



## Planificación y programas de control de los alimentos

Durante los últimos años, la necesidad de contar con acciones planificadas para mejorar el control de la inocuidad de los alimentos comenzó a cobrar importancia tanto en el nivel nacional, provincial como local. La duplicación de tareas, la fragmentación de las medidas de vigilancia y la falta de coordinación entre los diferentes organismos encargados del control de los alimentos, llevaron a los actores del sistema a buscar alternativas para optimizar las actividades diarias de control, armonizar criterios de trabajo y articular proyectos.

Diversos organismos internacionales han desarrollado y recomendado líneas de trabajo y criterios de acción específicos para lograr el fortalecimiento de los sistemas locales en control de los alimentos. Asimismo, se han desarrollado una gran cantidad de manuales que aportan herramientas metodológicas concretas para aplicar en un proceso de planificación estratégica. En este contexto, la planificación y programación de las tareas se han convertido en la base de las acciones de control exitosas en la prevención de las ETA.

En este capítulo estableceremos algunas nociones básicas sobre el concepto de planificación, haciendo hincapié en aquellos elementos y/o etapas que consideramos fundamentales para comenzar a planificar un proyecto sobre control de la inocuidad de los alimentos teniendo en cuenta el contexto local.

### ■ Aproximaciones al concepto

En general, cuando se habla de planificación se tiende a relacionarla con la idea de organizar, ordenar, coordinar determinadas situaciones o aspectos de una problemática. También se la asocia con frecuencia con aquellos planes, programas o proyectos que se plasman en algún documento escrito. Sin embargo, este concepto no debiera agotarse en estas ideas. El especialista en planificación Carlos Matus plantea que “debemos entender la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante”.<sup>1</sup> Es decir, la planificación debe ser entendida en tanto proceso, en tanto forma de fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos a través del uso eficiente de los recursos.

Ahora bien, muchas veces nos preguntamos ¿Por qué planificar? En todos los ámbitos de vida, tanto en las situaciones cotidianas como en las prácticas sociales e institucionales, nos encontramos permanentemente con múltiples objetivos a alcanzar y escasos medios y recursos. Para resolver esta situación, en general se analizan los diferentes caminos posibles a fin de establecer acciones y obtener así los resultados esperados. Resulta claro entonces que muchas veces planificamos “sin darnos cuenta”, analizamos la realidad y tomamos decisiones para proceder a la acción y cumplir los objetivos previstos. Sin embargo, tener presente en nuestras acciones los beneficios que otorga un proceso de planificación nos permitirá llevar adelante de forma eficiente y ágil cualquier proyecto que nos propongamos.

1 - Carlos Matus, “Política, planificación y gobierno”, Altadir, 1986.

“La planificación traza las líneas rectoras de un camino a seguir, es por ello que debe preceder y presidir la acción”

La planificación es entonces un punto de partida fundamental para todas aquellas personas que pretenden iniciar, mantener y consolidar un proyecto basado en la implementación de políticas y acciones que tiendan a reducir los problemas de inocuidad alimentaria en la población.

Planificar es un proceso. Es una actividad continua que no termina con la formulación de un plan determinado como fin en sí mismo, sino que implica un reajuste permanente entre metas, actividades y recursos a través de los cuales se pretende incidir sobre algunos aspectos de la realidad.

No es un proceso estático. Existen diversos actores sociales y factores externos que inciden sobre la realidad sobre la que queremos actuar, esto hace que el dinamismo sea una de las características principales que tenemos que tener en cuenta en el transcurso de cualquier proyecto.

Ninguna planificación se hace de una vez y para siempre. Según los cambios en el contexto y en los escenarios en que se aplica, el plan va incorporando lo nuevo y las incertidumbres, las posibilidades y los conflictos de la coyuntura. Asimismo, se va nutriendo de la realimentación, de la ida y la vuelta, de compartir experiencias, observaciones y sugerencias en todas las etapas del proceso.

### El Enfoque de Marco Lógico

Existen diferentes métodos de planificación, útiles para tratar diferentes problemáticas y desarrollados de acuerdo al ámbito donde se implementan. Una metodología muy utilizada por diferentes organismos internacionales y nacionales para la conceptualización, el diseño, la ejecución, el seguimiento del desempeño y la evaluación de proyectos, es el Enfoque de Marco Lógico (EML). Su objetivo es darle estructura al proceso de planificación y comunicar la información esencial sobre un proyecto.

El uso del EML ayuda a:

- Clarificar el propósito y la justificación de un proyecto.
- Identificar las necesidades de información.
- Definir claramente los elementos claves de un proyecto.
- Analizar el entorno del proyecto desde el inicio.
- Facilitar la comunicación entre las partes implicadas.
- Identificar cómo se debe medir el éxito o el fracaso del proyecto

Objetivo general	Objetivos específicos	Resultados esperados	Actividades	Recursos

## ■ Sugerencias y propuestas para la acción

Para comenzar un proceso de planificación en control de la inocuidad de los alimentos en el nivel jurisdiccional, recomendamos considerar y tomar como base los cinco componentes para las actividades gubernamentales de control de la inocuidad de los alimentos recomendados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, siglas de Food and Agriculture Organization) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

### Los 5 componentes de un sistema de control de la inocuidad de los Alimentos

- I. Gestión del Control de los Alimentos
- II. Legislación Alimentaria
- III. Inspección/Auditoría de Alimentos
- IV. Vigilancia Alimentaria y laboratorio
- V. Información, Educación y Comunicación

Considerar estos elementos básicos ayuda a organizar la información sin perder de vista los temas centrales que debería abordar un Sistema de Control de Alimentos. De esta forma, se podrá llevar a cabo una planificación de actividades coherente y con una visión integral de todo el sistema. En caso de que no se posea información ni recursos para abordar alguno de estos componentes, se deberá analizar la situación e incorporarlo en una etapa posterior. Cada proyecto dependerá entonces de la situación actual en que se encuentren las áreas de control de alimentos en cada jurisdicción, de los recursos con los que cuentan, de la decisión política de llevarlo a cabo, entre otros aspectos.

El compromiso y la responsabilidad de las personas que lleven adelante la planificación es sumamente importante para el éxito de la misma. Teniendo en cuenta los cinco componentes que detallamos anteriormente, recomendamos convocar a participar a integrantes de diferentes áreas como laboratorio y vigilancia alimentaria, auditoría/inspección, comunicación, área legal y autoridades locales. Asimismo, la participación de actores externos de otras áreas de salud, de la industria y los consumidores es fundamental, **ya que cuanto más interdisciplinario e intersectorial sea el equipo más enriquecedora será la planificación.** Una vez conformado el mismo, se deberán establecer los tiempos y aclarar algunas pautas de trabajo rescatando la importancia y el desafío que implica este proceso para todos los que lo integren.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que en el ciclo de vida de la planificación de un proyecto se pueden identificar 4 fases fundamentales, de las cuales deben participar todos los integrantes del equipo de planificación:



Cada una de estas etapas es fundamental para llevar adelante una planificación exitosa en control de la inocuidad de los alimentos. Es importante no concebirlas como momentos de una secuencia lineal y rígida, sino, por el contrario, como **etapas que se reformulan y reajustan permanentemente** según las circunstancias. Intentaremos establecer a continuación algunas recomendaciones o puntos importantes a evaluar a la hora de abordar cada una de estas etapas de la planificación.

## A) Identificar el problema

¿Cuáles son las principales problemáticas que identificamos en nuestra jurisdicción en relación al control de la inocuidad de los alimentos y la prevención de las Enfermedades de Transmisión Alimentaria (ETA)?

En todo proceso de planificación se debe comenzar con el examen y análisis de la situación actual. Es lo que llamamos **etapa de diagnóstico**, la cual nos permite establecer adónde estamos para poder luego plantear adónde queremos llegar y qué cambios queremos lograr. Identificar los problemas o situación a abordar es uno de los pasos más complejos, ya que muchas veces existen problemáticas de diversa índole, se abren frentes de acción muy amplios o se interrelacionan temas que necesitan gestiones diferentes.

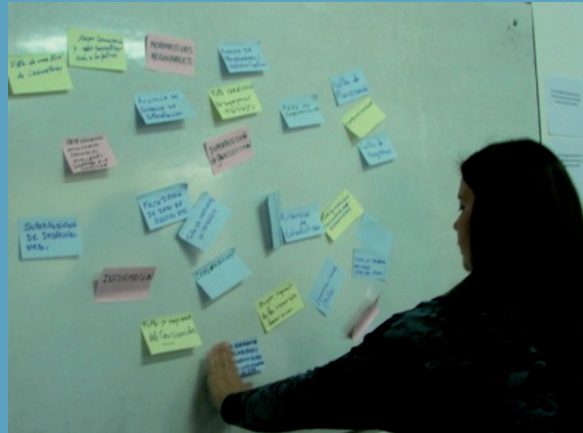
Una metodología muy utilizada para identificar problemas es el “**Árbol de problemas**”. Esta herramienta nos ayuda a identificar las causas principales y directas de la existencia de dicho problema, así como también los efectos directos del mismo. Un punto clave es que permite la participación de todos los actores que forman parte del proyecto, ya que cada uno, desde su lugar, tiene una visión diferente sobre el tema y puede realizar los aportes que considere pertinentes. El diagrama de árbol facilita la organización de los problemas que servirán de base para la identificación de los objetivos que guiarán el programa o proyecto.

Esta primera etapa de diagnóstico o de análisis situacional nos permite obtener la información necesaria para planificar adecuadamente una estrategia y ejecutar un programa que contribuya a cambiar las condiciones iniciales que originan la situación problemática. **Los diagnósticos no recogen toda la realidad, sino sólo aquello que interesa a nuestros fines.** En este marco es necesario realizar un análisis en términos de viabilidad y factibilidad. Es decir, se deben observar los factores económicos, socioculturales, políticos y técnicos y evaluar nuestra capacidad de intervención sobre los mismos.

El campo de problemáticas vinculadas al control de la inocuidad de los alimentos es diverso y complejo. Un ejemplo es la multiplicidad de problemas existentes en relación a las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA), esto hace imprescindible identificarlos debidamente y jerarquizarlos. Este proceso de jerarquización es fundamental ya que nos ayuda a **establecer prioridades** y visualizar de una forma más clara cuál será la base para proponer las estrategias de acción. Como dijimos anteriormente, es importante tener en cuenta en este proceso los componentes que integran un sistema de control de la inocuidad de los alimentos.

## DIAGRAMA DE AFINIDAD o Método KJ

Una herramienta muy utilizada para organizar la información y establecer prioridades es el método KJ (del nombre de su creador, Kawakita Jiro)



\*Es una técnica para organizar y agrupar información reunida a partir de una lluvia de ideas.

\*Ayuda a identificar ideas y acciones necesarias, establecer prioridades y sirve de base para proponer estrategias.

\* Produce consenso por medio de la clasificación en forma colectiva.

### ¿Cómo se utiliza?

1. Armar el equipo .
2. Establecer el problema.
3. Hacer lluvia de ideas/Reunir datos.
4. Transferir datos a papeles autoadhesivos.
5. Reunir los papeles autoadhesivos en grupos similares.
6. Crear un título para cada agrupación de datos.
7. Dibujar el Diagrama de Afinidad terminado.
8. Discusión.

## B) Diseñar la estrategia de acción.

¿Qué cambios queremos lograr con nuestro proyecto? ¿Qué acciones o tareas se deberían llevar a cabo para lograr estos cambios? ¿Con qué recursos?

Las estrategias/actividades que integran una planificación en control de la inocuidad de los alimentos seguirán un enfoque basado en la salud pública:

- priorizar la prevención.
- reforzar las actividades de vigilancia, auditoría y las acciones regulatorias.
- mejorar la respuesta ante incidentes.

Esta segunda fase es la del **diseño y planificación**, y es donde deberemos tomar todas las decisiones para la acción. Una vez definido el o los problemas que vamos a abordar, el siguiente paso será fijar los **objetivos** que guiarán nuestro plan, definir las **actividades** que se llevarán a cabo para cumplir los objetivos, precisar los **destinatarios** a los cuales estará dirigido el proyecto y determinar los **recursos** que se necesitarán para su ejecución.

Un punto importante antes de comenzar es establecer el **periodo de duración** del proyecto, desde la fecha de inicio hasta su finalización. Para el nivel local, se deberá tener en cuenta en qué mes del año se cierra el presupuesto en cada Municipio o Provincia para el año siguiente, y evaluar la necesidad de que el proyecto sea aprobado a través de una ordenanza elaborada por el Concejo Deliberante del Municipio. Lograr que el proyecto esté plasmado en la legislación local, es un paso imprescindible para alcanzar el apoyo político necesario para sostenerlo en el tiempo y visualizar resultados.

El primer paso es entonces identificar los **objetivos generales** y los **objetivos específicos** del proyecto. Estos nos permiten saber hacia dónde vamos y qué esperamos del proyecto, ya que determinan los posibles resultados que se obtendrán como respuesta al problema planteado. Los objetivos se obtienen traduciendo los problemas en soluciones positivas. Es por ello que deben relacionarse en forma directa y permanente con la problemática a resolver.

Asimismo, se deberán plantear los **resultados esperados** de la concreción del proyecto. Los resultados son el producto directo, tangible y específico que el proyecto puede garantizar como consecuencia de sus actividades. El siguiente paso será entonces diseñar las **actividades** que se llevarán a cabo para cumplir los mismos. Las actividades son aquellas tareas que, paso a paso, hay que efectuar para producir los resultados. Deben ser planteadas con el mayor detalle posible y no se deben perder de vista las ideas fuerza que guían el proyecto y el enfoque adecuado.

Objetivo general	Objetivo específicos
El objetivo a largo plazo al que el programa y/o proyecto va a contribuir. Ejemplo: Fortalecer las relaciones entre las áreas de salud de 8 Municipios de la zona sur de la Provincia de Buenos Aires.	Los cambios que el programa y/o proyecto intentará conseguir si es implementado con éxito y a tiempo. Ejemplo: Impulsar espacios de intercambio y acción conjunta entre los Municipios seleccionados.
Resultados esperados	Actividades
Los resultados son el producto directo, tangible y específico de las actividades del programa o proyecto Ejemplo: UNA Reunión mensual entre los referentes de las áreas de salud de cada Municipio.	Tareas que, paso a paso, hay que efectuar para producir los resultados. Ejemplo: -Enviar invitación para la reunión a cada referente. -Solicitar al área de ceremonial y protocolo que coordinen la logística del evento. -Designar al encargado de coordinar la reunión y registrar las conclusiones. -Enviar recordatorio de la reunión y confirmar asistentes. -Elaborar e imprimir programa, y documentos de trabajo para entregar en la reunión. -Imprimir planilla de asistencia

Las actividades deben responder a los objetivos, ser viables y medibles. Una forma de organizar las actividades es elaborar un **cronograma de actividades** -calendarización- a partir de la realización de un cuadro de doble entrada en el que se exponen de manera vertical las actividades y de manera ho-

horizontal el tiempo de duración de los mismos. Este cronograma permitirá visualizar rápidamente y con una secuencia lógica la programación de actividades y en función de la misma, hacer las modificaciones necesarias para evitar superposiciones y “cuellos de botella” en la planificación.

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Actividad 1	X	X										
Actividad 2		X	X	X	X							
Actividad 3								X	X	X		
Actividad 4										X	X	X

Para finalizar se deberán tener en cuenta los insumos y recursos (humanos, físicos, materiales, etc.) necesarios para llevar adelante el proyecto.

### C) Poner en marcha el proyecto

Luego de diseñar la estrategia llegamos a la etapa de ejecución del proyecto, es decir, ahora deberemos llevar adelante las acciones estipuladas en nuestra planificación. La ejecución es el núcleo de la gestión de proyectos. Esta incluye: realizar las actividades y las tareas planificadas, y el control y seguimiento de todos los recursos (humanos, financieros y físicos) para asegurar que los resultados del proyecto sean obtenidos de manera oportuna y eficaz. Es fundamental realizar un monitoreo de estas acciones y supervisar el cumplimiento de las mismas, a través de reuniones de equipo, revisión de los informes, documentos, cronograma de actividades elaborados en la etapa de diseño. De esta forma, podremos ajustar el proyecto de acuerdo a los problemas detectados. Una forma de estipular y dejar registrado los momentos en que dedicaremos tiempo a revisar el proyecto, es incorporarlos dentro de la calendarización de actividades.

### D) Evaluar en proceso

¿Cómo medimos que vamos en la dirección correcta?

La última etapa es la de la **evaluación** del proyecto. Esta apunta a un análisis crítico de las etapas de diseño y ejecución y tiene como finalidad determinar hasta qué punto se alcanzaron realmente los objetivos. Se analizará aquí si se modificó la situación inicial, si las metas y resultados establecidos fueron satisfechos y dónde hubo esfuerzos mal aprovechados y fructíferos, además de las causas del éxito o del fracaso del proyecto.

Es importante destacar que la evaluación se debe dar durante todo el proceso, es decir, la planificación debe estar sujeta a un proceso de evaluación permanente que permita acercarse a los objetivos planteados y así visualizar problemas o dificultades y corregir a tiempo los procesos en marcha.

Para ello, es necesario establecer **indicadores** de evaluación. Estos nos permiten medir si la ejecución del proyecto ha sido exitosa. Estos indicadores deben ser verificables por medios externos y especificar tres atributos básicos: calidad-cantidad-tiempo. Los **medios de verificación** son aquellas fuentes de información necesarias para la recopilación de los datos que permiten la verificación de los indicadores.

#### A modo de EJEMPLO

Objetivo: Reducir la mortalidad infantil

Indicador: “La tasa de mortalidad infantil entre enero de 2011 y diciembre de 2014 se ha reducido en un 50%”

Medio de verificación: INDEC- Publicación Ministerio de Salud

La participación de todos los actores involucrados en el proyecto en el proceso evaluativo conduce a una comprensión más acabada del proyecto que se está examinando y puede aportar un enfoque más constructivo para llevar a cabo las actividades del proyecto.

En suma, la planificación de actividades es la base del trabajo en control de los alimentos y prevención de las ETA, ya que incorpora una nueva forma de abordar estas acciones, las problemáticas existentes se afrontan de manera coordinada y responsable y como resultado, el sistema en su conjunto se ve fortalecido. Este enfoque será efectivo si las autoridades que tienen la responsabilidad de decisión están dispuestas a tomar la iniciativa de llevar a la práctica lo que se ha planificado.

### ■ Itinerarios de lectura

Para acceder a mayor información sobre sistemas locales en control de los alimentos, le sugerimos acceder a los siguientes Guías de trabajo:

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos: Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad [en línea]. Roma: FAO, 2007 <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0601s/a0601s00.pdf>> [Consulta: 2 de nov. 2011]

FAO/OMS. Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Estudio FAO Alimentación y Nutrición N° 76. [en línea]. Roma: FAO, 2003. <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>> [Consulta: 2 de Nov. 2011]

Molins, Ricardo. Desempeño, visión y estrategia (DVE) para servicios nacionales de inocuidad de alimentos [en línea]. Ana Marisa Cordero, Enrique Pérez, María Lourdes Abularach. 2ª ed. San José, Costa Rica: IICA, 2008. <<http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/Sanidad/Publicaciones%20de%20SAIA/DVE%20en%20Inocuidad%20de%20los%20alimentos%20español%20da%20edic.pdf>> [Consulta: 01 de nov. 2011].

Cordero, Ana Marisa. Manual de aplicación: instrumento desempeño, visión y estrategia (DVE) para los servicios nacionales de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos (SAIA) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) [en línea]. Ana Marisa Cordero, Víctor Arrúa, Ricardo Molins. San José, Costa Rica: IICA, 2008. <<http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/Sanidad/Publicaciones%20de%20SAIA/manual%20de%20aplicacion%20final%20esp.pdf>> [Consulta: 01 de nov. 2011].

Si su interés es profundizar sobre el Enfoque del Marco Lógico le sugerimos la lectura del siguiente documento

Grupo de trabajo metodológico de la Agencia Noruega para la Cooperación para el desarrollo (NORAD). Enfoque del Marco Lógico como herramienta para la planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos. [en línea]. 2ª ed. Oslo: NORAD, 1992. <<http://latinamerica.dpi.org/documents/NORADManualdeMarcoLogico.pdf>> [Consulta: 01 de nov. 2011].