos, resultados de la inspección, etc.) disponible? ¿Cómo se gestiona y registra la información?
8. ¿Las actividades de inspección son realizadas de forma sistemática por diferentes organismos y/o en diferentes partes del país? ¿Existe un proceso transparente de apelación?
9. ¿Cuáles son las relaciones entre las oficinas de inspección de los alimentos y otras partes interesadas (por ejemplo, laboratorios, consumidores)?
10. ¿Cómo califican las partes interesadas (por ejemplo, sector alimentario, consumidores) la inspección de los alimentos en función de su eficacia, rendimiento, costos, etc.?

Certificación

1. ¿Qué planes de certificación se utilizan en el país? ¿Cuáles son sus requisitos? ¿Cuáles han sido las experiencias hasta la fecha?
2. ¿Existen políticas y reglamentos establecidos para la certificación de los alimentos?
3. ¿Qué partes interesadas intervienen en la certificación de los alimentos (autoridades oficiales de control de los alimentos y/o organismos ajenos de certificación)?
4. ¿Cuáles son las respectivas funciones y responsabilidades?
5. ¿Cuáles son los recursos con que cuentan?
6. ¿Qué principios operacionales (en su caso) orientan la certificación de los alimentos?

¹¹ En la inspección de los alimentos pueden intervenir diferentes organismos, como los inspectores veterinarios, los inspectores de medicamentos, los inspectores nacionales de salud, los inspectores de alimentos, etc.

Laboratorios de control de los alimentos

1. ¿Cuántos laboratorios de control de los alimentos existen? ¿Dónde están ubicados? ¿Cuál es el alcance de su labor (especialización física, química, microbiológica, etc.)? ¿Cuál es su afiliación institucional (sector público o privado)?
2. ¿Qué principios y procedimientos operacionales (muestreo, garantía de calidad, uso de normas internacionales, validación de los métodos, mantenimiento general, etc.), si los hubiere, sirven de base para la labor de los laboratorios de control de los alimentos?
3. ¿Cuál es el personal de gestión, de análisis y de apoyo disponible? ¿Cuál es su nivel de educación, capacitación y conocimientos especializados?
4. ¿Cuáles son la infraestructura, equipo, instrumentos y suministros disponibles? ¿Cuál es la situación de la infraestructura, equipo e instrumentos disponibles (operacionales, inutilizables, obsoletos, calibrados, etc.)?
5. ¿Qué métodos analíticos (por ejemplo, internos, externos) se utilizan? ¿Están validados, documentados, etc.?
6. ¿Qué normas de referencia se utilizan? ¿Están certificadas, debidamente etiquetadas, registradas, almacenadas, etc.?
7. ¿Se utilizan buenas prácticas de laboratorio y de garantía de calidad? ¿Están acreditados los laboratorios?
8. ¿Cuáles son los recursos financieros disponibles y cómo se asignan (sueldos, mantenimiento, suministros, equipo, etc.)? ¿Existe alguna forma de recuperación de costos?
9. ¿Cuál es la información disponible (por ejemplo, sobre normas internacionales, conocimientos científicos)? ¿Cómo se gestiona la información y se organizan las actividades de registro? ¿Existe un sistema de gestión de la información de los laboratorios?
10. ¿Existen relaciones con instituciones conexas (por ejemplo, otros laboratorios, hospitales, instituciones de salud pública) para la coordinación de los planes/técnicas de muestreo, pruebas de competencia entre laboratorios, validación de los resultados, vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, seguimiento y evaluación, etc.? ¿Cuál es su objetivo? ¿Cuáles son los resultados?

Información, educación (incluida la capacitación) y comunicación

1. ¿Existe una política o estrategia de información y comunicación sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos (incluido el etiquetado)?
2. ¿Qué organizaciones son responsables de la información y las comunicaciones sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cuáles son sus funciones? ¿Cuál es el alcance de sus actividades (mensajes, destinatarios, instrumentos, medios de comunicación, idioma, etc.)?
3. ¿Qué organizaciones participan en la educación y capacitación sobre la inocuidad de los alimentos? ¿Cuáles son sus funciones? ¿Cuál es el alcance de sus actividades (tipo de capacitación, contenido, destinatarios, etc.)?
4. ¿Cuáles son los principios operacionales (por ejemplo, transparencia, objetividad, diálogo de doble dirección con las partes interesadas, etc.) que orientan las actividades de información y comunicación? ¿Se utilizan principios de comunicación de riesgos?
5. ¿Cuáles son los recursos disponibles (por ejemplo, personal, experiencia, especializaciones, recursos financieros, equipo audiovisual y de otro tipo, datos/información sobre los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos y actitudes/opiniones de los consumidores, etc.)? ¿Cómo se utilizan?
6. ¿Existen relaciones con otros grupos (por ejemplo, extensionistas en el sector de la salud/agricultura, sector alimentario, organizaciones de consumidores, medios de comunicación etc.)? ¿Cuál es su objetivo? ¿Cuáles son los resultados?
7. ¿Cuál es el nivel de conocimientos de los diferentes tipos de partes interesadas, de la granja a la mesa, sobre cuestiones y buenas prácticas relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos?



Material de referencia



ANEXO 4

Lista de comprobación de la capacidad

La lista de comprobación de la capacidad que se presenta a continuación puede ayudar a orientar los debates sobre la capacidad existente y el rendimiento de los diferentes aspectos del sistema de control de los alimentos. Puede utilizarse para considerar si la capacidad en cada una de esas esferas es inexistente, disponible en parte, disponible en buena parte o completa y sostenible.

Nivel de capacidad existente

- X** información insuficiente para la evaluación
- 1** inexistente
- 2** disponible en parte
- 3** en gran parte disponible
- 4** completa y sostenible

	<i>Nivel de capacidad</i>				
	<i>X</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Gestión del control de los alimentos					
Compromiso gubernamental para proteger la salud y los intereses del consumidor, y garantizar prácticas equitativas en el comercio de alimentos					
Existencia de una política de inocuidad de los alimentos					
Participación en los foros regionales e internacionales competentes					
Existencia de estructuras administrativas con funciones, responsabilidades y obligaciones bien definidas					
Coordinación operacional entre todos los organismos relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos					
Funcionamiento de un programa nacional de control de los alimentos basado en los principios de análisis de riesgos					
Capacidad de establecer reglamentos y normas basados en los conocimientos científicos y de conformidad con las recomendaciones internacionales					
Aplicación y examen periódico de planes estratégicos y operacionales de inocuidad y calidad de los alimentos					
Existencia de un sistema para la asignación y gestión de los recursos					
Existencia de un sistema para el examen y evaluación constantes de las estructuras de gestión					
Existencia y aplicación de una política para hacer cumplir la legislación alimentaria					
Existencia y aplicación de procedimientos para la autorización de los funcionarios (inspectores, personal encargado de los análisis, etc.)					
Existencia y aplicación de procedimientos para la autorización de laboratorios oficiales de control de los alimentos					
Existencia y aplicación de bases de datos en que se incluya la inspección de los alimentos, el análisis de las enfermedades transmitidas por los alimentos, etc.					
Comunicación entre los organismos gubernamentales implicados					
Programas de capacitación para los funcionarios que intervienen en la inocuidad de los alimentos					
Existencia y aplicación de procedimientos para la consulta de las partes interesadas					
Capacidad de responder a las crisis relacionadas con los alimentos y de gestionarlas					

Material de referencia

	<i>Nivel de capacidad</i>				
	<i>X</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Legislación alimentaria					
Protege claramente la salud y los intereses de los consumidores					
Define claramente las funciones, responsabilidades y derechos					
Incluye definiciones claras para garantizar la coherencia y la seguridad jurídica					
Incorpora sistemas de pesos y contrapesos					
Contiene medidas adecuadas para la imposición del cumplimiento y para el control					
Define claramente los poderes y procedimientos de imposición del cumplimiento					
Incluye obligaciones para garantizar que sólo haya en el mercado alimentos inocuos y debidamente presentados					
Incluye disposiciones sobre la necesidad de incluir información precisa y suficiente en los productos alimenticios					
Prevé la aprobación, registro o licencia de los locales relacionados con la alimentación					
Defiende el nombramiento de los oficiales autorizados					
Prevé la detección de los productos alimenticios y su retirada si se presentan problemas					
Está armonizado con los requisitos internacionales y/o regionales					
Inspección de alimentos					
Políticas y procedimientos documentados para la inspección basada en el riesgo de los alimentos de producción nacional, importados y exportados					
Base de datos nacional de los locales relacionados con los alimentos, clasificados en función del riesgo					
Sistema para la recopilación, notificación y análisis de la información sobre la inspección de los alimentos					
Planificación, ejecución y seguimiento de las actividades de inspección de los alimentos en función del nivel de riesgo: alto, medio y bajo					
Número suficiente de inspectores de los alimentos					
Inspectores con competencia, capacitación y experiencia					
Acceso a recursos, instalaciones, equipo y suministros suficientes					
Sistemas fiables de transporte y comunicación para la prestación de servicios de inspección					
Inspección de los alimentos llevada a cabo en forma coherente, equitativa e íntegra					
Procedimientos documentados y aplicados para la recopilación y presentación de muestras de alimentos a los laboratorios, la solicitud de análisis y la notificación de los resultados					
Procedimientos documentados y aplicados para responder a las emergencias alimentarias y gestionarlas					
Procedimientos documentados y aplicados para la investigación y gestión de los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos					
Procedimientos documentados y aplicados para responder a las quejas de los consumidores					
Procedimientos de inspección aplicados en el marco del sistema de gestión de la calidad					
Mecanismo de examen y evaluación					



Material de referencia

Nivel de capacidad

	X	1	2	3	4
Laboratorios de control de los alimentos					
Número suficiente de laboratorios de control de los alimentos debidamente ubicados					
Número suficiente de laboratorios (de referencia) especializados para los contaminantes, los organismos causantes de enfermedades transmitidas por los alimentos, etc.					
Procedimiento documentado para la aprobación y acreditación de laboratorios de conformidad con las normas internacionales					
Existencia de una red de laboratorios acreditados para realizar pruebas analíticas específicas y para casos de apelación, según convenga					
Número suficiente de analistas de alimentos con preparación, capacitación, experiencia e integridad adecuadas					
Número suficiente de personal de gestión					
Número suficiente de personal de apoyo y técnicos de laboratorio					
Nivel suficiente de infraestructura, instalaciones, equipo, suministros y materiales de referencia					
Acceso a servicios de calibración y mantenimiento					
Programa de garantía de calidad operacional, con inclusión de la participación en pruebas de competencia entre laboratorios					
Utilización de métodos analíticos validados, si existen					
Manual de métodos analíticos oficiales y procedimientos operativos estándar					
Vinculaciones eficaces entre los laboratorios y el sistema de control de los alimentos, incluida la inspección de éstos					
Vinculaciones eficaces entre los laboratorios y el sistema público de salud					
Información, educación (incluida la capacitación), comunicación					
Existencia de una política de información, educación y comunicación con los destinatarios externos (sector alimentario, consumidores, etc.)					
Compromiso gubernamental por entablar un diálogo con las partes interesadas, de la granja a la mesa					
Existencia y aplicación de un programa de actividades de información, educación y comunicación con los consumidores y el sector alimentario					
Consumidores con conocimientos sobre la inocuidad y calidad de los alimentos					
Sector alimentario con conocimientos sobre la inocuidad y calidad de los alimentos y las buenas prácticas					
Existencia y utilización de mecanismos para facilitar la comunicación de doble sentido con las partes interesadas					
Existencia de materiales adecuados de IEC en los idiomas locales					
Número suficiente de funcionarios capacitados con conocimientos prácticos de comunicación y capacitación					
Acceso al equipo adecuado					
Existencia de datos e información actualizada sobre el comportamiento, preocupaciones, actitudes, pautas alimentarias, etc. de los consumidores en relación con la inocuidad de los alimentos					
Existencia y aplicación de un sistema para evaluar el rendimiento y el impacto de los materiales y programas de IEC					



Material de referencia



ANEXO 5

Plantilla para el análisis del sistema de control de los alimentos por las partes interesadas

Parte interesada ¹²	Mandato/función con respecto a la inocuidad y calidad de los alimentos	Intereses concretos	Opiniones acerca del sistema de control de los alimentos




Material de referencia



¹² Introducir en esta columna todas las partes interesadas pertinentes. Entre ellas pueden figurar organismos gubernamentales concretos (por ejemplo, el ministerio de agricultura, de salud o de comercio, el organismo encargado de la inspección de los alimentos, etc.), comités nacionales (por ejemplo, Codex, MSF, etc.), autoridades municipales y urbanas, asociaciones del sector alimentario, consumidores y sus organizaciones, institutos académicos y de investigación, etc.

ANEXO 6

Análisis FODA ilustrativo para un sistema de control de los alimentos¹³

	Aspectos positivos	Aspectos negativos
 <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Material de referencia</p> <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Factores internos</p>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decisión reciente de formular una política relativa a la inocuidad y calidad de los alimentos • Los gestores de organizaciones que intervienen en la gestión del control de los alimentos tienen conocimientos actualizados sobre sistemas eficaces de control de los alimentos gracias a viajes de estudio en el extranjero • Algunos reglamentos y normas permiten dar respuesta a los requisitos económicos y culturales nacionales • Algunos inspectores de alimentos capacitados en técnicas modernas de muestreo e inspección • Un laboratorio oficial de control de alimentos acreditado por un organismo externo • Etc. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duplicación de las funciones y mandatos de los organismos que intervienen en el control de los alimentos en el plano central y en niveles inferiores • Coordinación y transparencia inadecuada en la planificación, ejecución y seguimiento de las actividades de control de los alimentos • Procesos de toma de decisiones para la gestión del control de los alimentos no basados en el riesgo • Fragmentación e incoherencia de la legislación alimentaria • Superposición de las disposiciones jurídicas y de las responsabilidades de imposición del cumplimiento • Variaciones en la aplicación de la legislación por los diferentes organismos y en las diferentes partes del país • Falta de armonización entre las normas y reglamentos nacionales y el Codex • Inspección alimentaria centrada en la detección de los problemas de inocuidad de los alimentos una vez que se han producido y no basada en el riesgo • Informes periódicos de corrupción y fraude en la inspección de los alimentos • Gran probabilidad de contaminación cruzada durante la recopilación y entrega de muestras de alimentos para el análisis de laboratorio • Superposición de los mandatos de los organismos que intervienen en la inspección de los alimentos y el análisis de laboratorio • Laboratorios con equipo que no funciona satisfactoriamente y carentes de los suministros esenciales • Analistas de laboratorios sin preparación suficiente en técnicas analíticas y garantía de calidad • Sector alimentario con conocimientos y técnicas limitados para aplicar las buenas prácticas de higiene, las buenas prácticas de fabricación, el sistema HACCP, etc. • Limitada transparencia en la toma de decisiones sobre la inocuidad de los alimentos y suministro insuficiente de información a los consumidores y otras partes interesadas • Etc.
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Factores externos</p>	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adhesión a la Comisión del Codex Alimentarius • Adhesión a la Organización Mundial de Comercio • Interés de los donantes en el fortalecimiento de la capacidad relacionada con el comercio para cumplir los requisitos en materia de MSF • Establecimiento de una comisión de reforma jurídica • Establecimiento de nuevas asociaciones de consumidores en el sector alimentario • Mayor utilización de BPA, BPH, sistemas HACCP, etc. por el sector alimentario • Etc. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resistencia al cambio de algunos organismos y ministerios gubernamentales • Mayor frecuencia de brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos en la región • Los vendedores y gobiernos de todo el mundo tienen poca confianza en la inocuidad y calidad de los alimentos producidos en el país • Contradicción entre las prioridades y necesidades de desarrollo • Recursos limitados del presupuesto central • Inestabilidad política en algunas partes de la frontera con el país vecino • Etc.



¹³ Este análisis FODA es un ejemplo que ilustra algunas de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas habituales que están relacionadas con sistemas de control de los alimentos de diferentes países.

Puntos de referencia para los componentes de un sistema de control de los alimentos¹⁴

Los siguientes puntos de referencia 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. No deben interpretarse en sentido prescriptivo, ya que no hay un modelo único válido para las necesidades y situaciones de los diferentes países.

A. Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la gestión del control de los alimentos

Compromiso gubernamental

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

Capacidad y desempeño en el plano organizativo

1. Coordinación operacional de alcance nacional entre todos los organismos relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos.
2. Existencia de estructuras administrativas (organismo único, sistema basado en varios organismos, sistema integrado) con funciones, competencias y responsabilidades claramente definidas.

3. 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.
4. Capacidad de establecer reglamentos y normas basados en sólidos criterios científicos y en conformidad con las recomendaciones internacionales (Codex).
5. Existencia de planes estratégicos y operacionales que establezcan prioridades, metas e indicadores para la inocuidad y calidad de los alimentos y sean examinados periódicamente.
6. 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.
7. Existencia de un sistema para el examen y evaluación continuados de las estructuras generales de gestión.
8. Existencia de una política de aplicación de la legislación alimentaria documentada, con inclusión de planteamientos preventivos.
9. Existencia de un procedimiento documentado para la autorización de los funcionarios competentes, como los inspectores de alimentos, el personal encargado de los análisis, etc.
10. Existencia de un procedimiento documentado para la autorización de laboratorios oficiales de control de los alimentos.
11. 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.).
12. 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.
13. Existencia de procedimientos establecidos para la consulta con diferentes partes interesadas.



¹⁴ Tomado de FAO. 2007. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos: Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0601s/a0601s00.pdf>).

14. Capacidad de respuesta y de gestión frente a las crisis relacionadas con los alimentos.

B. Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la legislación alimentaria

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

1. Protege la salud y los intereses de los consumidores.
2. Define claramente las funciones y responsabilidades de los organismos gubernamentales encargados del control de los alimentos y el mecanismo de interrelación entre ellos.
3. 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.
4. Incluye definiciones claras para garantizar la coherencia y la seguridad jurídica.
5. Está basada en el análisis de riesgos inspirado en asesoramiento científico de alta calidad, transparente e independiente.
6. Garantiza la transparencia en la elaboración de los reglamentos y normas sobre los alimentos y el acceso a la información.
7. Incorpora distintos pesos y contrapesos para evitar el abuso de poder.
8. Define claramente las facultades y procedimientos para conseguir la observancia (por ejemplo, órdenes de prohibición, notificaciones de mejora, cierres y otras órdenes, etc.).
9. Establece medidas adecuadas de observancia y control, con inclusión de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias.
10. 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.
11. Incluye obligaciones para garantizar que se distribuyan en el mercado únicamente alimentos inocuos y con informaciones correctas.
12. Incluye disposiciones sobre la información precisa y suficiente en los productos alimenticios.
13. Prevé la aprobación, registro o concesión de licencias para los locales relacionados con los alimentos.
14. Define el nombramiento de los funcionarios competentes.
15. Prevé medidas de rastreo de los productos alimenticios y su retirada en caso de problemas.

16. Reconoce las obligaciones internacionales del país, en particular en relación con el comercio.

C. 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.

D. 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 para 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 la debida preparación, capacitación, experiencia e integridad; 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.

E. Puntos de referencia internacionalmente aceptados para la IEC sobre la inocuidad y calidad de los alimentos

1. 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.).
2. Existencia de un programa para la planificación, elaboración y ejecución de actividades de IEC de forma coordinada.
3. Existencia de materiales de IEC adecuados (en los idiomas locales) y acceso a ellos.
4. El organismo de control de los alimentos tiene un número suficiente de funcionarios capacitados, con los debidos conocimientos técnicos sobre IEC.
5. Acceso a equipo adecuado (por ejemplo, ordenadores, impresoras, unidades de educación móviles, medios audiovisuales) y recursos financieros.
6. El personal del organismo de control promueve activamente la IEC con las partes interesadas externas, incluidos los medios de comunicación de masas.
7. 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.
8. Recopilación habitual de datos y de información sobre el comportamiento, actitudes, preocupaciones, hábitos dietéticos, etc. de los consumidores.
9. Existencia de un sistema para la comunicación de riesgos, en particular durante las emergencias alimentarias.
10. Sistema para evaluar el desempeño e impacto de los materiales y programas de IEC.



Material de referencia



ANEXO 8

Ejemplos de esferas donde es posible el fortalecimiento de la capacidad

Esferas donde es posible el fortalecimiento de la capacidad

Prioridad

	alta	med.	baja
Gestión del control de los alimentos			
Análisis, formulación y planificación estratégica de las políticas			
Elaboración de estructuras administrativas con funciones, responsabilidades y obligaciones claramente definidas			
Elaboración y aplicación de un programa de control de los alimentos basado en el análisis de riesgos			
Elaboración y funcionamiento de mecanismos para la comunicación y la coordinación entre los organismos gubernamentales			
Elaboración y funcionamiento de mecanismos para promover el diálogo con otras partes interesadas			
Elaboración y funcionamiento de sistemas de gestión de la información relacionados con la inocuidad de los alimentos			
Elaboración y realización de programas de capacitación			
Seguimiento y vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos			
Sistemas para responder ante las emergencias relacionadas con los alimentos y gestionarlas			
Recaudación de fondos y gestión financiera			
Intercambio de información y comunicación con las partes interesadas nacionales, regionales y/o internacionales			
Participación en foros regionales e internacionales relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos			
Otros (introducir a continuación):			
Legislación alimentaria			
Redacción y/o actualización de la legislación alimentaria			
Redacción y/o actualización de los reglamentos y normas sobre inocuidad y calidad de los alimentos			
Armonización de los reglamentos y normas sobre inocuidad de los alimentos con las recomendaciones regionales/internacionales			
Otros (introducir a continuación):			

Material de referencia

Esferas donde es posible el fortalecimiento de la capacidad

Prioridad

	<i>alta</i>	<i>med.</i>	<i>baja</i>
Inspección de los alimentos			
Elaboración y/o aplicación de políticas y procedimientos para la inspección basada en el riesgo de los alimentos de producción nacional, exportados e importados			
Elaboración y/o aplicación de sistemas para la recogida, notificación y análisis de la información			
Elaboración de materiales de capacitación y realización de programas de capacitación			
Instrumentos y equipo para aplicar técnicas de inspección modernas			
Evaluación de planes de HACCP y de su aplicación			
Auditoría de los establecimientos alimentarios			
Gestión y respuesta en casos de emergencias alimentarias, brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos, etc.			
Otros (introducir a continuación):			
Laboratorios de control de los alimentos			
Protocolos de muestreo y preparación de muestras			
Métodos y procedimientos analíticos			
Uso de normas internacionales (ISO/IEC 17205, buenas prácticas de laboratorio, etc.)			
Conocimientos teóricos y prácticos, científicos, técnicos y de gestión			
Garantía de calidad de los análisis			
Seguimiento de los contaminantes			
Presentación de informes y documentación			
Desarrollo y capacitación de los recursos humanos			
Aprobación y acreditación de los laboratorios de alimentos			
Equipo, instrumentos, materiales de referencias, instalaciones, etc.			
Otros (introducir a continuación):			



Material de referencia

Esferas donde es posible el fortalecimiento de la capacidad

Prioridad

	<i>alta</i>	<i>med.</i>	<i>baja</i>
Información, educación y comunicación			
Política/estrategia para la IEC con los consumidores, sector alimentario, etc.			
Conocimientos y técnicas de comunicaciones y educación pública			
Formulación, aplicación y seguimiento de actividades de IEC			
Recopilación y análisis de datos e informaciones sobre el comportamiento, actitudes, preocupaciones, preferencias dietéticas, etc. de los consumidores			
Estrategias y procedimientos para la comunicación de riesgos			
Mecanismos para la participación del sector privado y de los consumidores			
Equipo de comunicación			
Otros (introducir a continuación):			



Material de referencia



Plantilla para un plan de acción de fortalecimiento de la capacidad

META

Objetivo

Efecto directo deseado

Acciones <i>¿Qué se va a hacer?</i>	Responsabilidades <i>¿Quién lo hará?</i>	Marco cronológico <i>¿Para cuándo?</i>	Recursos <i>¿Qué fondos necesitan/están disponibles?</i>	Indicadores <i>¿Cómo supervisar el progreso?</i>
1.				
2.				
3.				
4.				



Material de referencia

Objetivo

Efecto directo deseado

Acciones <i>¿Qué se va a hacer?</i>	Responsabilidades <i>¿Quién lo hará?</i>	Marco cronológico <i>¿Para cuándo?</i>	Recursos <i>¿Qué fondos necesitan/están disponibles?</i>	Indicadores <i>¿Cómo supervisar el progreso?</i>
1.				
2.				
3.				
4.				

Objetivo

Efecto directo deseado

Acciones <i>¿Qué se va a hacer?</i>	Responsabilidades <i>¿Quién lo hará?</i>	Marco cronológico <i>¿Para cuándo?</i>	Recursos <i>¿Qué fondos necesitan/están disponibles?</i>	Indicadores <i>¿Cómo supervisar el progreso?</i>
1.				
2.				
3.				
4.				

Objetivo

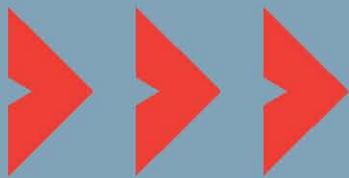
Efecto directo deseado

Acciones <i>¿Qué se va a hacer?</i>	Responsabilidades <i>¿Quién lo hará?</i>	Marco cronológico <i>¿Para cuándo?</i>	Recursos <i>¿Qué fondos necesitan/están disponibles?</i>	Indicadores <i>¿Cómo supervisar el progreso?</i>
1.				
2.				
3.				
4.				



Material de referencia





La existencia de sistemas nacionales eficaces de control de los alimentos es fundamental para la seguridad alimentaria, la salud pública, la protección del consumidor y el comercio internacional. No obstante, en muchos países, los sistemas 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 exportación de alimentos. En respuesta a estos problemas, se recomienda el fortalecimiento de la capacidad.

Esta guía ha sido elaborada por la FAO para mejorar los resultados y aumentar los efectos de las actividades de fortalecimiento de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos en el futuro. Se presenta un proceso sencillo, en cinco pasos, para evaluar sistemáticamente las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de todo el sistema de control de los alimentos. En cada paso se incluye una serie de cuestiones clave para orientar la evaluación, así como sugerencias prácticas para ayudar a quienes utilicen la guía. Se adjunta, como material de referencia, orientación más detallada, en particular cuestionarios de encuestas, preguntas clave para los debates y listas de comprobación de la capacidad y las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.

Gracias a su planteamiento sistemático para determinar las necesidades y ordenarlas por orden de prioridad y elaborar un plan de acción que refuerce la capacidad del sistema de control de los alimentos, esta guía mejorará la capacidad de los organismos reguladores de la inocuidad de los alimentos para planificar, aplicar y supervisar sus actividades. Ayudará también a utilizar de manera más eficiente los recursos disponibles con el fin de disponer de más recursos adicionales para atender las necesidades no satisfechas.

ISBN 978-92-5-305730-6



9 789253 057306

TC/M/A1142S1/07.07/500