

Vigilancia alimentaria y nutricional

Hernán L. Delgado

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) Guatemala, Guatemala, C.A.
Organización Panamericana de la Salud (OPS) Washington, D.C., E.U.A.

Publicación INCAP CE/038

RESUMEN. El análisis de la Vigilancia Alimentaria y Nutricional, desde 1972, cuando los Ministros de Salud acordaron establecer sistemas integrales y confiables de vigilancia epidemiológica nutricional en todos los países de la región de las Américas hasta 1988, cuando se realizó la Conferencia Internacional sobre Vigilancia Alimentaria y Nutricional, permite identificar importantes progresos ocurridos en los países y la región a partir del año 1977. Se han diseñado y probado múltiples metodologías y tecnologías de recolección, análisis e interpretación de la información y, sin lugar a dudas, se tiene una panorámica más completa de la naturaleza, magnitud, distribución y determinantes de los problemas alimentario-nutricionales. Sin embargo, todo lo anterior, que refleja progresos en los aspectos técnicos puede, en la opinión de expertos, mejorarse considerablemente, en beneficio de la situación de alimentación y nutrición de los grupos más marginados. La crisis económica actual y los efectos de las medidas de ajuste estructural hacen necesaria la revisión de métodos y técnicas de acopio, análisis y utilización de la información de los SISVAN, adecuándola a los retos de la presente década. Particular atención requiere la utilización de la información derivada de la vigilancia alimentaria y nutricional para la toma de acciones para resolver los problemas encontrados.

MARCO CONCEPTUAL: SEGURIDAD Y VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), define la Seguridad Alimentaria y Nutricional como "el estado en el cual las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social de los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general, que coadyuve al logro de su desarrollo" (1). De acuerdo a esta definición, la seguridad alimentaria debe ser analizada en relación con la seguridad nutricional, en especial a nivel familiar e individual, si se toma en consideración que su fin último es promover el óptimo estado de nutrición de la población y del individuo. El estado de nutrición de la comunidad, de la familia y del individuo será óptimo si se le asegura una cantidad suficiente de alimentos que estén equitativamente distribuidos entre los individuos, y que la

ingesta y ulterior utilización de los mismos responda a sus requerimientos, tanto en términos de cantidad como de calidad y oportunidad. Por esta razón, desde el punto de vista de seguridad alimentaria y nutricional de la población, es fundamental no solamente tomar en consideración los aspectos de disponibilidad de alimentos, sino que también el acceso de la familia a los mismos, el consumo individual y su utilización biológica (2).

Con base en lo anterior, y dado los problemas asociados a la disponibilidad nacional y el acceso individual a los alimentos que enfrentan los países de la Región de las Américas, como resultado de la crisis socioeconómica y política así como el efecto de las medidas de ajuste económico, es imperativo contar con información válida, confiable y oportuna acerca de la disponibilidad, distribución e ingesta de los alimentos, los requerimientos y necesidades nutricionales, y de los factores que pudieran afectar el consumo y la utilización biológica (3). El Cuadro 1 presenta un resumen de los efectos adversos de las políticas macroeconómicas de ajuste en los diferentes componentes del sistema alimentario-nutricional.

Por ello, para cada una de esas etapas del sistema

alimentario-nutricional deben identificarse indicadores válidos y confiables, que de manera periódica y oportuna, provean información útil para la toma de decisiones en materia de alimentación y nutrición. Los sistemas de la vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN), definidos "como un proceso sistemático y permanente de análisis de datos multisectoriales, que sean relevantes para mejorar la alimentación y nutrición de la población", constituyen un instrumento metodológico de apoyo a la seguridad alimentario-nutricional (4).

El proceso de vigilancia debe estar inserto funcionalmente dentro de un sistema que contribuya a la seguridad alimentaria y nutricional. Los datos analizados por el SISVAN deben provenir de sistemas de información sectoriales y otras estadísticas nacionales pertinentes, razón por la cual es recomendable fortalecer esos sistemas sectoriales. Compete al sector salud la recolección, procesamiento y análisis de información relacionada a causas y factores contribuyentes a la mala nutrición en situaciones epidemiológicas específicas.

Generalmente se acepta que la información derivada de varios sistemas sectoriales de información, integrada en el proceso de vigilancia, puede apoyar la planificación nacional y sectorial, el monitoreo y la evaluación de programas específicos, y servir como señal de alerta temprana de situaciones que puedan afectar negativamente el bienestar alimentario-nutricional. Además, recientemente se ha recomendado que los sistemas de vigilancia también proporcionen bases para abogar políticamente por los beneficios que deberían recibir los grupos más marginados, y dar seguimiento a las repercusiones nutricionales de las políticas de desarrollo económico, las situaciones de recesión y de ajuste económico (5).

La clara definición de los objetivos, previo a considerar las necesidades de información y las fuentes de datos, es fundamental, dado que una misma información no sirve a todos los propósitos. Por otra parte, el proceso de vigilancia no tiene que responder necesaria y simultáneamente a todos los objetivos anteriormente indicados.

VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL HASTA 1990

Previo a la Conferencia Internacional sobre Vigilancia Alimentaria y Nutricional en las Américas, realizada en la Ciudad de México, del 5 al 9 de septiembre de 1988, la OPS/OMS efectuó una encuesta con el propósito de conocer la situación de los sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional en la Región de las Américas (6). De los 25 países que respondieron a la solicitud de información, siete indicaron que existían sistemas de vigilancia multisectoriales, en la mayoría de los casos localizados en el sector

salud (con una excepción, en la cual el SISVAN se ubicaba en el sector agropecuario). Sin embargo, esos SISVAN no habían sido evaluados sistemáticamente en términos de utilidad y costos, así como con base en criterios tales como sensibilidad, especificidad, representatividad, oportunidad, simplicidad, flexibilidad y aceptabilidad, que han sido sugeridos en la literatura como atributos de la calidad del sistema (7).

De acuerdo a estos planteamientos, la utilidad del sistema de vigilancia sería estimada por la medida en la cual contribuye a la prevención o control o el mejor entendimiento de los problemas de salud, alimentación y nutrición. Esta es posiblemente una de las mayores debilidades de los sistemas. La información recolectada permite identificar con bastante precisión, la naturaleza, magnitud, distribución y determinantes de los problemas alimentario-nutricionales de grupos poblacionales y espacios ecológicos de interés. Existe, por otra parte, muy poca información acerca de opciones de solución y cómo implementarlas. Esta característica de los SISVAN es aplicable a la investigación alimentaria-nutricional, en general, encontrándose que muchos recursos se han canalizado en apoyo a investigaciones básicas, mientras que una cantidad significativamente menor se ha orientado a la investigación aplicada y de transferencia.

El análisis crítico de la experiencia en la Región de las Américas indica que a la fecha, la mayoría de los SISVAN no está proporcionando la información multisectorial necesaria para la toma de decisiones en aspectos relacionados con seguridad alimentaria y nutricional de la población. Esta situación tiene múltiples causas, algunas derivadas de las debilidades propias de los sistemas de información disponibles, tanto en cuestiones técnicas como operativas, y otras asociadas al enfoque sectorial, no integral, con el que se están enfrentando los problemas alimentario-nutricionales.

Una restricción importante de los procesos de vigilancia es que, con pocas excepciones, no se relacionan con programas específicos en los sectores involucrados. Este es el caso de la mayoría de los Ministerios de Salud de la Región que aún no ha formulado Programas de Nutrición, y en los cuales las actividades específicas son ejecutadas por varios Departamentos y Unidades, con escasa coordinación entre ellos. En esa misma línea, la mayoría de los países no ha formulado políticas de alimentación y nutrición que orienten acciones multisectoriales en beneficio del estado de salud nutricional de la población.

En cuestiones relacionadas con la operación de los SISVAN, existe una relación estrecha entre el grado de desarrollo y cobertura de los sistemas de información, y la capacidad y extensión de los servicios, de modo que en muchas ocasiones la información existente está limitada a la población que recibe servicios. También se ha identificado que frecuentemente los servicios locales

recolectan grandes cantidades de datos, de dudosa calidad, que se procesan y analizan en el nivel central, y que frecuentemente no se difunden oportunamente ni se regresan a los niveles en los que se generó la información.

Tomando en consideración lo anterior, muchos sistemas, en especial aquéllos de baja cobertura, deben utilizar datos generados a través de encuestas periódicas u otros métodos de recolección, que generalmente son de mayor costo y sólo permiten obtener estimaciones agregadas para el nivel nacional o regional.

El análisis efectuado en relación con la utilización de la información alimentario-nutricional en la Región de las Américas, concluyó que en muy pocos casos la información procesada y diseminada por los SISVAN ha influenciado la toma de decisiones relacionadas con la planificación de la alimentación y nutrición, y menos aún, con la económica y social. En gran medida esta situación refleja la falta de grupos técnicos pluridisciplinarios y multisectoriales interesados en los problemas alimentario-nutricionales, y la ausencia de planes, políticas y programas en los países de la Región. La escasa utilización de la información de los SISVAN con fines de planificación, monitoreo y evaluación de actividades multisectoriales, puede convertir el proceso de vigilancia en una actividad académica de poca utilidad práctica.

LOS NUEVOS RETOS A LA VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA PRESENTE DÉCADA

Durante la década de los años 1980 y comienzos de 1990 la mayoría de los países de la Región de las Américas experimentaron crisis económicas sin precedentes, por lo que se le ha denominado la década perdida. Durante ese período se detectó en la Región de las Américas una disminución del Producto Interno Bruto *per cápita*, la reducción de los salarios reales, una tendencia al aumento en el desempleo y una reducción de la producción *per cápita* de los alimentos. En esta situación, agravada por el predominio de regímenes autoritarios, las condiciones de vida, incluyéndose el estado de seguridad alimentaria y nutricional, se han deteriorado marcadamente. Frente a esto, casi todos los países de la región han iniciado procesos de ajuste económico que intentan reducir la inflación y promover el crecimiento. Sin embargo, es evidente que estas políticas de ajuste han incrementado el deterioro social y político institucional; consecuentemente la inestabilidad política y socioeconómica, y por ende, la situación de mala salud y nutrición, lejos de reducirse tiende a incrementarse. En el contexto de esta crisis los servicios sociales también se han deteriorado, lo que contribuirá aún más al empeoramiento de la situación de los grupos más marginados.

Considerando lo anterior, los países, con el apoyo de organismos financieros, han propuesto acciones de

compensación para frenar el impacto negativo de la crisis en los grupos sociales más empobrecidos. Así, se han establecido fondos de emergencia o de desarrollo social dirigidos específicamente a los sectores más vulnerables y de mayor riesgo de presentar problemas nutricionales. Tomando en cuenta que los grupos más afectados no serán necesariamente los de "pobreza crónica" sino el grupo de "nuevos pobres" o "en pobreza aguda", técnicos en los países están dando alta prioridad al desarrollo de metodologías y técnicas que: 1) permitan identificar a los grupos de población que serán más afectados por la crisis desde el punto de vista alimentario-nutricional, 2) aporten bases para la identificación de sus problemas prioritarios, y 3) que contribuyan al monitoreo y a la evaluación del impacto de las medidas de corrección. Las metodologías deben ser suficientemente sensibles como para detectar efectos diferenciales de la crisis entre grupos de población y evaluar el impacto de las acciones adoptadas. Además, deberán discriminar entre grupos, problemas y acciones prioritarias, así como orientar intervenciones a corto y mediano plazo; todo lo anterior requiere de la utilización de sistemas y procesos efectivos de vigilancia alimentaria y nutricional.

Un aspecto que requiere mención especial es el de las fuentes y mecanismos de recolección, selección de indicadores y análisis e interpretación de los datos manejados en los SISVAN. Una vez identificadas las necesidades de información de los tomadores de decisión política y técnica, deben recolectarse utilizando las fuentes y mecanismos de recolección de información más adecuados, incluyendo los registros, las encuestas y las técnicas participativas. Para propósitos de vigilancia se recomienda utilizar en combinación las fuentes y técnicas de información existentes, con el propósito de obtener el mejor conocimiento de la situación. Entre las técnicas actualmente sugeridas para la vigilancia se propone la utilización de unidades geográfico poblacionales, que permitan la caracterización de las condiciones de vida de grupos funcionales de población. En esa línea se recomienda la utilización de vigilancia centinelas, incluyendo las áreas y establecimientos centinelas como base de obtención de información. Por otra parte, se propone la utilización del concepto de "trazadores", con el propósito de reducir el número de indicadores con base en el modelo analítico causal del problema alimentario y nutricional de interés, obteniendo información de las diferentes etapas de la cadena alimentaria-nutricional. Así, si el problema a vigilar corresponde a la desnutrición proteínico-energética, deberán incluirse indicadores de los "efectos", tales como el retardo en el crecimiento físico, así como de otros relacionados con disponibilidad, acceso y utilización biológica de los alimentos. Por lo tanto, debe obtenerse información tanto de aquellos indicadores que reflejan, como de los que predicen problemas nutricionales.

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La situación anterior, y las recomendaciones de grupos técnicos de la Región, conduce al planteamiento de una serie de propuestas relacionadas con el desarrollo de los SISVAN. Se diferencian las actividades en dos niveles, local y central, poniéndose énfasis en aquellas que, a corto y mediano plazo, puedan ejecutarse en el nivel local (6).

La mayoría de los países de la Región de las Américas están en la actualidad haciendo esfuerzos para descentralizar los servicios públicos. En esa línea, el sector salud ha estado implementando la táctica operativa conocida como Sistemas Locales de Salud (SILOS), que ha tenido importante apoyo de la OPS/OMS y de otros organismos de cooperación externa. En el contexto de los SILOS tendría lugar una efectiva coordinación de las actividades de integración, docencia-servicio y de investigación operacional, con las de atención primaria en salud y participación comunitaria.

Entre las medidas recomendadas para fortalecer a los SISVAN a nivel de los SILOS se proponen las siguientes:

1. La formación y capacitación de recursos humanos alrededor del eje docencia-servicio, para el fortalecimiento efectivo de la Vigilancia Alimentaria y Nutricional, como apoyo a la programación, monitoreo, evaluación y selección de grupos de alto riesgo a nivel local.

2. El apoyo a investigaciones y evaluaciones operacionales acerca de las necesidades de información de los tomadores de decisión y de la comunidad, para la programación local de acciones conducentes a promover la seguridad alimentaria y nutricional de la población, y la medición del proceso e impacto de las actividades ejecutadas.

3. El fortalecimiento de las actividades de diseminación de la información generada por los SISVAN a los usuarios del nivel técnico y a la población en general, a través de la conformación de redes selectivas, así como de los centros especializados y de investigación a los niveles operativos.

4. El desarrollo y transferencia de metodologías, tecnologías y guías de probada eficiencia, que contribuyan al fortalecimiento de los sistemas de información y al proceso de vigilancia y de toma de decisiones a nivel local.

A nivel central constituye una prioridad la organización de grupos técnicos nacionales, multisectoriales y pluridisciplinarios, que promuevan la formulación de políticas y programas relacionados con seguridad alimentaria, dentro de la problemática global del desarrollo, las que tendrán un efecto directo en el estado de salud nutricional de la población. Es en este contexto en el cual deberían desarrollarse los SISVAN.

Por otra parte, independientemente del grado de

desarrollo de los grupos técnicos multisectoriales y de la formulación de políticas alimentario-nutricionales, se recomienda el fortalecimiento de los sistemas sectoriales de información, en respuesta a las necesidades específicas de planificación, monitoreo y evaluación de cada sector.

En este contexto, y en el corto plazo, la alternativa más apropiada para contribuir a la solución de los problemas alimentarios y nutricionales consiste en la aplicación de la cobertura de los servicios básicos o primarios de los sectores sociales, como educación, salud, seguridad social y otros, a las poblaciones rurales y urbano-marginales de los países, fortaleciendo los sistemas locales de salud. En el mediano a largo plazo será el logro del desarrollo socioeconómico integrado el que asegure el mantenimiento del óptimo estado de alimentación y nutrición de la población.

COMENTARIOS FINALES

Los problemas de alimentación y nutrición generalmente no están asociados con una escasez fundamental de recursos; son más bien de escasez relativa, ocasionada por la falta de equidad y las decisiones erradas, y a veces graves, de los programas sociales. El desafío en la actualidad y en los próximos decenios consiste en corregir planes y programas, y al mismo tiempo, en iniciar las innovaciones institucionales y los cambios que hagan posible la incorporación de componentes alimentarios y nutricionales dentro de las políticas sectoriales, orientando los beneficios de los programas a las familias más desfavorecidas.

Las cuestiones fundamentales que se deben considerar en la solución de los problemas de alimentación y nutrición de cualquier país son los recursos disponibles y la manera en que se utilizan dichos recursos. Es reconocido que la disponibilidad de recursos está determinada por la vía del desarrollo y los modelos de crecimiento adoptados por los países. Sin embargo, la manera como se utilizan esos recursos es a veces mucho más importante que la disponibilidad de los mismos. La disponibilidad y forma de utilización de los recursos están determinadas en gran medida por las instituciones y políticas que los países establecen.

En el corto plazo, el mejoramiento del estado nutricional de la población dependerá de los avances en la planificación y la gerencia en el uso de la tecnología existente y los cambios en los estilos de vida. La planificación y la gerencia de tecnología y la evaluación de intervenciones orientadas a mejorar estilos de vida requerirá información válida, confiable y oportuna acerca de la situación de salud y los recursos disponibles. La información de apoyo es además necesaria para los planificadores y gerentes para ejecutar efectivamente sus programas y decidir si la situación ha mejorado o no, y en qué medida los cambios son atribuibles a la intervención.

REFERENCIAS

1. Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP/OPS). Plan Estratégico Institucional 1991-2000. INCAP, Guatemala 1990.
2. Mason, J.B., Habicht, J.P., Tabatabai, H, y Valverde, V. Vigilancia Nutricional. OMS. Ginebra, 1984.
3. UNICEF. Report of the Working Group Meeting on Indicators for the Inter-Agency Food and Nutrition Surveillance Programme. October 21-22, 1987. UNICEF, New York, 1987.
4. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Informe del Grupo de Consulta OPS/OMS. HPN/84.3, Washington, D.C. 1984.
5. Cornia, G., Jolly, R. y Stewart, F. (eds.) Adjustment with a Human Face: Protecting the vulnerable and promoting growth. UNICEF, New York, Oxford University Press, 1987.
6. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Vigilancia Alimentaria y Nutricional en las Américas. Una Conferencia Internacional. México, 5-9 de septiembre de 1988. Publicación Científica No. 596. OPS/OMS, Washington, D.C. 1989.
7. Thacker, S.B., Parrish, R.G., Trowbridge, F.L. and Surveillance Coordination Group. A method for evaluating systems of epidemiological surveillance. World Health Statistics Quarterly, 41(1):11-18, 1988.