

## Sumari

La planificació estratègica en seguretat alimentària.

Novetats editorials del Departament de Salut.

# La planificació estratègica en seguretat alimentària\*

La seguretat alimentària ha estat abordada tradicionalment de manera parcial i fragmentada. El concepte de seguretat alimentària s'ha associat gairebé de manera exclusiva al d'innocuitat dels aliments posats a disposició del consumidor i a mesures de gestió del risc centrades en el control oficial de les fases finals de la cadena alimentària.

Una altra característica històrica de les polítiques de seguretat alimentària ha estat el fort protagonisme de les administracions públiques al costat de la falta de reconeixement de la importància i la responsabilitat dels operadors de la cadena alimentària i dels consumidors en tot el procés d'anàlisi del risc. Aquest enfocament té importants limitacions. No és fins a la publicació del *Llibre blanc sobre seguretat alimentària* de la Comissió Europea i de la normativa derivada<sup>1,2</sup> que es defineix clarament la responsabilitat dels operadors econòmics, els ciutadans i les administracions públiques. En aquest marc, el paper de les administracions públiques ha de ser el d'un gestor al qual correspon també el paper de mobilitzar recursos i impulsar les actuacions de tots els implicats en la cadena alimentària d'acord amb principis de coordinació i col·laboració. Sense aquest nou enfocament relacional<sup>3</sup> és molt difícil assegurar elevats nivells de seguretat alimentària.

L'enfocament tradicional no ha considerat prou la cadena alimentària en el seu conjunt. Les accions dutes a terme per les administracions competents en medi ambient i agricultura en les fases més primàries de la cadena alimentària han contribuït sens dubte a la millora de la seguretat dels aliments. Malgrat això, cal donar un pas més i establir una implicació explícita de totes les administracions en l'enfocament global de

seguretat de la cadena alimentària i en una estratègia de sinergia i complementarietat de les accions aplicades en totes les fases de la cadena de producció d'aliments.

L'atenció prestada a les fases finals de la cadena alimentària es deu, en gran part, a motius històrics. L'experiència i els coneixements científics disponibles ressaltaven la importància dels perills biològics tradicionals per a la gestió dels quals són eficaces i, en general, necessàries mesures de control aplicades en les fases immediatament anteriors al consum, com són la higiene dels processos i l'aplicació adequada de tractaments tèrmics i de refrigeració.

D'altra banda, ha existit una clara preponderància de la gestió del risc en detriment de la resta d'elements que componen el procés d'anàlisi del risc (avaluació, gestió i comunicació). Això ha estat motivat pel protagonisme, pràcticament exclusiu, dels organismes responsables del seu control oficial, habitualment desbordats i subjectes a la pressió que suposa la immensa tasca de gestió.

Aquesta gestió s'ha dut a terme moltes vegades mitjançant un model que no sempre ha estat prou proactiu, sinó més aviat reactiu. Encara que la resposta als problemes ha estat normalment ràpida i eficaç, no hi ha hagut un desenvolupament suficient d'activitats d'investigació que permetessin als gestors avançar-se a la seva aparició i reduir-ne així l'impacte i les crisis generades. En un context d'aquesta naturalesa, l'avaluació i la comunicació de riscos no han estat suficientment desenvolupades.

En els últims anys, alguns perills químics i agents biològics determinats, especialment resistents als mètodes de control tradicio-

nals, han adquirit un gran protagonisme i han generat importants crisis de les quals en són clars exemples les derivades de l'encefalopatia espongiforme bovina o de les dioxines. D'altra banda, els estudis d'avaluació quantitativa del risc han posat en evidència la forta correlació entre la prevalença de determinats perills biològics en les explotacions ramaderes i el risc per a la salut humana com és el cas, per exemple, de *Salmonella enteritidis*. Tot això ha posat de relleu la importància d'aplicar el conjunt del procés d'anàlisi del risc i de considerar les mesures preventives sobre la fase primària i el medi ambient com a elements indispensables per a la seguretat, que no poden ser substituïts per accions implementades en fases posteriors de la cadena alimentària.

### **El nou concepte de seguretat alimentària. Una visió integradora i global**

El primer canvi rellevant que ha comportat un replantejament del concepte de seguretat alimentària ha estat la incorporació de la fase primària i els factors mediambientals com a elements clau per a la innocuïtat dels aliments en aplicació del principi de "la granja a la taula". Però el concepte de seguretat alimentària segueix actualment immers en un nou salt qualitatiu per adaptar-se a les demandes de la societat. Estudis sociològics recents indiquen que les societats occidentals entenen el concepte d'una manera que va més enllà de la innocuïtat, incloent aspectes com l'autenticitat, la puresa, la qualitat i la relació nutrició-salut, entre d'altres factors.<sup>4,5</sup> S'hi associen, en general, totes aquelles qüestions que afecten la confiança dels consumidors en la cadena alimentària, a la qual s'exigeix, a més de proporcionar aliments innocus, que satisfaci les expectatives dels ciutadans i de la societat en el seu conjunt des del punt de vista nutricional, ètic, ecològic i econòmic.

Resulta difícil parlar d'un elevat nivell de seguretat alimentària si no s'assoleix un nivell elevat de confiança de la ciutadania. Però la confiança és un element complex que està influït per un gran nombre de factors interrelacionats. En aquest context, apareixen cada vegada exigències superiors en àmbits com la fiabilitat de la informació que, pel que fa a composició, origen, sistemes de producció, beneficis per a la salut o valor nutritiu, es posa a disposició del consumidor.

Una qüestió especialment rellevant en aquest àmbit és la correspondència entre la informació i/o publicitat dels aliments i les seves característiques reals. La informació

facilitada al consumidor ha de ser fiable a causa de la seva important repercussió sobre les decisions de consum i sobre la confiança generada. Existeix una important relació d'aquesta qüestió amb problemes de salut determinats com és el cas de les al·lèrgies i intoleràncies alimentàries així com amb problemes determinats de tipus nutricional. El consumidor ha de tenir al seu abast els elements necessaris per fer una elecció adaptada a les seves necessitats o preferències sobre la base d'una informació fiable.

### **L'enfocament de la intervenció oficial en matèria de seguretat alimentària**

Considerant l'amplitud del nou concepte de seguretat alimentària, un enfocament estratègic per a la intervenció oficial en aquest àmbit ha de tenir un caràcter global i s'ha de basar en el procés d'anàlisi del risc. Ha d'incloure, en primer lloc, objectius i intervencions en l'àmbit de la innocuïtat dels aliments, aspecte que ha de mantenir-se com a element prioritari. Paral·lelament, ha d'incorporar, també, objectius i intervencions en tot un conjunt de qüestions relacionades: la sanitat, l'alimentació i el benestar dels animals; la sanitat vegetal; les noves tecnologies, nous ingredients i nous aliments, així com en allò relacionat amb la correspondència entre les qualitats dels aliments i la informació facilitada als consumidors i, en general, en tot allò que pugui afectar la confiança en la cadena alimentària.

Tot això ha de suposar compromisos explícits i actuacions coordinades i complementàries que impliquin les autoritats competents en medi ambient, agricultura i ramaderia, salut pública i consum, així com les administracions locals que tenen una tasca important a desenvolupar en les fases finals de la cadena alimentària, per la seva proximitat a l'activitat detallista d'alimentació i als mateixos consumidors. Aquests compromisos i aquesta col·laboració requereixen partir d'objectius compartits, no sols entre les administracions públiques que intervenen en seguretat alimentària sinó també amb els responsables de les activitats de la cadena alimentària i amb els ciutadans.

### **La planificació estratègica: valors afegits i riscos associats**

La implementació d'accions destinades a impulsar i verificar el compliment de les obligacions dels operadors de la cadena alimentària per garantir la seguretat dels aliments és una competència tradicional i consolidada de les administracions públiques. Són molts els organismes de l'administració

local, autonòmica, estatal i comunitària encarregats de desenvolupar accions en l'àmbit de la seguretat alimentària. Aquestes accions, generalment útils i eficaces, són en el seu conjunt la suma de respostes a les diferents necessitats puntuals que s'han anat produint al llarg dels anys. Això fa que el seu disseny i la seva aplicació no sempre es duguin a terme d'acord amb un referent global que garanteixi la coherència, la proporcionalitat, la complementarietat d'accions i l'avaluació de resultats.

L'aplicació dels conceptes i la metodologia de la planificació estratègica per garantir la seguretat alimentària<sup>6</sup> pot ser una eina eficaç per contribuir a millorar aquesta situació des d'un enfocament general i integrat ja que ofereix tota una sèrie de valors afegits que val la pena explotar. Són els següents:

- Afavoreix la visió global, transversal i a llarg termini, i contribueix a eliminar els inconvenients de la visió parcial i a curt termini.
- Serveix de mètode global i sistemàtic per orientar l'anàlisi i la solució dels problemes.
- Constitueix un instrument per a la comunicació i la transparència pel que té d'explícit en la definició d'objectius i intervencions i en la presentació de resultats.
- El seu procés d'elaboració i execució permet incloure la participació de tots els implicats en la cadena alimentària, especialment dels consumidors, tant directament com a través de les seves associacions. Es facilita així la col·laboració i coordinació entre tots els participants en la cadena alimentària.
- Afavoreix la implantació d'una cultura en la qual els esforços de tots els implicats són alineats cap a resultats concrets i compartits. Es concreten les metes a assolir i els paràmetres de mesurament dels resultats.
- Incorpora mecanismes de seguiment i d'avaluació, així com d'anàlisi de resultats, que permeten un aprenentatge i una millora continuats, incloent la qualitat i efectivitat dels serveis prestats.

Però la planificació estratègica presenta també alguns riscos que cal tenir en compte per poder-los evitar. Encara que es tracta d'una potent eina de treball, no constitueix la solució a tots els problemes. De fet, pot crear expectatives que no acabin de complir-se plenament, almenys a curt i mitjà termini, sobretot perquè els canvis que ha de generar no es produiran de manera immediata.

Cal assenyalar que aquest tipus de projectes són proclius a generar posicions escèptiques, ja que pot tenir-se la percepció que es tracta d'una entelèquia, una utopia o una fórmula de sofisticació que només contribueix a un increment de la burocratització. Aquesta percepció pot anar en contra de la implicació i el compromís de les persones que han de participar en el desplegament i l'execució del projecte, elements indispensables per al seu èxit.

Una de les amenaces més grans per a l'èxit de la planificació estratègica d'un projecte és que no se'n faci la implantació i el seguiment corresponents. L'elaboració d'un pla estratègic resulta inútil si no es tradueix en accions de tipus operatiu,<sup>6</sup> és a dir, en programes concrets d'intervenció. La informació, la formació i la motivació de totes aquelles persones que l'han de dur a terme són, per tant, elements clau.

L'èxit de la planificació estratègica depèn, en gran mesura, de la voluntat clara i explícita dels responsables de cada una de les organitzacions implicades. L'impuls convençut de les accions i els canvis necessaris en matèria de gestió, assignació de recursos i comunicació interna són essencials en aquest context.

### **Orientació estratègica de la planificació en seguretat alimentària**

D'acord amb els elements descrits és possible definir una missió, una visió, unes finalitats i una orientació estratègica basades en els elements següents:

- Concepció transversal, global i integrada considerant tota la cadena alimentària, des de la producció primària fins al consum, així com totes les etapes del procés d'anàlisi del risc i l'amplitud del concepte de seguretat alimentària existent en el nostre entorn social.
- Impuls dels sistemes d'avaluació de riscos per continuar avançant en el coneixement dels problemes i de les possibles solucions.
- Impuls dels sistemes de comunicació del risc orientats a millorar la relació amb la ciutadania així com amb tots els sectors que participen en la cadena alimentària, per tal d'afavorir l'intercanvi d'informació, la sensibilització i l'aplicació de pràctiques correctes.
- Adaptació a l'entorn i a la situació real de partida, que ha de ser compatible amb l'impuls de la millora contínua.
- Impuls de la millora dels serveis de les administracions públiques d'acord amb principis de qualitat, eficiència, comple-

mentarietat, coherència i coordinació d'accions.

- Impuls de la col·laboració i la cooperació de tots els participants en la cadena alimentària, ja que cal crear i mantenir aliances amb tots els sectors implicats, així com desenvolupar accions conjuntes sempre que sigui possible.

### **Àmbits d'intervenció d'un pla estratègic en seguretat alimentària**

Un pla estratègic en seguretat alimentària s'ha d'estructurar en diferents àmbits que incloguin, explícitament, objectius i intervencions d'avaluació, gestió i comunicació d'una manera completa i integrada<sup>7</sup>.

Però un pla estratègic, a més d'establir el seus objectius i accions, també ha d'establir de quina manera s'han d'implementar, ja que cal garantir-ne els principis de qualitat i eficiència. Per garantir el pla, els programes que en derivin han de ser dissenyats i executats pels organismes gestors seguint uns paràmetres bàsics de qualitat. Per aquest motiu, cal establir els elements que s'han de definir en qualsevol programa d'intervenció que es desenvolupi en el marc del pla estratègic.

Dins de cadascun dels àmbits d'intervenció cal descriure el tipus i la magnitud dels problemes que cal resoldre, els objectius específics, els objectius operatius, les intervencions o activitats, els responsables de la seva implementació i els sistemes d'avaluació<sup>6</sup>.

Un pla estratègic de seguretat alimentària ha de ser, en definitiva, un pla d'intervenció de les administracions públiques que suposi un compromís concret amb la societat a la qual presta serveis. Aquest compromís no ha d'anar en detriment de les obligacions dels titulars de les activitats de la cadena alimentària, primers responsables de la seguretat alimentària, que estan definides de manera molt concreta en la normativa vigent. No obstant això, s'han de compartir els objectius i impulsar la col·laboració entre tots els implicats. Només així és possible que es generin veritables canvis i avenços substancials en seguretat alimentària.

### **El Pla de seguretat alimentària de Catalunya**

Fins ara, a Catalunya, com a la resta de l'Estat i dels països del nostre entorn, les administracions competents han aplicat nombrosos programes de vigilància i con-

trol de les diferents fases de la cadena alimentària, que suposen un elevat nivell de vigilància i control. Tanmateix, cal avançar cap a un model integrat d'intervenció. Amb aquest propòsit i en compliment del que estableix la Llei 20/2002, de 5 de juliol, de seguretat alimentària, s'està treballant en l'elaboració del Pla de seguretat alimentària de Catalunya que pretén incorporar els conceptes expressats en aquest article. Tal com indica la Llei esmentada, el Pla de seguretat alimentària de Catalunya ha de ser instrument indicatiu i marc de referència per a totes les accions públiques en matèria de seguretat alimentària de l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya.<sup>8</sup>

Tenint en compte el marc teòric descrit, el Pla de seguretat alimentària de Catalunya ha de seguir una estructura lògica que consideri els àmbits d'intervenció a cobrir (figura 1). En cadascun dels àmbits s'identifiquen els objectius que cal assolir, les intervencions per implementar i els organismes responsables de dur-los a terme, així com els sistemes d'avaluació de resultats. La documentació i la informació addicional sobre el Pla de seguretat alimentària de Catalunya poden ser consultades a l'adreça <http://www.gencat.net/salut/acsa>. Els capítols en què s'estructura aquest Pla són els següents:

#### **A) Objectius i intervencions d'anàlisi del risc**

1. **Avaluació de riscos**, que inclou la determinació tant dels riscos sanitaris com dels riscos o problemes relatius a les denominades qüestions relacionades.

2. **Gestió de riscos per a la salut**, que inclou l'aplicació de mesures generals d'higiene juntament amb actuacions més específiques de gestió del risc, d'acord amb l'estructura següent:

2.1. Condicions generals de seguretat alimentària

2.2. Riscos biològics

2.3. Riscos químics i físics

2.4. Reaccions adverses als aliments

3. **Gestió de qüestions relacionades amb la seguretat alimentària**, que inclou tot allò que no té repercussió directa en la innocuïtat dels aliments però que hi pot influir indirectament com també en la percepció i la confiança dels ciutadans en la seguretat de la cadena alimentària.

4. **Comunicació en matèria de seguretat alimentària**.

**B) Objectius i intervencions de cooperació, eficiència i coordinació**

1. **Qualitat, eficiència i coordinació** de les administracions públiques que intervenen en seguretat alimentària.
2. **Cooperació i coordinació** dels participants en la cadena alimentària.

En aquests apartats es defineixen una sèrie d'objectius específics, d'intervencions i indicadors d'avaluació que podem sintetitzar o resumir de la manera següent :

**Objectius específics**

- Conèixer els perills associats a cada una de les fases de la cadena alimentària, els seus factors causals i les opcions de gestió disponibles.
- Aconseguir que les activitats de la cadena alimentària mantinguin condicions adequades per a la prevenció, control, eliminació i/o reducció dels perills a nivells acceptables pel que fa a sistemes d'autocontrol, traçabilitat, formació de personal, instal·lacions i gestió de residus.
- Minimitzar la presència de perills biològics, químics i físics en totes les fases de la cadena alimentària.
- Minimitzar la incidència de malalties causades per perills transmesos via alimentària.
- Contribuir a minimitzar l'exposició de les persones sensibles als components dels aliments que els puguin produir algun tipus de reacció adversa tot facilitant-los una elecció adequada a les seves necessitats.
- Mantenia un nivell elevat de garantia dels interessos dels consumidors en totes les qüestions relacionades amb la seguretat alimentària.
- Mantenia un elevat nivell de coneixement i una percepció de risc proporcionada entre la ciutadania.
- Mantenia un nivell elevat de garantia de la qualitat i eficiència dels serveis prestats per les administracions competents en seguretat alimentària.
- Mantenia un nivell elevat de cooperació amb tots els participants en la cadena alimentària inclosos els consumidors.

**Línies d'intervenció**

- Recopilar i analitzar informació científica i tècnica.
- Mantenia espais de diàleg i d'intercanvi d'informació.
- Investigar i elaborar estudis.

- Mantenia un marc normatiu adequat.
- Facilitar informació, sensibilitzar i promoure pràctiques correctes.
- Fer vigilància analítica i control oficial.
- Mantenia sistemes d'intercanvi d'informació i alerta.
- Mantenia sistemes de vigilància, lluita i eradicació de malalties en animals i vegetals.
- Elaborar informació de qualitat i posar en pràctica mesures de divulgació i informació.
- Potenciar la qualitat, supervisió interna i millora continuada dels serveis prestats per les administracions implicades.
- Crear i mantenir espais per a l'anàlisi i promoció d'iniciatives de forma conjunta amb tots els participants en la cadena alimentària.

**Indicadors**

- Incidència de malalties de transmissió alimentària.
- Taxes de conformitat amb estàndards predefinitos (nivells d'exposició en dieta total, límits màxims de residus, compliment de condicions de seguretat, etiquetatge, composició, qualitat, etc.).
- Incidència de malalties en poblacions animals i vegetals.
- Resultats d'estudis sobre coneixement i percepció dels ciutadans.

**Resum i conclusions**

L'experiència adquirida en els darrers anys ha permès incorporar elements clau en seguretat alimentària entre els quals destaquen els següents:

- El principi de "la granja a la taula", segons el qual s'han d'aplicar mesures adequades al llarg de tota la cadena alimentària.
- El procés d'anàlisi del risc, que exigeix una aplicació integrada i equilibrada dels procediments d'avaluació, gestió i comunicació del risc.
- La importància de la percepció de la ciutadania i de totes les qüestions que puguin afectar-la.
- El reconeixement explícit de la responsabilitat dels operadors de la cadena alimentària.
- La redefinició del paper que correspon a les administracions públiques en aquest àmbit.

La planificació estratègica és una eina molt útil per aplicar de manera coherent i coordinada tots aquest principis. També ha de permetre aportar a les actuacions sectorials en l'àmbit de la seguretat alimentària un sentit de conjunt i de pertinença a un projecte

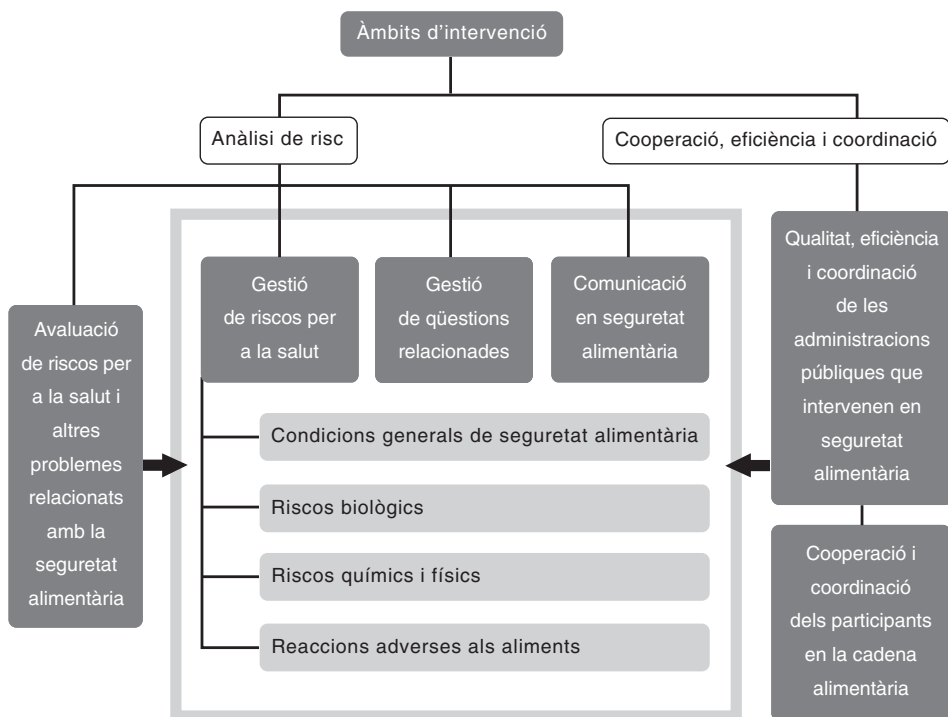
comú interdepartamental i interadministratiu, alhora que ha de facilitar l'avaluació de resultats i propiciar el debat, la participació i el consens de tots els implicats en la seguretat alimentària.

Un pla estratègic en seguretat alimentària i els informes de seguiment i avaluació corresponents han de permetre fer més visible i integrada la política de seguretat alimentària. Tot això ha de suposar una eina de millora de la gestió dels recursos disponibles, tant públics com privats, així com de

motivació i cohesió de tots els agents implicats en seguretat alimentària, i a la vegada ha de suposar un estímul i un marc enriquidor d'aprenentatge.

Tots aquests conceptes estan sent aplicats per dur a terme l'elaboració, implementació i seguiment del Pla de seguretat alimentària de Catalunya, que ha de constituir l'instrument indicatiu i el marc de referència de les accions de les administracions públiques de Catalunya en matèria de seguretat alimentària durant els pròxims anys.

**Figura 1**  
**Àmbits d'intervenció i estructura del Pla de seguretat alimentària de Catalunya**



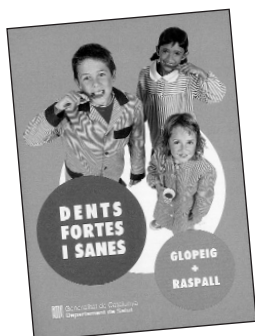
- 1 Comissió de les Comunitats Europees. Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria. (COM (1999)/719). Brussel·les: 12 de gener de 2000.
- 2 Diari Oficial de la Unió Europea Reglament (CE) núm. 178/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener de 2002, pel qual s'estableixen els principis i els requisits generals de la legislació alimentària, es crea l'Autoritat Europea de Seguretat Alimentària i es fixen procediments relatius a la seguretat alimentària (DOUE L 31, de 1.02.2002, pàg. 1).
- 3 Mendoza, Xavier. Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional (text revisat de la conferència pronunciada a la Universitat Internacional Menéndez Pelayo, 10-15 de juliol de 1995). A: BENGOA, R. La Sanidad, un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, usuarios y proveedores. Santander i Madrid: UIMP i Merck, Sharp & Dohme: 29-41.
- 4 Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA). L'avis d'un panel de citoyens au sujet de la sécurité alimentaire: le dialogue est ouvert, mais els langages divergent. [Publicació en línia]. Disponible el 10-01-2005 a: [http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id\\_page=240&id\\_presse=617/](http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=240&id_presse=617/)
- 5 Departament de Salut. Agència Catalana de Seguretat Alimentària. Exploració de les percepcions socials sobre la seguretat alimentària a Catalunya. Barcelona: Agència Catalana de Seguretat Alimentària, 2006. En premsa.
- 6 Pineault R, Daveluy C. La planificación sanitaria: conceptos, métodos, estrategias. Barcelona: Masson SA i Salut i Gestió, 1990.
7. Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació (FAO)/Organització Mundial de la Salut. Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos. Roma: FAO/WHO, 2003. [Publicació en línia]. Disponible el 10-01-2005 a: [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/DOCREP/006/Y8705S/Y8705S00.HTM](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/006/Y8705S/Y8705S00.HTM)
8. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Llei 20/2002, de 5 de juliol, de seguretat alimentària (DOGC 3679, de 17.07.2002, pàg. 13.041).

\* Informe elaborat per J. Vicente Fernández, Glòria Cugat i Eduard Mata de l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària del Departament de Salut

# Novetats editorials del Departament de Salut

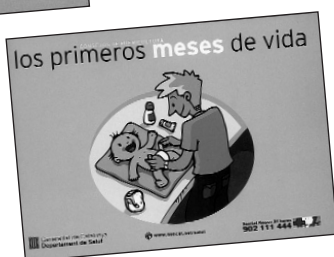
Per demanar informació sobre aquestes publicacions, cal adreçar-se al Negociat d'Administració i Distribució de la Direcció de Serveis del Departament de Salut.

## Opuscles



*Dents fortes i sanes ( glopeig + raspall)*  
Direcció General de Salut Pública  
27 pàgines, 2006 (primera edició)

*Els primers mesos de vida*  
Direcció General de Salut Pública  
"Consells de Puericultura"  
14 pàgines, 2006 (primera edició)



## Fulletts d'informació i educació sanitària



*Les al·lèrgies alimentàries* (2005)



*Els aliments rics en fibra, beneficiosos per a la salut* (2006)

