

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)

Autores: Víctor Arrúa, Ricardo Molins, Ana Marisa Cordero



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

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)

Autores:

Víctor Arrúa, Ricardo Molins y Ana Marisa Cordero



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2008

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional: <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Ricardo Molins, Ana Marisa Cordero

Corrección de estilo: María Marta Kandler

Diagramado y diseño de portada: Ana Catalina Lizano Quesada

Impresión: Imprenta IICA, Sede Central

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) / Ana Marisa Cordero, Víctor Arrúa, Ricardo Molins
20 p ; 15 x 23 cm.

ISBN13: 978-92-9039-880-6

1. Medidas fitosanitarias 2. Sanidad animal 3. Inocuidad alimentaria 4. Cooperación Internacional I. Arrúa, Víctor II. Molins, Ricardo I. IICA II. Título

AGRIS
E71

DEWEY
389.63

San José, Costa Rica
2008

ÍNDICE

Introducción	4
Objetivo del manual	7
¿Qué es el DVE?	7
Utilización del DVE	8
Pasiva	8
Activa	8
¿Quiénes deben completar el DVE?	9
Procedimiento para completar el Instrumento	10
Valores de las figuras de pastel	10
Procedimiento para calcular el grado de desempeño	12
Las sesiones de visión común	13
Análisis de las competencias de menor desarrollo relativo	16
De las limitantes a las soluciones	18
Recomendaciones adicionales	19
Conclusiones	20

INTRODUCCIÓN

El IICA, como parte de un proceso de innovación de la cooperación técnica, ha centrado esfuerzos en la elaboración de un instrumento que ayude a modernizar los Servicios Nacionales de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos (SAIA) y los Sistemas Nacionales de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). La idea de fondo es que esta herramienta sirva de modelo a los Estados Miembros para que adecúen sus servicios y sistemas nacionales de SAIA y MSF y estén, así, en capacidad de enfrentar con éxito los desafíos de la globalización.

Este instrumento se ha denominado Desempeño, Visión y Estrategia (en adelante se aludirá a él como **DVE**) y su propósito es contribuir a:

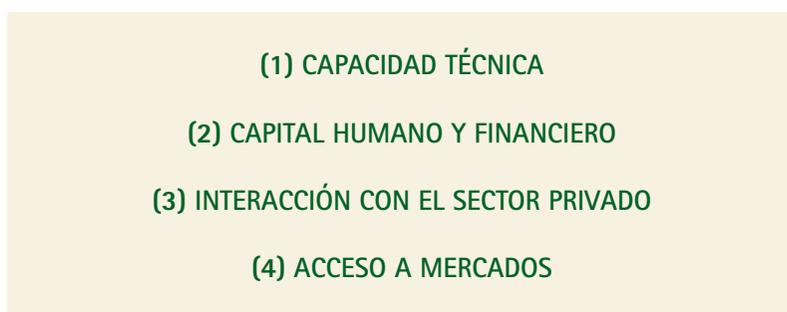
- examinar el desempeño de los Servicios Nacionales de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de los Estados Miembros,
- identificar las acciones de carácter prioritario que deben llevarse a cabo para mejorar el desempeño del servicio oficial,
- crear una visión común entre los sectores público y privado,
- establecer prioridades de inversión de recursos técnicos y financieros,
- facilitar la planificación estratégica,
- elaborar proyectos de inversión que permitan el mejoramiento gradual y continuo de los servicios nacionales,
- comparar el desempeño de los servicios nacionales de SAIA y de MSF con el desempeño de otros servicios nacionales de la región y del mundo, para identificar áreas de cooperación y de asistencia técnica,

- determinar los beneficios y los costos de invertir en los servicios nacionales de SAIA y de MSF, y colaborar con la obtención de asistencia técnica y financiera en organismos de cooperación,
- proporcionar un punto de partida que permita vigilar y dar seguimiento al desempeño relativo de los servicios nacionales de SAIA y de MSF.

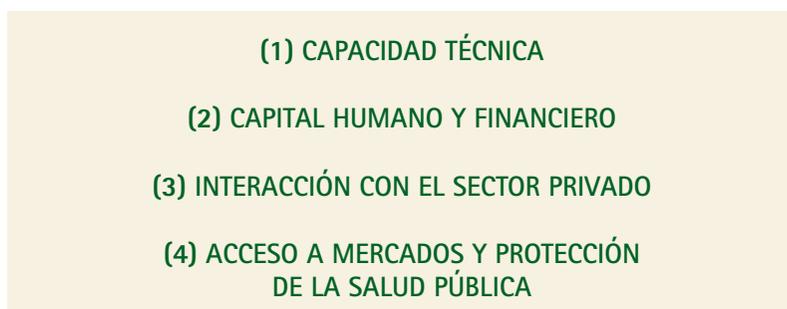
El IICA cuenta con cuatro herramientas **DVE**, que responden a cuatro campos de acción determinados:

- **DVE** para Servicios Veterinarios Nacionales
- **DVE** para Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria
- **DVE** para Sistemas Nacionales de Inocuidad de Alimentos
- **DVE** para Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Los **DVE** para Servicios Veterinarios Nacionales y para Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria se estructuraron sobre la base de cuatro componentes fundamentales



El **DVE** para Servicios Nacionales de Inocuidad de Alimentos examina cuatro componentes fundamentales:



- El **DVE** para Medidas Sanitarias y Fitosanitarias opera con base en tres componentes fundamentales:

(1) INTERACCIÓN ENTRE LAS DIVERSAS INSTANCIAS
DEL SECTOR PÚBLICO Y ENTRE ÉSTAS
Y EL SECTOR PRIVADO

(2) CAPACIDAD PARA PROMOVER EL ACCESO
A LOS MERCADOS INTERNACIONALES

(3) CAPITAL HUMANO Y FINANCIERO

Cada uno de los componentes fundamentales de un **DVE** consta de cuatro a ocho competencias que se consideran críticas y que se han caracterizado según niveles cualitativos y cuantitativos de avance, que van de un mínimo a un máximo. Estos niveles, en conjunto, permiten obtener una caracterización completa y exhaustiva de las capacidades y de la sustentabilidad de los servicios de SAIA y de MSF.

El instrumento **DVE** ayuda a que los países puedan establecer el grado de desempeño de sus servicios nacionales de sanidad agropecuaria, inocuidad de alimentos y medidas sanitarias y fitosanitarias, a crear una visión común entre los sectores público y privado, y a establecer prioridades y facilitar la planificación estratégica, con el propósito de lograr los objetivos institucionales, aprovechar las oportunidades del comercio internacional y proteger la salud pública.

No obstante la reconocida claridad de los instrumentos **DVE** y su fácil aplicación, validada repetidamente, se consideró que para propósitos de armonización era conveniente contar con un Manual de Aplicación del **DVE**.

Objetivo del Manual

El objetivo general de este manual es guiar a los participantes de los sectores público y privado en la utilización del **DVE**, "Desempeño, Visión y Estrategia para los Servicios Nacionales de SAIA y de MSF".

Qué es el DVE?

**EL DVE NO ES UNA EVALUACIÓN
NI TAMPOCO UN DIAGNÓSTICO DE LOS SERVICIOS
NACIONALES DE SAIA O MSF**

El **DVE** busca ayudar a los Estados Miembros a determinar el nivel de desempeño de los servicios de SAIA y de MSF, conjuntamente con el sector privado, para, así, obtener una visión compartida, establecer prioridades y facilitar la planificación estratégica.

Se trata de una herramienta dinámica y versátil, con visión de futuro, de uso múltiple, adaptable a las expectativas, a los compromisos y a la continuidad que le den los interesados, y que aspira a mejorar el funcionamiento de los servicios oficiales de manera gradual y continua.

Utilización del DVE

El **DVE** puede utilizarse de manera **PASIVA** o **ACTIVA**, con niveles intermedios.

| PASIVA |

El **DVE** crea conciencia entre los líderes políticos, los funcionarios de Gobierno y los representantes del sector privado respecto a los componentes y competencias que resultan imprescindibles para el buen funcionamiento de los servicios nacionales de SAIA y de MSF.

El **DVE** provee orientación para diseñar el futuro servicio, partiendo de un nivel mínimo de desempeño hasta alcanzar el óptimo deseado para cada competencia, avanzando a través de niveles intermedios.

Los responsables de conducir los servicios nacionales de SAIA y de MSF pueden determinar, por medio del **DVE**, el grado de desempeño de sus servicios y medir los avances a través de diferentes intervalos de tiempo.

| ACTIVA |

Por medio del **DVE**, y respondiendo a intereses comunes, los sectores público y privado pueden examinar activamente el desempeño de los componentes fundamentales y de las competencias críticas.

El **DVE** propicia el diálogo entre el sector público y el sector privado, y por tanto, la adopción de una visión común. De esa forma contribuye a fijar, de manera consensuada, el rumbo de los servicios de SAIA y de MSF.

Al mismo tiempo, al contrastar el desempeño actual con la visión de futuro, el **DVE** permite definir prioridades de inversión (de recursos y tiempo), establecer compromisos entre las partes y señalar a los líderes que se encargarán de darle continuidad al proceso.

El **DVE** permite, entonces, implementar un proceso de mejora continua, al identificar a los responsables de poner en marcha las distintas acciones y establecer plazos de cumplimiento específicos.

De igual forma, el **DVE** facilita la elaboración de propuestas de inversión.

¿Quiénes deben completar el DVE?

El DVE debe ser completado por los siguientes informantes:

- ➔ Los diversos niveles directivos de los Servicios Oficiales de SAIA y de MSF.
- ➔ Técnicos y especialistas de los servicios oficiales.
- ➔ Los usuarios del sector privado que representan las cadenas agroalimentarias de importancia económica del país.
- ➔ Profesionales, asesores y líderes de las organizaciones gremiales relacionadas con el sector agropecuario.
- ➔ Representantes del sector académico.

Para obtener la información se puede proceder de tres maneras:

● 1. Aplicación del DVE en talleres con actores públicos y privados

Este es el modo ideal, ya que propicia un espacio de discusión entre los representantes del sector público y del sector privado. Abre la posibilidad de entablar un diálogo, de obtener una visión compartida que surge de la identificación de las fortalezas y debilidades del servicio, y por tanto, de orientar el rumbo de los servicios de SAIA y de MSF.

La participación de actores de diversos ámbitos y niveles también permite definir, de manera consensuada, las prioridades en materia de inversión de recursos y establecer compromisos entre los presentes.

Los liderazgos compartidos, por otra parte, también son una forma de asegurar la continuidad del proceso.

● 2. Aplicación mediante entrevistas individuales

Esta modalidad es útil cuando se necesita conocer el parecer de personas cuya opinión es relevante pero que no pueden o no desean concurrir a un taller. En este caso, se les entrevista de manera personal, se recogen sus comentarios y luego, tanto el instrumento como los comentarios, pasan a formar parte de los insumos de los talleres. Si la persona lo desea, sus opiniones pueden mantenerse en el anonimato.

● 3. Auto-aplicación

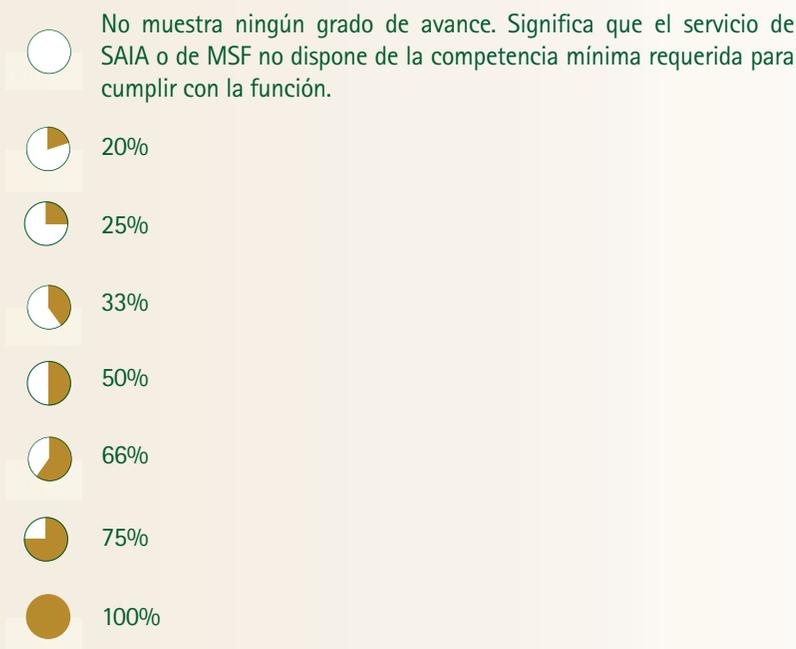
Es probable que algunas personas deseen utilizar este instrumento como mecanismo para caracterizar el nivel de desarrollo de su sector o actividad.

Procedimiento para completar el instrumento

La información necesaria para completar el **DVE** se obtiene por medio de entrevistas personales o grupales a los diferentes niveles directivos de los servicios nacionales de SAIA o de MSF, a los usuarios del sector privado que representan cadenas agroalimentarias de importancia económica en el país, así como a profesionales, asesores y líderes de organizaciones gremiales relacionados con el sector agropecuario o comercial.

La clave del éxito está en identificar a las personas con mayor conocimiento de los servicios de SAIA o de MSF.

Valores de las figuras de pastel



Nombre de la competencia

Definición de la competencia crítica

Grado de desempeño percibido por el consultado. El símbolo significa que el grado SAIA o MSF cumple con todos los requisitos enunciados en ese nivel o está en proceso de cumplirlos.

Grado de desempeño percibido por el consultado. El número en porcentaje significa que el servicio SAIA o MSF, además de cumplir totalmente con los anteriores cumple parcialmente con este nivel de desempeño en alrededor del 50%.

Figuras de pastel que representan el grado de avance.

3. Armonización

Alude a la capacidad y autoridad con que cuenta el sector público para hacer que las normas regulatorias nacionales de su competencia se ajusten a las normas, directrices y recomendaciones internacionales.

Grado de avance:

- Las entidades del sector público encargadas de las medidas sanitarias y fitosanitarias carecen de un proceso para armonizar las normas regulatorias nacionales con las normas, directrices y recomendaciones internacionales.
- Las entidades del sector público encargadas de las medidas sanitarias y fitosanitarias *han identificado* las normas regulatorias nacionales que no se ajustan a las normas, directrices y recomendaciones internacionales.
- 50% El sector público nacional está *revisando* las normas sanitarias y fitosanitarias nacionales y armonizándolas con las normas, directrices y recomendaciones internacionales.
- El sector público estudia las nuevas normas, directrices y recomendaciones sanitarias y fitosanitarias internacionales para armonizarlas con las normas regulatorias nacionales.
- El sector público *participa a nivel internacional* en la elaboración de normas, directrices y recomendaciones sanitarias y fitosanitarias.

Descripción de los grados o niveles de avance

II. Capacidad para promover el acceso a los mercados internacionales

Observaciones personales del consultado.

Procedimiento para calcular el grado de desempeño

Las competencias se caracterizan según distintos grados de avance. En el ejemplo 1 al lado izquierdo de la descripción aparece una figura de pastel que representa el grado de avance correspondiente. Si el consultado marca con una señal de aprobación la figura de pastel, esto quiere decir que el servicio de SAIA o de MSF se ajusta totalmente a la descripción de ese grado de avance. Pero si además de esto, el entrevistado marca el grado de avance siguiente con un porcentaje determinado, esto último debe sumarse al grado de avance anterior, que señalaba cumplimiento total.

Ejemplo 1. El consultado coloca en el primer grado de avance una señal de aprobación, y en el siguiente, un porcentaje determinado, de la siguiente forma:



La figura de pastel indica que el grado de avance está en 50%.
La señal de aprobación indica que el grado de avance se cumple en su totalidad.



50%
El consultado indica que el grado de avance siguiente se cumple en un 50%. Para darle valor y conformar la figura, hay que calcular el 50% del 25% adicional ($50\% \text{ de } 25 = 12,5$) con que este grado de avance supera al anterior (cumplido en su totalidad). El resultado se debe sumar a este último: $50 + 12,5$ de manera que el grado de avance total es 62,5%.

Las sesiones de visión común

Una vez aplicado el **DVE**, se organiza una sesión orientada a obtener una visión común generada por los sectores público y privado. Lo ideal es que participen entre 30 y 40 personas.

La visión común resultará en un plan de acción elaborado por los sectores público y privado en base a la presentación y discusión de los resultados de las entrevistas. La mecánica de trabajo será la siguiente:

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

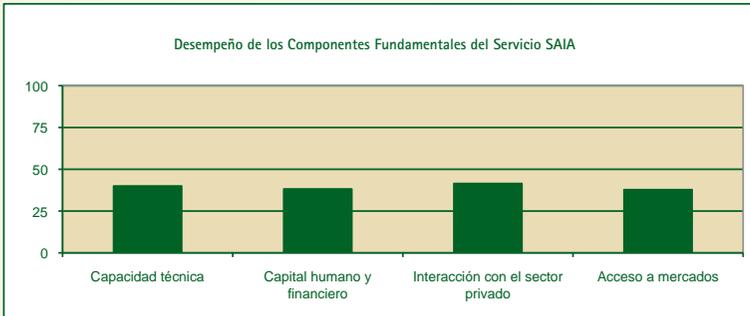
La presentación de los resultados se hace por medio de gráficas de barras generadas a partir de los valores que se obtienen luego de aplicar el instrumento.

Las gráficas representan el nivel de desempeño de los componentes fundamentales y expresan el promedio de los valores que cada uno de los consultados le asignó a las distintas competencias.

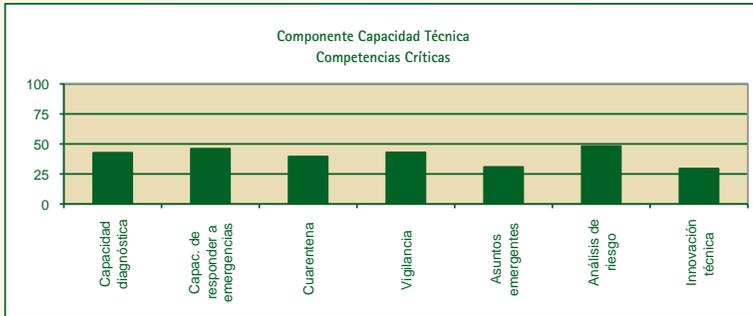
La caracterización del desempeño de los componentes fundamentales y de las competencias críticas persigue mostrar gráficamente las fortalezas y debilidades del servicio de SAIA o de MSF, a fin de orientar a los actores en el análisis posterior.

Se debe subrayar que lo más importante de este procedimiento es analizar cuáles son las razones por las que un componente o una competencia presentan un bajo nivel de desarrollo relativo y definir acciones que permitan mejorar su desempeño.

Ejemplo 2. Presentación de resultados



Primeramente se presenta el desempeño de cada componente. Los componentes se definen a grandes rasgos y se ofrece una breve descripción de su comportamiento. Se debe aclarar que el desempeño de cada componente se analizará con mayor detalle cuando se presenten los resultados de las competencias críticas.

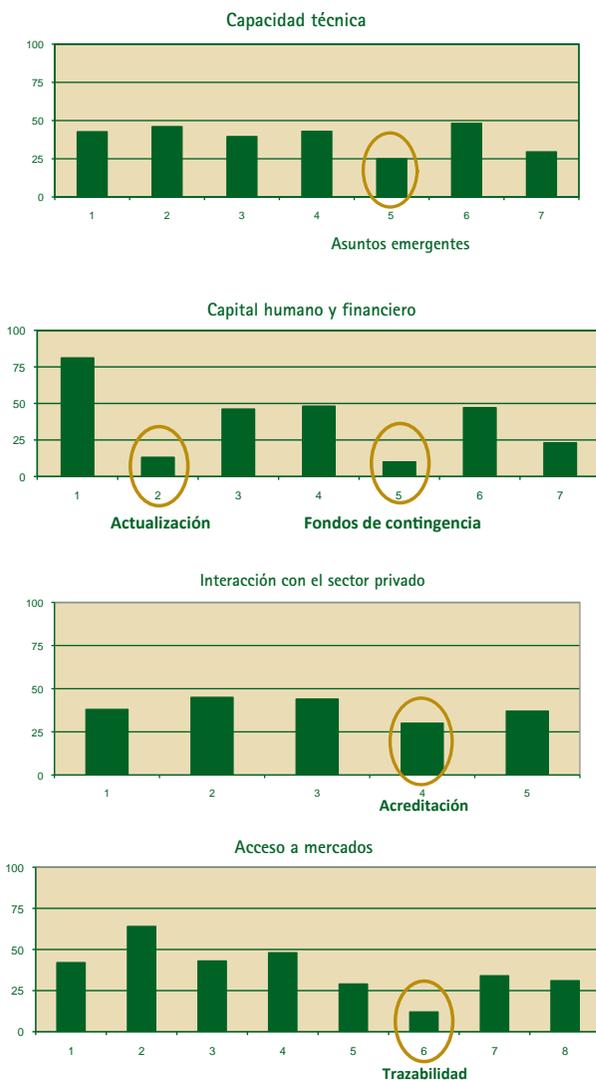


Con base en las observaciones recogidas se promueve la discusión, a fin de crear un diálogo constructivo entre funcionarios de gobierno, productores, industriales, comerciantes y profesionales independientes.

Luego se presentan los resultados de cada componente según el comportamiento de sus competencias. También, con base en las anotaciones realizadas durante el proceso de aplicación del DVE, se propician aclaraciones y justificaciones con respecto al comportamiento de las competencias. Este ejercicio debe generar un diálogo constructivo entre los sectores público y privado.

Una vez finalizada la presentación de los cuatros componentes y agotada la discusión, se seleccionan las competencias con menor desarrollo relativo para

un análisis a profundidad. Para ello se presenta una figura con el comportamiento de todas las competencias y se señalan las que merecen atención inmediata:



Si el responsable de la aplicación del instrumento lo considera pertinente, también se puede estimular un diálogo que busque establecer relaciones en cuanto al comportamiento de las competencias críticas, así como sobre la forma, muchas veces distinta, en que el sector público y el sector privado perciben el desempeño de una misma competencia.

De igual manera, si existe interés por parte de una cadena productiva, el DVE puede utilizarse para medir el desempeño de esa actividad.

Análisis de las competencias de menor desarrollo relativo

Se recomienda analizar primero las competencias que presenten menor desarrollo relativo, a menos que los participantes deseen darles prioridad a las competencias más urgentes para el servicio de SAIA o de MSF. Se debe seleccionar un máximo de cinco competencias con menor desarrollo relativo.

Para efectuar el análisis se forman grupos de trabajo. El número de grupos depende del número de competencias a analizar y del total de participantes en el taller. Es recomendable que en cada grupo estén representados los diversos actores. Cada grupo designa un coordinador o líder.

A cada grupo se le asigna una competencia para que la analice y se le proporcionan los materiales necesarios para trabajar. Los materiales que se deben entregar son:

- Tarjetas en cantidad suficiente
- Marcadores
- Pliegos de papel
- Una pizarra
- Gomas y cinta de pegar

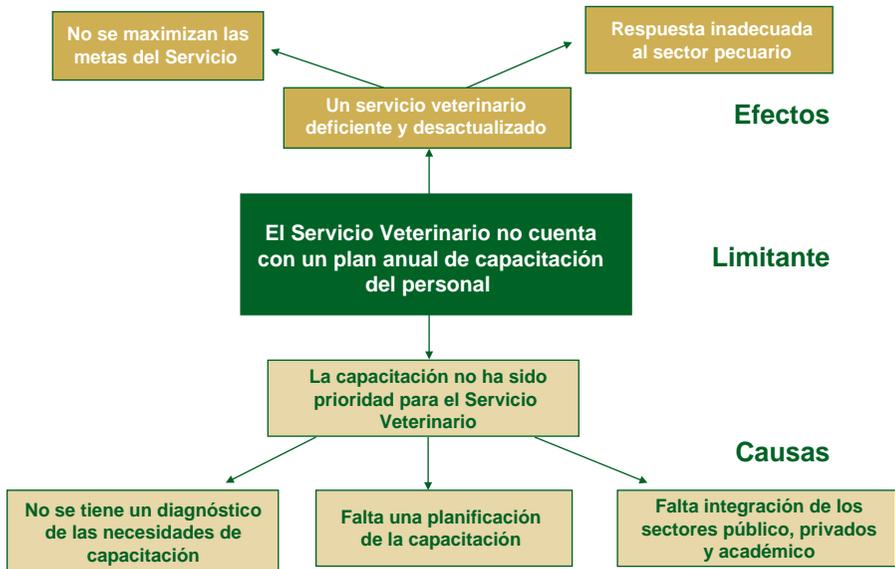
La primera actividad que se le pide llevar a cabo a cada grupo es identificar la limitante que obstaculiza el desempeño óptimo de la competencia bajo análisis. La limitante puede extraerse del instrumento DVE, o bien, el grupo puede describirla. La limitante debe escribirse en una tarjeta, en no más de cuatro líneas y con letras grandes para que todos puedan verla. Es necesario asegurarse de que la frase no desvirtúe la idea del grupo, para lo cual deberá obtenerse el consenso de todos los integrantes.

El análisis de la limitante se hace utilizando la técnica de árboles de problemas:

Se coloca la tarjeta con la descripción de la limitante en la mitad de un pliego de papel que se ha pegado a una pizarra. Se vuelve a preguntar si todos están de acuerdo con la redacción de la frase, ya que el resto del análisis se basará en un entendimiento común de este punto.

1. El líder del equipo pregunta a los demás integrantes del grupo sobre las causas de la limitante. La pregunta es "¿Por qué?", seguida de la descripción de la limitante. Cada respuesta debe apuntarse en una tarjeta y pegarse debajo de la tarjeta donde se ha escrito la limitante. Una vez que se han colocado todas las tarjetas, se vuelve a preguntar ¿Por qué?, pero esta vez en relación con las nuevas tarjetas. El objetivo es generar una cadena de causalidad que permita entender no sólo el problema visible sino sus causas. Es importante discutir y aclarar al máximo las diversas causas de cada limitante, así como las relaciones entre ellas, ya que son temas que se tratarán más adelante. Normalmente se trabaja hasta un segundo nivel de causalidad, aunque se puede profundizar aún más.
2. Una vez finalizado el ejercicio sobre las causas, se pregunta sobre los efectos o consecuencias de la limitante. Para ello se pregunta, "¿Y qué efecto produce esta limitante?". Después se sigue el procedimiento descrito anteriormente. En este caso también se trabaja hasta un segundo nivel de efectos.

Al finalizar el ejercicio se debería tener una idea mucho más clara sobre las verdaderas causas de las limitantes, sobre sus efectos y sobre lo que se podría hacer para mejorar la situación, como se muestra en la siguiente figura.



De las limitantes a las soluciones

Además de permitir un análisis más completo de las competencias críticas, el árbol de problemas permite construir posibles soluciones. Las causas se pueden transformar en objetivos específicos o en actividades de un programa o proyecto. La limitante central se convierte en el objetivo general del proyecto o de las acciones por realizar. Los efectos se convierten en indicadores de gestión y de resultados de las acciones correctivas, de manera que se puede construir una matriz de planificación estratégica para cada limitante. Se debe solicitar a los participantes transformar las expresiones negativas del árbol de problemas en expresiones positivas en la matriz de planificación (ver figura siguiente).

En la matriz de planificación se puede incluir a los responsables de llevar a cabo las acciones –estos pueden ser personas u organizaciones– como también indicar los supuestos más importantes. Los supuestos son acontecimientos que impiden la ejecución de las acciones y que están fuera del alcance de los responsables de la acciones.

Estrategia	Indicadores	Responsable	Supuestos
Objetivo			
El Servicio Veterinario Nacional cuenta y ejecuta un programa anual de capacitación	Actividades de capacitación ejecutados y porcentaje del personal capacitado	Dirección de Sanidad Animal (DSA) y el Proyecto CFC- ILRI	Cambio de política y de directivos
			Atención de emergencias sanitarias o de inocuidad
Actividades			
Identificar necesidades de capacitación	Listado de las necesidades de capacitación acordado	DSA Proyecto CFC- ILRI	Suspensión del Proyecto CFC- ILRI
Planificar la capacitación	Plan de capacitación	DSA Proyecto CFC- ILRI	
Implementar el plan de capacitación	Numero de actividades de capacitación	DSA Proyecto CFC- ILRI	
Coordinar con los sectores público, privado y académico	Personas e instituciones participantes en el plan de capacitación	DSA Proyecto CFC- ILRI	

Recomendaciones adicionales

- Hay que recalcar el hecho de que el **DVE** es un proceso de mejora continua del servicio oficial y no una evaluación.
- El responsable de aplicar el instrumento debe ser una persona que conozca la forma en que opera el país en materia de SAIA y MSF. Debe tener experiencia en el manejo de grupos, conocimiento de técnicas de planificación estratégica y capacidad de negociación y concertación.
- El responsable debe ser un facilitador que promueva el diálogo y la discusión entre los participantes y tener claro que ser un facilitador es su función principal.
- El liderazgo del proceso debe ser asumido por el responsable del servicio oficial.
- La participación del sector privado en el proceso de aplicación del **DVE** en su forma activa es de suma importancia para cumplir con los objetivos planteados.
- Los recursos financieros para mejorar el desempeño del servicio son importantes, pero hay que tener claro que una buena parte del trabajo puede realizarse con recursos económicos que ya existen o con aportes y apoyo técnico del sector privado.
- Los resultados del proceso pueden utilizarse para trabajar en la elaboración de un proyecto de inversión que promueva el desarrollo continuo del servicio oficial.

Conclusiones

El **DVE** es una herramienta que puede ayudar a definir el rumbo del servicio. En este sentido, es importante tener claro que debe existir un compromiso de las partes por iniciar un proceso de mejoramiento y por continuarlo de manera gradual y periódica.

El IICA es un facilitador de todo el proceso desde el inicio hasta la conclusión del mismo.

Liderazgo y compromiso por parte del sector oficial son factores claves dentro del proceso.

El proceso que se recomienda en este documento para realizar la sesión de visión común puede ser sustituido por otras técnicas de facilitación y manejo de grupos.

Al finalizar el evento es recomendable realizar una evaluación del taller. Para ese efecto, el IICA dispone de un instrumento que mide los aspectos más importantes del taller.



Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura

Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos

Tel: (506) 2216-0184 / Fax: (506) 2216-0173

Ap. postal: 55-2200, San José, Vázquez de Coronado

San Isidro 11101- Costa Rica

Correo electrónico: saia@iica.int

Sitio web: www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/Sanidad/Paginas/default.aspx