

RLAC/89/09-NUT-33

Red de Cooperación Técnica en Sistemas de  
Vigilancia Alimentaria y Nutricional

VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA  
UN ENFOQUE FUNCIONAL PARA AMERICA CENTRAL

NUT-33

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION  
OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago, 1989

## PREFACIO

La Red de Cooperación Técnica en Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Red SISVAN) quedó oficialmente constituida durante la Segunda Mesa Redonda Internacional sobre SISVAN celebrada en Bogotá (Colombia) en diciembre de 1986 y funciona bajo el auspicio de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Uno de sus objetivos es promover el intercambio de experiencias, conocimientos y metodologías entre los técnicos e instituciones comprometidos en el desarrollo y operación de la vigilancia alimentaria y nutricional.

En este sentido, se publica dentro de la serie NUT, información sobre el estado actual de los SISVAN de la Región, la cual podrá ser actualizada por los miembros de la Red SISVAN a medida que se produzcan avances significativos en el área.

El trabajo que se presenta en este número es una reflexión sobre la vigilancia alimentaria y nutricional que pretende ofrecer un marco de referencia para la interpretación e integración de experiencias que buscan centrar la vigilancia en lo alimentario y hacer partícipes a los niveles de decisión.

Esta es una contribución de Jacques Arnould, Investigador Asociado, Jorge Alarcón, Investigador y Maarten Immink, Jefe de la División de Planificación Alimentaria y Nutricional del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP).

Como se trata de un documento de opinión, se espera recibir comentarios y críticas, los cuales serán publicados en la Carta Circular de la Red SISVAN. Para ello, dirigirse al Secretario Técnico de la Red: Cecilio Morón, Oficial Regional de Política Alimentaria y Nutrición, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Casilla 10095, Santiago de Chile.

Los conceptos aquí vertidos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el punto de vista oficial de la FAO ni del INCAP.

# I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: ¿UN PROBLEMA TECNICO O DE ENFOQUE?.....	2
FUNCIONES DE LA VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.....	4
Apoyo a la Planificación Nacional.....	4
Monitoreo de Programas Específicos.....	5
Alerta Temprana.....	5
Abogacía.....	6
Seguimiento de Situaciones de Recesión y Ajuste Económicos.....	6
VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA....	7
Sector Agrícola y Seguridad Alimentaria.....	7
Sector de Políticas Económica y Social y Seguridad Alimentaria..	8
Sector Salud y Seguridad Alimentaria.....	8
HACIA LA OPERACIONALIZACION DE UN SISVAN FUNCIONAL.....	9
PERSPECTIVAS.....	11
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	13

**VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL  
Y SEGURIDAD ALIMENTARIA  
UN ENFOQUE FUNCIONAL PARA AMERICA CENTRAL**

## **INTRODUCCION**

Catorce años después de recibido el banderazo de salida por las Naciones Unidas (1), la Vigilancia Alimentaria y Nutricional (VAN) sigue buscando su camino, su reconocimiento y sus métodos. A pesar de haber sido provista desde el inicio de objetivos ambiciosos y de un amplio espectro de indicadores potenciales (2), su desarrollo ha sido modesto y errático. Durante los diez primeros años, la VAN fue impulsada y cobijada casi exclusivamente por el sector salud que la ha marcado de su sello e impregnado de su tradicional enfoque epidemiológico.

En este contexto, los primeros sistemas originados, unos a nivel piloto, otros con cobertura nacional, han consistido en una recopilación masiva de medidas antropométricas y de morbilidad, organizada a través de unidades de salud y encauzada por etapas de agregación sucesiva, hasta una unidad central de archivo y procesamiento. Con esta visión sistémica, se esperaba poder estimular la magnitud del daño nutricional, apreciar su evolución en el tiempo, detectar brotes de desnutrición y alertar acerca de las zonas más afectadas. Con estos resultados, los niveles políticos quedarían enterados y conmovidos, y planificarían acciones de desarrollo e intervenciones para remediar el problema donde era más crítico.

Era el tiempo de efervescencia de la planificación nutricional, casi doctrina, que ponía la meta de erradicación de la desnutrición en el horizonte de una planificación multisectorial del desarrollo (3), e invertía a los planificadores agrícolas y economistas de la racionalidad y moral salubrista. La vigilancia se presentaba entonces como un soporte informativo para este modelo de planificación, gracias a su supuesta capacidad de monitoreo y evaluación de impacto.

Heredando los esquemas multicausales del marco teórico de la planificación nutricional, con el tiempo los expertos en vigilancia comenzaron a desarrollar nuevos instrumentos a fin de abarcar factores asociados a la desnutrición: registro masivo de indicadores ambientales (condiciones de vivienda, higiene, acceso a servicios), sociales (escolarización), económicos (salarios y precios) etc., todos para completar un panorama centrado en la nutrición.

El modelo de la planificación nutricional es teóricamente elegante pero operacionalmente ambicioso; políticamente es ingenuo. Sus productos han sido relativamente pobres como respuesta al problema del hambre y la desnutrición (4). Los grupos vulnerables no son admitidos en los círculos de poder, y con ellos la VAN quedó marginada como asunto de salubristas sin encontrar quien recibiera sus productos y, mucho menos, ejecutara las recomendaciones emanadas de los mismos.

La conferencia internacional de Cali en 1982 convocada con el propósito de delimitar un marco conceptual y metodológico para la vigilancia resolvió no pronunciarse y dejar que el panorama se despejara

con el tiempo. Los avances que se dieron desde entonces fueron en dos direcciones básicamente. En la primera, se trabajó en el perfeccionamiento técnico de los instrumentos manteniendo el enfoque epidemiológico y confiando en que la planificación nutricional aún estaba con vida (5); el esquema más acabado es sin duda el de un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN) mínimo, sistema conformado por cuatro subsistemas (disponibilidad, acceso, consumo, nutrición) constando cada uno de un número muy reducido de indicadores agregados a nivel nacional (6). En la segunda, se buscó encontrar soluciones originales a dos problemas que inevitablemente quedan planteados en todo evento que trate de VAN: debilidad del componente alimentario y divorcio con los niveles de decisión; pueden mencionarse como ejemplo las experiencias del SISVAN de México (7), del Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centro Americano (8) y de la Vigilancia Comunitaria de Tanzania (9).

#### VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: ¿UN PROBLEMA TECNICO O DE ENFOQUE?

Ya en 1982, Mason y colaboradores (10) revisando un gran número de sistemas, observaban el poco uso que se hacía de ellos. Recientemente, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) circuló en los países del continente americano un cuestionario sobre los problemas encontrados por los SISVAN. La conclusión fue aún más tajante: los SISVAN no son utilizados para la toma de decisión (11). Es legítima la frustración de los técnicos empeñados en operar estos sistemas con grandes dificultades técnicas y falta de recursos, al ver sus informes engavetados en los despachos superiores. Junto con los expertos que los asesoran, buscan con obstinación sistemas más manejables (por ejemplo el establecimiento de centros centinelas), instrumentos más prácticos para medición de indicadores (gráfica de Nabarro), indicadores más sencillos (talla de escolares) o más elásticos (bajo peso al nacer), con la esperanza de que, con un mejor servicio y una mayor calidad de producto, terminen ganando la atención de los que tienen la última palabra, los decisores. Pero, a pesar de los progresos técnicos, la penetración en los niveles de decisión se ha mantenido pobre. Sin embargo, sería injusto culpar a los "políticos" por este estado de cosas, sin antes mirar más objetivamente del lado de los técnicos.

En primer lugar los expertos en vigilancia están desconectados del ámbito de las decisiones, del cual ignoran la realidad y la complejidad. Sin embargo, poniéndose cándidamente en las camisas de los decisores, sin por ello deshacerse de su "racionalidad" científico-técnica, deciden por ellos qué información es relevante. Adicionalmente, atribuyen a la información sobre nutrición y factores condicionantes; el poder mágico de esclarecer un panorama sin ella oscuro y engendrar la fórmula para resolver EL problema. Sin embargo, entre saber qué proporción de niños están desnutridos y decidir qué decisión tomar, hay un gran vacío que los SISVAN no han sabido llenar. Los instrumentos que se han ido desarrollando con la ilusión de cubrir el espacio correspondiente a lo alimentario, como son los balances materiales de alimentos o las canastas básicas, tampoco resultan ser de gran utilidad para decidir por dónde y cómo atacar un problema tan complejo, en un contexto social y financiero generalmente adverso.

En definitiva, la información proporcionada, por más válida e importante que fuera, raramente ha sido adecuada y suficientemente específica para apuntalar decisiones acertadas. La relación información/decisión, al igual que la relación técnico/decisor, es de interacción constante y retroalimentación; todos los esfuerzos técnicos serán insuficientes mientras los sistemas de vigilancia no se diseñen con la participación de sus usuarios directos.

En segundo lugar, la vigilancia, al igual que la planificación nutricional ha sido estática. Con ello queremos decir que sólo se han preocupado por poner en evidencia problemas inherentes a la estructura del aparato productivo-económico, es decir a la condición misma del subdesarrollo y no a problemas asociados al funcionamiento del aparato. Con esto sólo ha sido capaz de desembocar en propuestas de soluciones, en la mayoría de casos, irrealistas: mejores condiciones de vivienda y acceso a los servicios básicos para los que sufren de condiciones ambientales precarias; educación para los analfabetos; empleo para los desempleados; insumos, asistencia técnica, con audacia tierras, para los agricultores de infrasubsistencia, etc.

Irónicamente, elevar el nivel de vida de las mayorías pobres en los términos aludidos es un objetivo que, de una u otra manera, aparece invariablemente en los planes nacionales de desarrollo de mediano plazo, tenga o no el país un SISVAN. Resulta entonces legítimo cuestionarse sobre la utilidad de un sistema de vigilancia que no hace más que confinarse en el círculo cerrado del remate de problemas de sobra conocidos. Mientras la vigilancia siga acampando en zonas de desastre, en vez de seguir la pista a los factores de cambio, tiene poca probabilidad de ser escuchada.

En tercer lugar, los indicadores que utiliza la vigilancia nutricional son por lo general poco elásticos, es decir poco aptos a registrar e interpretar cambios sutiles y por consiguiente a producir alertas oportunas. En efecto, por una parte los trastornos de la cadena alimentaria (variaciones de precios o reservas) son amortiguados a nivel de consumo por mecanismos de adaptación de las economías hogareñas (12, 13); por otra parte, entre un fenómeno alimentario y sus repercusiones nutricionales, existe un desfase en el tiempo que no permite relacionar causa con efecto; finalmente las deficiencias en los sistemas regulares de captura de datos incrementan considerablemente la varianza de los indicadores finales. Al respecto, es inquietante notar que un fenómeno tan generalizado y notable como la recesión económica no ha sido captado por los detectores de los sistemas de vigilancia instalados.

Finalmente, de tanto concentrarse en mejoras técnicas, la vigilancia se ha ido convirtiendo en un campo de aplicación de técnicas estandarizadas de recopilación/procesamiento de datos, olvidándose de su mandato y aislándose como especialidad aparte, con finalidad propia, escuelas y maestros.

En conclusión, si la vigilancia sigue aferrándose a utilizar como brújula instrumentos de reacción lenta y a colocarse en el punto final de la cadena alimentaria, tendrá poca posibilidad de servir las necesidades de los planificadores. Mas allá de los cuellos de botella de índole técnica, la vigilancia tropieza con un sin número de problemas derivados de

situaciones de abandono institucional, que los técnicos califican de "falta de voluntad política", pero de los cuales no son totalmente ajenos. El problema de fondo parece radicar en la falta de una estrategia adecuada para inmiscuirse en los engranajes del sistema económico-alimentario y penetrar en el mundo de las decisiones.

## **FUNCIONES DE LA VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

Amenazada con volverse un instrumento meramente sectorial incapaz de servir a los propósitos de la planificación alimentaria y nutricional multisectorial, la VAN se encuentra frente a la necesidad de abrir el espectro de sus indicadores al sistema alimentario en toda su complejidad y adaptar sus herramientas a las características de los múltiples usuarios. El enfoque sistémico no puede aportar soluciones viables a este doble desafío ya que éste implicaría la conformación de un aparato informativo integrado, imposible de manejar por la mayoría de los países. Proponemos como alternativa la vía "funcional". Buscar una vía "funcional" significa abordar la vigilancia desde la perspectiva de sus funciones específicas, es decir del tipo de decisiones puntuales que ha de apoyar, y enlazar operativamente los procesos de seguimiento y análisis con los de toma de decisión. Este enfoque se basa en el planteamiento que la eficacia de la vigilancia radica en el establecimiento de una interacción continua entre información y decisión.

Mason y colaboradores (10) clasifican las funciones implícitas o explícitas de los sistemas existentes en tres categorías: apoyo a la planificación nacional y sectorial, monitoreo de programas específicos y alerta temprana. A éstas, el ACC/SCN de las Naciones Unidas sugiere añadir otras dos: la abogacía y el seguimiento de las situaciones de reajuste económico. Esta categorización puede servir de referencia para los propósitos que aquí nos ocupan; la analizamos a continuación con algún detalle.

### Apoyo a la Planificación Nacional

Planificar en el nivel nacional integra dos actividades. La primera, cerrada, consiste en la formulación de un documento rector en el mediano plazo de las políticas sectoriales, en el cual se plantean metas de resultados y líneas de acción. La segunda es una actividad abierta, permanente, que consiste en tomar medidas nuevas o de ajuste en reacción a eventos o situaciones coyunturales. Ambas requieren de una visión de la problemática alimentaria encima de los sectores y de un análisis de situación pluridisciplinaria. La vigilancia se define entonces como un proceso de análisis e interpretación de información de origen diversa, más que de acumulación y procesamiento de datos; la integración de la información es inductiva-deductiva más que mecánica-informática. Requiere de una unidad central con analistas de alto nivel, y sólo de un mínimo de apoyo computacional para almacenar informaciones acabadas. Implica ciertamente un flujo sistemático de información sectorial pero también la búsqueda oportuna de información complementaria.

La planificación nacional sectorial radica asimismo en la formulación de objetivos y programas que compiten a cada sector, y en la conducción de las políticas correspondientes. La toma de decisiones en el más alto nivel del sector requiere de una unidad de vigilancia cuya responsabilidad primaria es el análisis e interpretación de la información sectorial en congruencia con los lineamientos de la planificación nacional.

### Monitoreo de Programas Específicos

Los programas específicos de alimentación y nutrición, o intervenciones directas, son aquellos que gozan de autonomía para su financiamiento y gestión. Son dirigidos generalmente a grupos desprotegidos por los programas regulares. En muchos países estos programas contribuyen significativamente a la situación alimentaria de la población. Hay un interés particular por parte de los niveles directivos por proveer estos programas de sistemas de monitoreo y evaluación de impacto, lo que constituye una acción de vigilancia específica. Sin embargo, por operar aisladamente de los sistemas de vigilancia centrales, podrían estos sistemas no ser incluidos en la categoría de sistemas de vigilancia, sino de sistemas de monitoreo.

### Alerta Temprana

Varios países están sujetos de fluctuaciones importantes en su disponibilidad interna de alimentos, a consecuencia de fenómenos agroecológicos extremos. Si bien los países del continente americano no sufren fenómenos de tal magnitud, sí cuentan con zonas altamente siniestrables; en todo caso, las fluctuaciones de la producción interna tienen repercusiones importantes en los precios al consumidor y constituyen factores de riesgo para la población desprotegida, además de representar eventuales erogaciones de divisas para importación. De ahí la pertinencia de contar con sistemas de alerta temprana y prevención de tales situaciones, de los cuales la previsión de las cosechas de granos básicos se plantea como un componente clave.

Toda situación de alerta de cierta magnitud implica decisiones de un nivel supra-sectorial sobre la base de un análisis pluridisciplinario del problema que se presenta. De ahí la necesidad de contar con una unidad central donde confluyen informaciones desde diversas fuentes (precios, reservas, acaparamiento, flujos de productos etc.). Sin embargo, los sistemas de información correspondientes han de quedar bajo la responsabilidad directa de instituciones especializadas (unidad sectorial, organismo de regulación, etc.) y sustentar acciones en niveles inferiores. En determinadas zonas podrá ser necesario también instalar sistemas locales de alerta y de toma de medidas intersectoriales.

## Abogacía \*

Es indudable que los datos descriptivos de situaciones nutricionales alimentan continuamente los alegatos de quienes actúan en defensa de los grupos más desfavorecidos. Asimismo la evolución de indicadores tales como el índice de precios al consumidor y su relación con los niveles de salario, es utilizada por los grupos organizados para arrancar a los gobiernos mejores condiciones de vida. De hecho, siempre existirá la necesidad de ablandar o presionar a los grupos de poder mediante la presentación de análisis situacionales; la vigilancia puede constituir un instrumento poderoso para ello. Sin embargo, para un gobierno, entre la utilización secundaria de la información de vigilancia para fines de abogacía, y el reconocimiento de ésta como función específica, hay un paso muy grande: es la aceptación de la socialización de la información, es decir de su difusión transparente y amplia entre todos los sectores de la sociedad. Pocos son los países donde se da esta situación; en la mayoría existe al contrario una contradicción entre el carácter oficial de la vigilancia y la abogacía como función. Sin embargo, esta función puede existir como tal de manera implícita, ya sea por que existe la suficiente flexibilidad en el aparato de gobierno o por que los mismos técnicos la incorporan para facilitar su acción de convencimiento ante los niveles superiores; un caso ilustrativo al respecto es la labor informativa del Instituto Nacional del Consumidor de México, entidad descentralizada de la Secretaría de Comercio. En estos casos esta función abre perspectivas nuevas en aspectos de diseño y difusión de la información.

## Seguimiento de Situaciones de Recesión y Ajuste Económicos

Hay fuertes evidencias indirectas de que los procesos de ajuste económico tienen, en el corto plazo, efectos negativos en los niveles de alimentación y nutrición de los estratos bajos de la población; en cambio las evidencias directas son muy escasas (14, 15). La importancia del fenómeno para muchos países en desarrollo y la necesidad de contar con instrumentos de seguimiento apropiados, justifican que la vigilancia aplicada a la problemática alimentaria y nutricional en un contexto de recesión y ajuste, sea abordada como una función específica, aunque, conceptualmente, se encuentra incluida en funciones descritas anteriormente, particularmente las de apoyo a la planificación, alerta y abogacía. En este caso, la vigilancia aparece en primer lugar como una actividad de captura y procesamiento de datos específicos, la cual puede desempeñarse en el marco de una institución apropiada, pero ha de desembocar en un nivel superior donde se somete, junto con otras fuentes de información, a un proceso de análisis e interpretación multidisciplinaria.

---

\*Nota: Defensa de los derechos, en inglés "advocacy".

## VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Al profundizar el análisis del componente alimentario, la VAN se enriquece y adquiere mayor cobertura. Hace falta sin embargo definir un marco que permita, en esta perspectiva ampliada, priorizar e integrar los factores que se identifiquen como objetos de vigilancia.

La FAO define la Seguridad Alimentaria como una situación que permite "asegurar en todo momento y a toda la población la posibilidad material y económica de obtener los alimentos básicos que necesita" (16). Este concepto contiene una serie de facetas que queremos aquí destacar: (i) abarca el conjunto del quehacer alimentario combinando el enfoque macroeconomista de satisfacción de la demanda agregada con el enfoque de justicia social que desemboca implícitamente en la satisfacción de las necesidades nutricionales; (ii) está centrado en el producto alimenticio como objeto de preocupación tanto en sus aspectos materiales como en sus atributos económicos; con ello está presente en todos los eslabones de la cadena alimentaria e implicado en todos los sectores que influyen en ella; (iii) plantea como finalidad la seguridad, la cual tiene dos requisitos, la estabilidad y la no-dependencia de factores externos; se presenta así como un factor decisivo de la estabilidad y soberanía nacional; (iv) es un concepto dinámico ya que la seguridad no representa una meta absoluta, sino relativa, lo que permite identificar factores que contribuyen a una mayor o menor seguridad y conducir una política sutil.

Por todas las razones anteriores, la seguridad alimentaria se presenta como un concepto que permite abordar la problemática alimentaria y nutricional dentro de la problemática global del desarrollo y de sus factores restrictivos; ofrece por lo tanto una perspectiva capaz de captar una voluntad política real y de movilizar distintos sectores en torno a un objetivo común. Concebir la vigilancia como un instrumento de monitoreo y análisis de la situación de seguridad alimentaria en todo su espectro resulta atractivo, ya que puede contribuir a devolver a la VAN su sentido original y darle la coherencia que le hace falta. En efecto, da mayor contenido al componente alimentario, dinamiza el proceso de análisis amarrándolo con niveles de acción y orienta la selección de los indicadores.

Con este marco de referencia, se vislumbra con mayor precisión el rol de los sectores como generadores y usuarios de la información. A continuación se hace a manera de ilustración una breve incursión en las implicaciones de este enfoque para los sectores de agricultura, economía y salud.

### Sector Agrícola y Seguridad Alimentaria

La disponibilidad interna de productos básicos es la condición primaria de satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, lo que confiere al sector agropecuario un rol prominente en la progresión hacia una mayor seguridad alimentaria, y por consiguiente en el proceso de vigilancia. Sin embargo la responsabilidad del sector va más allá de la producción global. Prueba de ello es que en muchos países de la región con vocación agrícola, los que sufren el problema de subalimentación son precisamente los mismos que producen los alimentos básicos.

La seguridad alimentaria depende en efecto de varios factores tales como: qué productos se priorizan, qué tipo de agricultores los producen y cuáles son las condiciones de la producción.

Los granos básicos son lógicamente los productos de mayor importancia, no solamente en términos de volúmenes de producción, sino por ser la base de la alimentación popular, y por no ser sustituibles, debiéndose importar en caso de escasez. Sin embargo, los déficit alimentarios, responsables de la desnutrición, en pocos casos son de granos básicos. Además, la producción de granos básicos no es siempre la mejor opción tecnológica ni económica para el agricultor de subsistencia. La seguridad alimentaria exige por tanto una política productiva diferenciada según el tipo de productor. A nivel de la unidad productiva, las decisiones iniciales que determinan el sistema de producción (área sembrada, tipo de cultivo, insumos y finalmente el destino de la producción) toman en consideración las condiciones de producción así como las del mercado directo. La política agrícola coadyuvará a cubrir el déficit alimentario de la población siempre y cuando se vuelva capaz de desembocar en un proceso de distribución de la producción en beneficio de las mayorías necesitadas.

En tal contexto, la vigilancia se ha de focalizar en aquellos factores de convergencia o divergencia entre seguridad alimentaria y política productiva.

### Sectores de Políticas Económica y Social y Seguridad Alimentaria

La población no puede alcanzar un nivel satisfactorio de seguridad alimentaria sin un poder adquisitivo que le permita acceder a una canasta básica adecuada. Además la seguridad alimentaria implica una suficiente oferta, no solamente en el nivel agregado nacional, sino dentro del radio de adquisición de la población de bajos recursos. Una distribución adecuada de los alimentos básicos y el control de los precios al consumidor son dos aspectos fundamentales de la política comercial; por otra parte, el poder de compra de la población es regido, en gran medida, por las políticas laboral, salarial y de protección social; finalmente la seguridad alimentaria se encuentra constreñida por las políticas nacionales (e internacionales) económica y financiera. La responsabilidad de los sectores correspondientes se incrementa en una coyuntura de recesión y reajustes en la cual los factores de inseguridad a nivel familiar se multiplican. Seguridad alimentaria y políticas económica y social tienen muchos puntos de enlace y, en el contexto general de los países subdesarrollados, de divergencia; son esos puntos los que la vigilancia deberá enfocar.

### Sector Salud y Seguridad Alimentaria

Por tener su mayor responsabilidad en el último eslabón de la cadena alimentaria, el sector salud contribuye a la seguridad alimentaria. Le corresponde coadyuvar a remediar los efectos de inseguridad que confluyen en este nivel, mediante intervenciones directas: distribución de alimentos, educación, saneamiento ambiental, recuperación nutricional.

Como testigo del daño resultante, el sector salud tiene la responsabilidad fundamental de evaluar, como lo ha hecho, la magnitud del problema nutricional, pero difícilmente podrá pretender orientar las acciones de los demás sectores a no ser que integre sus acciones de vigilancia con la de ellos.

## HACIA LA OPERACION DE UN SISVAN FUNCIONAL

Siguiendo la lógica del enfoque funcional, todo proceso de captura/análisis de información previo a la toma de decisión que repercute en la seguridad alimentaria se tornaría en una acción de VAN. Esto se aplica al sector público, y por qué no, a cualquier grupo social organizado, cooperativa, comunidad, etc. De hecho, en muchos países, estas decisiones y acciones dispersas son las que contribuyen en gran medida a conformar el panorama de la seguridad alimentaria. Olvidadas por la planificación nutricional y la vigilancia sistémica, éstas son las que se busca alcanzar con el enfoque funcional a través del apoyo a su sistema de información.

Sin embargo, hablar de "sistema" de vigilancia es introducir la idea de organización o articulación. Con este elemento, una acción de información-decisión se convierte en una acción de vigilancia cuando entra a formar parte de un "órgano" de vigilancia. La estructura de este órgano y sus mecanismos de articulación interna son los temas de este acápite.

En primer lugar, un sistema de vigilancia requiere de una unidad central que lo diseña, impulsa, coordina. En esta función radica la responsabilidad primaria de esta unidad, ya que es la función que asegura continuidad al sistema en su conjunto.

El diseño del SISVAN comienza con un análisis pluridisciplinario de la situación de la seguridad alimentaria con el objeto de conocer: (i) cuáles son los factores que influyen en ella a lo largo de la cadena alimentaria; (ii) cuáles son las responsabilidades supra-sectoriales, sectoriales y de la sociedad organizada en el control de estos factores; y (iii) cuáles son los sistemas de información que operan en los niveles de decisión identificados como más relevantes. Con este análisis, la unidad central podrá: (i) priorizar las funciones de vigilancia a impulsar, y definir en qué niveles de decisión; (ii) seleccionar los indicadores más relevantes para cada función; y (iii) priorizar los sistemas de información a fortalecer e integrar en el SISVAN.

Todas las funciones mencionadas, a excepción de la de monitoreo, conlleva a la toma de ciertas decisiones de nivel suprasectorial. Lógicamente, las funciones específicas de vigilancia correspondientes se concentrarán en la unidad central del SISVAN. El peso relativo de esta función de vigilancia centralizada en el quehacer global del sistema en su conjunto dependerá del grado de centralización de las decisiones en este nivel supra-sectorial.

En el ámbito sectorial, se plantea necesariamente la necesidad de una unidad de vigilancia de alto nivel, cuya función principal es el análisis e interpretación de la información sectorial agregada, en la perspectiva de la seguridad alimentaria. Esta función viene alimentada por los sistemas de información del sector. Será entonces responsabilidad de esta unidad sectorial fortalecer no solamente los sistemas de información como tales sino la capacidad de análisis en niveles inferiores de decisión, creando así una red de unidades de vigilancia "de base".

Tanto la unidad central como la sectorial tendrá la facultad de diseñar nuevos instrumentos de vigilancia para llenar vacíos críticos de información.

Fuera de los sectores, en entidades públicas o sociales que se destacan por la trascendencia de su rol para la seguridad alimentaria, la unidad central podrá impulsar la conformación de unidades de vigilancia "periféricas" cuyos sistemas de información pueden o no estar integrados en sistemas sectoriales. De esta manera es como, por ejemplo, es posible concebir sistemas de vigilancia comunitarios, manejados por la comunidad, con metodología propia, en apoyo a la autogestión de acciones locales. En tal caso, la articulación con la unidad central, o unidades sectoriales, puede ser a través de una simple relación de "cooperación técnica", y eventualmente de intercambio de información. Vale mencionar al respecto el sistema de vigilancia de Tanzania (9) basado en este tipo de modelo, con la salvedad de que se establece entre el SISVAN central y las unidades comunales un enlace informativo a través del flujo ascendente de un indicador uniforme.

De lo anterior surge como estrategia operativa que la construcción de un SISVAN tiene como primera fase necesaria, la consolidación de los sistemas de información existentes y el fortalecimiento de la capacidad de análisis e interpretación en niveles claves de decisión. La conformación de una unidad central de análisis y la integración de las acciones dispersas de información-decisión en un sistema nacional, es tarea de una fase posterior. Los ejemplos citados del SISVAN de México y del Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano son ilustrativos al respecto.

La ubicación institucional de la unidad central es una decisión difícil en teoría y dentro del contexto nacional. Una situación ideal sería la de una entidad política de seguridad alimentaria, de carácter multisectorial, flanqueada de una unidad técnica de vigilancia con las dos funciones de coordinar las unidades inferiores que conforman el SISVAN nacional y alimentar las decisiones centrales con informes técnicos. De no existir la voluntad política que sustente tal esquema, o uno que se aproxime, es recomendable ubicar la unidad de información en enlace con el nivel de decisión más "consciente" del problema de seguridad alimentaria, la cual será sectorial; la experiencia de la planificación nutricional muestra que de no ser así, la unidad pierde fuerza.

Cabe señalar al respecto que el marco institucional no es permanente: al operacionalizarse la interacción entre información y decisión, y al

integrarse la relación entre técnicos y políticos, el esquema institucional se fortalece; de igual manera, al afirmarse la seguridad alimentaria como objetivo nacional, el binomio "vigilancia central"- "decisión multisectorial" encontrará su espacio natural dentro del aparato.

Tan importante como la ubicación de la unidad central es la de las unidades sectoriales y "periféricas". En estos casos la regla es encontrar la mejor integración institucional posible entre dichas unidades y las entidades de decisión que han de apoyar. Los mecanismos de articulación se establecerán sobre bases de comunicación y cooperación y no necesariamente administrativas.

## PERSPECTIVAS

Con una crítica severa a la vigilancia sistémica y a la doctrina que la sustenta, el presente artículo tiene como primer propósito cortar el cordón umbilical de la vigilancia, librarla de una carga instrumental que la moldea, despojarla de sus problemas domésticos que la asfixian. Al enmarcarla en una visión de seguridad alimentaria se busca devolverle su amplitud y su mandato original. Al plantear un esquema funcional para su operación, se sugieren modalidades para estrechar sus enlaces con la toma de decisiones. Con el conjunto, se propone dar a la vigilancia un carácter de proceso de análisis en vez de sistema de información, y con ello abordarla en los países como un proceso de reflexión y no de transferencia de tecnología. De esta manera, se intenta entregar a los técnicos nacionales el derecho a aplicar criterios propios en donde los esquemas preconcebidos la han limitado.

Más que una propuesta metodológica, el presente artículo es un intento por ofrecer un marco de referencia que se ofrece para interpretar e integrar aquellas experiencias originales de vigilancia que buscan centrar la vigilancia en lo alimentario y/o hacer partícipes los niveles de decisión. Entre ellas queremos destacar el proyecto de SISVAN iniciado en 1985 por el Gobierno de México con la asesoría de la FAO, y ubicado en el seno del sector comercio como una forma de priorizar los aspectos de acceso y distribución; el proyecto dio prioridad al problema de la recesión económica, para lo cual se diseñó un instrumento específico de seguimiento. Otro ejemplo digno de mencionar es el Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centro Americano, iniciado en 1986 con el apoyo de la Comunidad Económica Europea, y en el cual la vigilancia se concibe como un sistema de monitoreo y análisis de la situación de seguridad alimentaria, incluyendo la previsión de cosechas como una de sus actividades fundamentales; en cuatro de los seis países involucrados, la unidad coordinadora de las acciones de vigilancia se encuentran ubicadas dentro del sector agrícola.

El presente trabajo constituye una incursión atrevida en un proceso que, a falta de mejor calificativo, llamamos "funcional". El documento deja obviamente muchos puntos sin desarrollar.

La interrogante que inevitablemente le surgirá al lector es cómo poner en práctica el enfoque propuesto, ya que, en contradicción flagrante con la tendencia general de simplificación y estandarización, implica diversificar los indicadores y multiplicar las unidades de vigilancia. Al respecto se quiere reiterar que la construcción de un SISVAN no se plantea como un proyecto con tiempo limitado y metas rígidas sino como un proceso de consolidación a partir de elementos desde ya en operación.

Un aspecto clave entre todos, ya que en él escriba el esquema funcional, es la interacción entre técnicos y decisores. Es un aspecto complejo teniendo en cuenta que muchos "políticos" son o fueron técnicos, que generadores y usuarios son frecuentemente los mismos, que muchas decisiones sí se toman con cifras en mano. Es un tema de estudio fundamental y urgente que dejamos planteado para los estudiosos y técnicos de la vigilancia, compartan o no las ideas aquí vertidas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. United Nations, 1975: Report of the World Food Conference, Rome, 5-6 November 1974. Publication E/Conf. 65/20, United Nations, New York.
2. WHO, 1976: Methodology of nutritional surveillance. Report of a joint FAO/UNICEF/WHO Expert Committee; WHO Technical Report Series, N° 593.
3. Leonard Joy, 1978: The concept of nutrition planning. In: Nutrition Planning, The State of the Art; Ed. Leonard Joy; Proceedings of meetings held at the University of California, Berkeley, 1976-1977.
4. John Osgood Field, 1987: Multisectorial nutrition planning: a post-mortem. Food Policy, Vol. 12, N° 1; pp. 15-28.
5. Alan Berg, 1987: Nutrition planning is alive and well, thank you. Food Policy, Vol. N°; pp. 365-375.
6. Zillyham Rojas y M. Immink, 1986: Indicadores agropecuarios y socioeconómicos en sistemas de vigilancia alimentaria nutricional. Documento presentado en la reunión técnica RLAC-FAO/OPS-OMS sobre indicadores alimentarios, agrícolas y socioeconómicos para la vigilancia alimentaria nutricional; Bogotá (Colombia); 8-10 Diciembre, 1986.
7. Jacques Arnauld, 1987: Proyecto "Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional", Secretaría de Comercio (SECOFI)/PNUD/FAO, MEX-82-014. Informe final de consultoría, Mayo 1987; Representación de la FAO, México.
8. Ramón Barceló, 1988: La Vigilancia de la Seguridad Alimentaria. Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Vigilancia Alimentaria y Nutricional de las Américas, México, Septiembre de 1988.
9. Tanzania Food and Nutrition Centre, 1988: Proposal for Nutrition Surveillance Systems in Tanzania. Manuscrito, Mayo de 1988.
10. John Mason, J.P. Habitch, H. Tabatabai y V. Valverde, 1984: Nutritional Surveillance. Publication WHO, Geneva.
11. OPS, 1988: Comunicación en la Conferencia Internacional sobre Vigilancia Alimentaria y Nutricional de las Américas, México, Septiembre de 1988.
12. Jorge Alarcón y J. Rivera, 1989: Impacto de cambios en el poder adquisitivo sobre el consumo de alimentos de grupos marginales de población urbana en Guatemala. En: Documentos Técnicos N° 14; INCAP, Guatemala.
13. Instituto Nacional del Consumidor (INCO) de México, 1989: El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México. Comercio Exterior, Vol. 39, N° 1, pp. 52-58.

14. Richard Jolly, 1987: Recession, adjustment and nutrition: an overview. Food and Nutrition Bulletin, Vol. 9, N° 1.
15. Per Pinstруп-Andersen, 1987: Adjustment and nutrition: available evidence and research needs. Food and Nutrition Bulletin, Vol. 9, N° 1.
16. FAO, 1985: La Seguridad Alimentaria mundial: en algunos temas y problemas. Documentos y resúmenes del simposio sobre Seguridad Alimentaria, Roma, FAO, 1985.