



DESARROLLO DEL PROCESO DE PLANIFICACION MULTISECTORIAL DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

EDITORES:
Lenín Sáenz y
José Aranda-Pastor



**DESARROLLO DEL PROCESO
DE PLANIFICACION MULTISECTORIAL DE LA
ALIMENTACION Y NUTRICION EN
CENTRO AMERICA Y PANAMA**

**DESARROLLO DEL PROCESO DE
PLANIFICACION MULTISECTORIAL
DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA**

EDITORES:

Lenín Sáenz y José Aranda-Pastor

**Memorias de un Seminario Subregional para Centro América
y Panamá, celebrado en Tres Ríos, Costa Rica,
del 15 al 17 de noviembre de 1978.**

INCAP, Guatemala, 1979

Organizado por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá/ Organización Panamericana de la Salud, con la colaboración del Gobierno de Costa Rica, como parte del Programa de Planificación de la Alimentación y Nutrición del INCAP, el cual es financiado parcialmente por la Oficina Regional para Programas de Centro América (ROCAP) de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), y por la Fundación W. K Kellogg

INDICE

Página No.

PREFACIO

LA PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Lenín Sáenz y José Aranda-Pastor iii

INTRODUCCION 1

PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION EN CENTROAMERICA Y PANAMA. EXPERIENCIAS.

*Juan del Canto, Lenín Sáenz, César Talavera, Ana Rosa
Campos y José Aranda-Pastor* 5

LA PLANIFICACION ALIMENTARIA—NUTRICIONAL Y EL PROYECTO REGIONAL DE NUTRICION EN CENTROAMERICA Y PANAMA

*Lenín Sáenz, Juan del Canto, César Talavera, Vernon W.
Bent, Marina Flores y José Aranda-Pastor.* 33

METODOLOGIA Y ORGANIZACION PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE UN PLAN DE ALIMENTACION Y NUTRICION. EL CASO DE HONDURAS

Emirto R. Raudales 53

EL PROCESO EN LOS PAISES PARTICIPANTES

El proceso de la planificación de la alimentación y nutrición en Costa Rica.

*Miguel Flores, Zillyham Rojas, Rodrigo Meneses y Pedro
García.* 101

Avances en la organización institucional y desarrollo del proceso de planificación alimentaria-nutricional en El Salvador

*Olga Tatiana Osegueda, Moris I. Alfaro y Juan Allwood
Paredes* 107

Comentarios acerca del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición en Guatemala. <i>Carlos E. Secaira</i>	113
Avances y limitaciones del proceso de planificación de la alimentación y nutrición en Honduras. <i>Moisés Sánchez</i>	121
Problemática alimentaria-nutricional de Panamá. <i>Eneida Zúñiga y Artemia J. de Pinto</i>	129

INFORME FINAL DEL SEMINARIO

Tema I: Los sistemas de información nutricional como apoyo a la planificación de la alimentación y nutrición	137
Tema II: Organización e institucionalización de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición	141
Tema III: Formulación de planes, programas y proyectos de alimentación y nutrición con enfoque multisectorial	145
Tema IV: Investigación, transferencia tecnológica y planificación multisectorial de la alimentación y nutrición	153
Informe consolidado final: conclusiones y recomendaciones.	155
Mecanismos para comunicación de experiencias entre los participantes en el Seminario.	165

ANEXOS

Programa del Seminario	169
Directorio del Seminario.	173
Lista de participantes.	177
Documento-guía para la preparación del informe sobre la situación en los países	183

PREFACIO

LA PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION EN CENTROAMERICA Y PANAMA

La década de los años 70, próxima a finalizar, ha sido testigo de una serie de esfuerzos realizados en forma conjunta entre los países del Istmo Centroamericano y el INCAP, destinados a definir políticas de alimentación y nutrición basadas en el análisis de los problemas nutricionales propios de cada país, y a concretarlas en planes, programas y proyectos tendientes a desarrollar actividades encaminadas a la solución de tales problemas.

El enfoque multisectorial va tomando cada vez mayor arraigo, lo que le ha permitido al Instituto colaborar cada vez más con diversos sectores, dentro del objetivo común de ataque al problema alimentario-nutricional y a sus causas. Este nuevo enfoque, base de la planificación alimentaria-nutricional, reconoce la multicausalidad del problema e involucra en su solución a los distintos sectores económicos y sociales responsables de los variados aspectos que en una u otra forma afectan al campo de la alimentación y nutrición. Su aplicación requiere la organización y el mejoramiento de una serie de actividades dispersas e independientes, con miras a solucionar el problema nutricional por medio de su refuerzo mutuo. También lleva implícita la organización y la sincronización de programas por encima de los límites sectoriales, para interrelacionar actividades propias de áreas específicas, tendientes a lograr resultados en términos de grado de reducción de la desnutrición. Sin embargo, debe tenerse muy presente que el enfoque propuesto va mucho más allá de una simple acumulación o coordinación de los elementos anteriormente enumerados, ya que el resultado global que se espera de su uso es mucho más que la simple sumatoria de una serie de resultados parciales, puesto que las interrelaciones entre los distintos

componentes de la problemática que nos ocupa y entre las acciones tendientes a solucionarla, refuerzan a algunas de tales acciones y a otras las oponen entre sí.

Tanto la planificación global para el desarrollo como la planificación propia de cada uno de los distintos sectores sociales y económicos, cuentan con notable experiencia y han generado teorías y metodologías que han conducido hasta la formulación de planes, muchos de los cuales han sido ejecutados y evaluados. En cambio, la planificación de la alimentación y nutrición apenas comienza a dar sus primeros pasos. Sin embargo, precisamente a causa del vacío existente en este campo específico y de la existencia de una amplia gama de conocimientos en las demás áreas de la planificación, se ha producido una rápida evolución teórico-conceptual en el campo que nos ocupa. En ese sentido merecen destacarse los modelos analítico-causales que han servido de piedra fundamental para la elaboración de planes de alimentación y nutrición en dos países centroamericanos. Es cierto que no se trata de modelos totalmente nuevos, aunque sí representan un importante paso de avanzada ya que, habiendo surgido en los propios países de la libre discusión de su problemática alimentaria-nutricional y de sus causas, muestran claramente cómo el resultado actual del funcionamiento de los sistemas y estructuras socio-económicos, políticos y culturales se manifiesta en la desnutrición de la mayoría de la población.¹

Las actividades en el campo de la planificación de las políticas de alimentación y nutrición se pueden agrupar en función de las diversas etapas del proceso planificador. En el Istmo Centroamericano, la primera etapa ha sido la de motivación, con miras a crear conciencia del problema alimentario-nutricional, su naturaleza, sus causas, sus conse-

cuencias y sus posibles soluciones, en cada país y en la región istmeña en conjunto.

Después de logrado lo anterior, el paso siguiente ha sido el establecimiento de una base institucional permanente, capaz de diagnosticar los problemas alimentario-nutricionales y de buscar las respectivas soluciones, expresadas bajo la forma de planes y proyectos.

En un comienzo, un resultado de la promoción fue la creación de consejos, comisiones y comités nacionales de alimentación y nutrición, formados por ministros y otras altas autoridades vinculadas al tema. Desgraciadamente, tales esfuerzos fallaron por muy diversas razones, entre las cuales se puede citar la falta de respaldo legal y financiero adecuados para implementar sus decisiones, así como la falta de organismos técnicos de apoyo competentes de carácter permanente y multisectorial, responsables de la preparación de proyectos de resolución para el nivel de decisión política y de la implementación posterior de los mismos, por medio de la asignación de responsabilidades específicas a distintas instituciones de los diferentes sectores. De ahí que la creación de tales organismos permanentes de carácter multisectorial ha sido uno de los objetivos básicos de quienes trabajamos en este campo en el Istmo Centroamericano. Esos organismos deben contar con recursos suficientes; deben estar constituidos por distintas entidades relacionadas con la solución de los problemas alimentarios y nutricionales; y deben tener autoridad formal que les permita llevar a cabo actividades interinstitucionales en forma coordinada.²

Al colaborar en la creación o el fortalecimiento de estructuras que permitan el desarrollo o la madurez de un proceso de planificación, se ha pretendido enfrentarse en una forma racional y sistematizada al problema alimentario-nutricional y a sus causas, con especial atención hacia

¹ Del Canto, J., Ch. Teller, D. Salcedo y J. Aranda-Pastor. Componentes de los problemas socio-económico y nutricional y crecimiento demográfico en Centroamérica. Presentado en: Conferencia sobre la Interacción entre Agricultura, Ciencia y Tecnología de Alimentos y Nutrición. Organizada por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) y auspiciada por la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y la Fundación Rockefeller. Ciudad de Guatemala, 6-10 de noviembre de 1978.

² Del Canto, J., C. Talavera, L. Sáenz, Ch. Teller, V. W. Bent y J. Aranda-Pastor. Planificación Agrícola y Planificación Nutricional. Presentado en: *XI Congreso Internacional de Nutrición, Río de Janeiro, Brasil, Agosto 27-septiembre 1, 1978.*

los aspectos señalados por los modelos analíticos elaborados previamente para comprenderlo mejor.

Hasta ahora, se ha dado el mayor énfasis a los aspectos destinados a producir la institucionalización del proceso. Sin embargo, sin descuidar este aspecto, se ha vuelto notoria la necesidad de dar mayor apoyo a algunos proyectos estratégicos, correspondientes a algunas áreas técnicas o geográficas más reducidas. La experiencia obtenida hasta ahora indica que es necesario, además de trabajar en metodologías a nivel nacional, analizar con criterio ecológico la situación existente en un nivel intermedio, correspondiente a las regiones propias de cada país, con el fin de buscar soluciones adecuadas a sus propios problemas, dentro de sus condiciones particulares, adaptando a cada área dentro del país los lineamientos de acción definidos por el nivel central. Es especialmente en este nivel intermedio donde debe recalcarse lo inadecuado de un enfoque netamente administrativo que, sin un concepto integrado previamente definido, divide responsabilidades de alimentación y nutrición entre dependencias de distintos ministerios e instituciones, ya que sólo mediante un mecanismo adecuado de coordinación garantizado por el desarrollo del proceso planificador se puede esperar resultados que vayan más allá de un simple esfuerzo bien intencionado y evitar el derroche de recursos.

Ante el riesgo del exceso de planteamientos teóricos y del desarrollo sucesivo de modelos coincidentes con la falta de acción inmediata, debe hacerse aún más énfasis en la formulación e implementación de proyectos estratégicos a corto plazo, que deben estar enmarcados dentro de una política definida y orientados hacia las causas del problema.

Para obtener resultados concretos y positivos, es indispensable que la acción debidamente planificada y financiada se realice de manera continua, sometida a los correspondientes mecanismos de control, evaluación y ajuste.

Uno de los aspectos que queremos recalcar es que la mayoría de las intervenciones tradicionales en el campo de la alimentación y nutrición tienen el carácter de *bienes de consumo*, de duración limitada.

En cambio, el desarrollo de infraestructuras de planificación alimentaria-nutricional pasa a constituir una *inversión*, ya que las mismas tienen el carácter de *bienes de capital*, destinados a producir soluciones integrales de larga duración.

Además de estos objetivos de largo alcance, con la creación o el fortalecimiento de las estructuras correspondientes se trata de obtener algunos resultados más inmediatos, tales como: mejorar la productividad de los recursos empleados; buscar distintas formas de aumentar los recursos asignados a la solución del problema; e incluir la consideración del impacto nutricional como un componente de importancia fundamental en las distintas políticas, planes, programas y proyectos que tengan alguna relación con el problema.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde el inicio de labores en el campo de la planificación alimentaria-nutricional, en la región istmeña han ido apareciendo diversos tipos de problemas que han obligado a buscar la manera de superarlos. Estos problemas ya han sido analizados a fondo en algunas publicaciones anteriores (1-2), y abarcan aspectos de tipo técnico, político y administrativo, que en última instancia dificultan el buen desarrollo del proceso. Sin embargo, es satisfactorio señalar que todos ellos pueden ser superados y que la identificación de su existencia ya señala caminos a tomar para superarlos. Es cabalmente frente a esta situación donde realmente toma valor la acción conjunta de los organismos nacionales responsables de su solución y los organismos internacionales y agencias bilaterales deseosos de prestar su cooperación técnica.

Es precisamente con base en la premisa anterior como en nuestra labor diaria de cooperación técnica, en vez de la asesoría tradicional de carácter paternalista, llevamos a cabo un trabajo conjunto, hombro a hombro con los propios países, de manera que los esfuerzos mancomunados puedan ir mejorando la situación nutricional de sus poblaciones.

Es indudable que, por lo nuevo del campo y por la escasez de metodologías adecuadas, tanto para la implementación como para la evaluación de planes, programas y proyectos, es necesario multiplicar

los esfuerzos para que la acción iniciada en este campo no se limite a la elaboración de un documento correspondiente a un plan; para que la experiencia ya adquirida pueda ser transmitida a otros países; y para que el desarrollo y la prueba de nuevos instrumentos puedan también ser de utilidad a otros países de la región. Por otra parte, es indiscutible que aunque la magnitud del esfuerzo dedicado a otros aspectos no ha permitido dar toda la atención deseable al desarrollo de metodologías de evaluación, no sería conveniente posponer por más tiempo este aspecto.

Además, las actividades de la planificación de la alimentación y nutrición no se generan de manera espontánea y sin antecedentes previos, por lo que no sólo se debe estimular la creación y el fortalecimiento de condiciones favorables al proceso, sino que también es necesario fomentar la recopilación de información sobre la materia; producir y divulgar publicaciones sobre el tema, tanto de tipo doctrinario o filosófico como sobre experiencias adquiridas o aspectos metodológicos; y dedicar especial atención a la capacitación en servicio del personal responsable del proceso.

Falta aún bastante camino por recorrer. Sin embargo, creemos que la etapa más difícil ya ha sido superada y que el enfoque multisectorial nos permite ser más optimistas en nuestro anhelo de lograr una mejor situación alimentaria-nutricional en los países de Centroamérica y Panamá en un futuro no muy alejado.

Lenín Sáenz
José Aranda-Pastor

INTRODUCCION

La planificación alimentaria-nutricional ha superado los límites de instituciones o sectores aislados, para convertirse en un proceso multisectorial y multidisciplinario. En los países del Istmo Centroamericano, el desarrollo de este proceso ha alcanzado etapas diferentes en cada uno de ellos, tanto en su grado de madurez como en el de su amplitud. Para analizar las diferencias y similitudes existentes y para aprovechar las experiencias adquiridas, se juzgó apropiado celebrar en uno de los Países Miembros del INCAP un Seminario, cuyo objetivo principal fue buscar maneras efectivas de superar las restricciones existentes para el buen desarrollo del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición y determinar las formas en que la cooperación técnica pudiera ser mejor suministrada y mejor aprovechada, a fin de satisfacer realmente las necesidades de los países. Para ello se organizó este evento, en el curso del cual se proyectó: 1) analizar la forma en que se ha venido desarrollando el proceso en cada uno de los países del Istmo; 2) discutir la metodología utilizada para la formulación de un plan nacional multisectorial de alimentación y nutrición; y 3) analizar las principales dificultades encontradas para el buen desarrollo del proceso.

Con el fin de contar con elementos de juicio para comparar hasta dónde lo realizado se ha ajustado o no al marco general que teóricamente debería haberlo orientado, el Seminario se desarrolló en tres etapas: una inicial, de reuniones plenarias, en las que se hicieron presentaciones sobre la situación existente en cada uno de los países, así como exposiciones conceptuales que permitieron conformar un marco de referencia para las discusiones posteriores; en la segunda, de discusiones en grupos de trabajo, cada uno de los grupos analizó un tema diferente; y, finalmente, en una etapa de sesiones plenarias, se discu-

tieron las conclusiones y recomendaciones de cada uno de los distintos grupos de trabajo, con lo que se generó un documento consolidado y se llegó, además, a recomendaciones sobre mecanismos para una comunicación posterior de las experiencias, a medida que se vayan logrando.

Esta publicación presenta los documentos del seminario siguiendo una secuencia acorde con dicho planteamiento: se inicia con tres trabajos de tipo general, sobre aspectos conceptuales y metodológicos; a continuación, se incluye un compendio de las exposiciones hechas por los participantes sobre la situación existente en sus países en relación con el desarrollo del proceso, exposiciones que fueron elaboradas según los lineamientos de una guía previamente preparada (véase Anexos); y, por último, se recogen los informes resultantes de la discusión de los diferentes temas y las conclusiones y recomendaciones generadas como producto final del evento.

Con el propósito de uniformizar la presentación y de reducir al mínimo la repetición de conceptos, se han hecho algunas modificaciones de forma en la mayoría de los documentos originales presentados en el Seminario, teniendo el cuidado de respetar su contenido de fondo. Ahora bien, como los informes de los grupos de trabajo sobre los temas asignados sirvieron de base para el Informe consolidado del Seminario, sólo en éste se ha mantenido la presentación original bajo la forma de conclusiones y recomendaciones, en tanto que a aquéllos se les ha dado el carácter de análisis justificativo de dichas conclusiones y recomendaciones.

Al entregar esta publicación a la consideración de los participantes en el Seminario, a organismos de distintos sectores involucrados en el proceso de planificación de la alimentación y nutrición, y a todos los interesados en este campo de trabajo en América Latina, se desea aportar nuevos elementos de juicio a la discusión de las experiencias obtenidas en Centroamérica y Panamá en el desarrollo de dicho proceso, con la esperanza de que ellas sean de utilidad.

En resumen, el espíritu del Seminario quedó fielmente reflejado en las siguientes palabras del Director del INCAP en la ceremonia inaugural:

“Creemos que de este evento pueden salir tres tipos de conclusiones y recomendaciones: algunas de ellas serán acogidas por todos los participantes y, en consecuencia, quedarán registradas en el informe final; otras serán objeto de mayor discusión y sólo encontrarán el apoyo de algunos de los participantes, caso en el cual simplemente quedarán registradas en los informes de los grupos de trabajo que las propongan; y, finalmente, podría suceder que muchas de las posibles conclusiones y recomendaciones no queden registradas en parte alguna, sino que simplemente pasen a constituir experiencias útiles para los participantes, con la posibilidad de que puedan llegar a ser adaptadas para la solución de algunos problemas específicos. Tales productos de por sí constituyen una justificación del evento. Sin embargo, esperamos que de estos días de trabajo surja algo más que, aunque intangible, será de enorme valor: una mejor comprensión y un mayor acercamiento entre personas de distintas disciplinas, que laboran en distintos sectores y viven en distintos países, pero que, aunque con distintos puntos de vista, están abocados a la solución de un problema común: remedir el hambre de nuestros pueblos”.

L. S.
J. A. P.

PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y LA NUTRICION EN CENTROAMERICA Y PANAMA. EXPERIENCIAS

*Juan del Canto, Lenín Sáenz, César Talavera,
Ana Rosa Campos y José Aranda-Pastor*

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP)
Guatemala

INTRODUCCION

Existe un conjunto de variables que deberían ser tomadas en cuenta en el proceso de la planificación de la alimentación y la nutrición. El tema es de actualidad y tiene proyecciones importantes, ya que en los últimos años el problema del hambre en el mundo ha ido tomando mayor importancia y ha atraído la atención de científicos, técnicos, políticos y agencias de desarrollo.

El tratamiento de los problemas nutricionales en el sector público, inicialmente centrado en los ministerios de salud de los países, se ha ido extendiendo hacia los de educación, agricultura y planificación, y a otras entidades preocupadas por el desarrollo económico y social. A su vez, el sector privado también ha mostrado un interés creciente en el tema y ha ampliado sus actividades en este campo (1).

Se tiene el convencimiento de que una acción continuada, debidamente planificada y financiada, y acompañada de los correspondientes mecanismos de control, evaluación y ajuste, genera resultados concretos y positivos. De acuerdo con tal planteamiento, las intervenciones en el campo de la alimentación y la nutrición que cumplen con esas características podrían lograr disminuir en teoría, aunque fuera en forma temporal, *la mayor parte* de los problemas nutricionales, *en la generalidad* de la población. Sin embargo, en la práctica, ello no está ocurriendo en los países pobres, donde, muy al contrario, el número absoluto de desnutridos pareciera estar aumentando día a día (2).

Surge entonces la hipótesis de que la desnutrición constituye un problema cuyas raíces son socioeconómicas y políticas, y que podría ser reducido en el mediano plazo, si existiera la decisión política de lograrlo. Esto plantea la necesidad de elegir una estrategia adecuada, hacer una correcta asignación de recursos, diseñar los instrumentos correspondientes e implementar la decisión. Esto no desvirtúa la aseveración de que la desnutrición constituye una manifestación del subdesarrollo, ya que a pesar del retraso económico y social se puede llegar a mejorar transitoriamente la situación nutricional de una parte importante de la población. Además, si un país toma la decisión de dedicar gran cantidad de recursos a combatir la desnutrición en forma masiva, es porque probablemente se están llevando a cabo en él los cambios estructurales, institucionales, socioeconómicos y políticos requeridos para el "despegue" hacia una situación de desarrollo.

PROBLEMAS SOCIOECONOMICOS Y POLITICOS DE LA PLANIFICACION ALIMENTARIA-NUTRICIONAL

Las diferencias entre los sistemas políticos de los países contribuyen a explicar los distintos caminos seguidos en la formulación y ejecución de las políticas de alimentación y nutrición.

Una concentración del poder económico en sectores claves de la economía caracteriza a muchos de los países en desarrollo, con una influencia creciente de empresas transnacionales aliadas con oligopolios nacionales. En estos países se propician medidas tales como la producción de mezclas alimentarias de alto valor nutritivo, las que no resuelven la situación, ya que tales productos no estarían al alcance de los marginados de no mediar un subsidio que les permitiera adquirirlas en el mercado a través de programas de entrega directa de esos alimentos.

La agricultura de los países en desarrollo está caracterizada, en gran parte, por un sistema de tenencia de la tierra, en el cual muchos de los recursos productivos están concentrados en pocas manos. Algunos empresarios los utilizan en forma eficiente desde el punto de vista económico, pero en la mayoría de las grandes fincas, los recursos de tierra y de agua se usan extensiva e ineficientemente, y se incorpora escaso capital y tecnología a la explotación de la tierra. Al lado de la grande y de la mediana empresa agrícola moderna, y de la finca tradicional, existe una gran cantidad de familias con poca o ninguna tierra, que dependen del trabajo que la gran empresa les ofrece en condiciones monopólicas. Este mundo de marginados agrícolas se caracteriza, además, por una tecnología obsoleta y los terrenos que laboran experimentan una erosión permanente y creciente de esos recursos naturales. La dependencia del campesino

no sólo es económica, sino además social, política y tecnológica.

Entre la gran empresa agrícola moderna y el latifundio tradicional, por un lado, y el minifundio y el trabajador sin tierra, por el otro, aparece una clase media rural, propietarios y arrendatarios agrícolas que explotan fincas de tamaño familiar. En algunos países, este sector cobra especial importancia en el desarrollo nacional.

Otra variable que debe tomarse en cuenta en la planificación de la alimentación y la nutrición es la ausencia de una adecuada cultura nutricional, derivada de la marginalidad ya tantas veces mencionada, a lo que se agrega el hecho de que los hábitos alimentarios de las familias de menores ingresos no son fáciles de modificar.

A lo anterior se suman problemas derivados de las expectativas creadas por una sociedad de consumo en los sectores de bajos ingresos. Ante esta circunstancia existe el riesgo de que, si se produjera una redistribución del ingreso o se aumentara la productividad de estos sectores, parte del ingreso adicional podría ser gastado en recreación, ropa o artefactos eléctricos -los cuales han llegado a ser identificados como símbolos de prestigio- en vez de utilizarse en la compra de alimentos. Este comportamiento, señalado por algunas teorías económicas tradicionales, es un reflejo de la fuerte influencia que los medios de comunicación de masas ejercen en la orientación de las poblaciones marginales urbanas y rurales sobre el consumo de bienes no esenciales. Por consiguiente, la propaganda comercial necesita un contrabalance cuidadosamente planeado de los programas educativos, para compensar su efecto negativo entre los sectores más necesitados de la población pobre de Centroamérica y Panamá.

Otro aspecto sociocultural que no debe ser olvidado en la subregión es que parte de los marginados son población indígena, cuyos valores culturales difieren substancialmente.

Se debe recordar también que los alimentos tienen un significado político, ya que pueden constituir un factor de apoyo a los gobiernos, o un elemento perturbador de su estabilidad. Por su parte, los alimentos donados por organismos internacionales representan recursos importantes para algunos proyectos de desarrollo y por ello tienen una connotación de poder.

VARIABLES INSTITUCIONALES (3)

Otro aspecto importante que debe considerarse es la organización y el funcionamiento del conjunto de instituciones de la administración pública encargadas de identificar los problemas, causas y soluciones, lo que incluye la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas de alimentación y nutrición y sus correspondientes planes, programas y proyectos. Esa administración pública caracterizada por su dispersión, incoordinación e ineficiencia, no responde al fenómeno de una creciente participación del sector público en el proceso de desarrollo económico y social. El proceso de planificación, especialmente la ejecución de las actividades que genera, habitualmente se paraliza en la telaraña de organismos públicos restringidos por múltiples causas propias o ajenas para cumplir el rol activo, trascendente y dinámico que les corresponde.

Un ejemplo de barreras institucionales al desarrollo son los enfrentamientos entre los poderes del Estado. En nuestro trabajo planificador nos hemos encontrado con organismos cuyas funciones se superponen y que compiten por recursos destinados a objetivos similares;

con ejecutivos de organismos autónomos muy poderosos desvinculados de los organismos centralizados; con altos funcionarios con mucha autoridad teórica, pero sin poder real en los sectores a su cargo; y con leyes y decretos que se contraponen entre sí. También ocurre que diversos organismos se disputan el liderazgo, debidamente respaldados por leyes que les proveen de abundantes recursos. A falta de acuerdo entre ellos, llevan a cabo programas verticales con escasa o ninguna integración horizontal en las diversas etapas de la planificación.

Los ministerios de salud, elementos institucionales pioneros en la lucha contra la desnutrición, se encuentran limitados frente a un problema que es de naturaleza multisectorial y cuyas soluciones requieren de una acción conjunta interministerial. En algunos países, esos ministerios han propiciado que los ministerios de planificación se constituyan en coordinadores de la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos alimentario-nutricionales a cargo de diferentes entidades del sector público. En otros, han tratado de asumir dicho rol fomentando la creación de mecanismos de coordinación, cuya dirección han asumido mientras logran un fuerte respaldo político.

Otros elementos del problema institucional son la falta de adecuada comunicación entre los ministerios y el escaso conocimiento, por parte de muchos políticos, científicos y técnicos, del funcionamiento de la administración pública y de los trámites que debe seguir una decisión política antes de llegar a convertirse en realidad.

Otro problema es la falta de desagregación de las políticas, que comúnmente constituyen enunciados muy generales. Algo similar ocurre con los planes y programas, que son instrumentos muy agregados, integrados por

diversos proyectos, que deben ser ejecutados por distintos organismos en diferentes lugares. Si todos estos elementos no son transformados en programas concretos de trabajo, presupuestos, actividades y tareas, no se convertirán en realidades y la situación nutricional de las poblaciones continuará deteriorándose, aunque las políticas y los planes en teoría sean perfectos.

Es relativamente frecuente que las oficinas sectoriales de planificación (agrícola, de educación, de salud, etc.) no se coordinen entre sí, ni desarrollen sus actividades en conjunto con las dependencias del campo alimentario-nutricional que tienen a su cargo la formulación de las normas, la ejecución o la supervisión de los correspondientes programas y proyectos. Como resultado de esta falta de labor de equipo, resulta la planificación de medidas irrealizables, por no haberse tomado en cuenta problemas elementales, tales como la falta de recursos humanos o materiales, o las fallas en el abastecimiento de insumos tan frecuentes en la administración pública.

Otra deficiencia es la falta de desagregación de los planes a largo plazo en planes a mediano plazo, y de éstos en planes operativos anuales.

También se ha observado que los planes muchas veces no incluyen programas que asignen responsabilidades concretas a instituciones, que cuantifiquen los insumos requeridos para obtener los productos esperados y que cuenten con calendarios debidamente programados. Tampoco se elaboran balances de materiales, ni se señalan líneas de autoridad ni normas, ni sanciones o estímulos a los responsables de un programa, proyecto o actividad. Tampoco se preparan presupuestos detallados por programas, lo que refleja un divorcio entre el planificador y el experto financiero. No se practica un control del avance

físico y financiero de los proyectos; y en consecuencia, no se hacen los ajustes que deberían eliminar las causas de los retrasos o la paralización de los proyectos.

OTROS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION Y EJECUCION DE LAS POLITICAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION

La escasez de datos basales y de estudios. Las encuestas nutricionales realizadas en el Istmo Centroamericano a partir de 1965, siguen constituyendo una fuente importante de información y un punto de referencia. Estudios posteriores han complementado la base de informaciones con la cual el planificador de la alimentación y la nutrición comienza su trabajo. Sin embargo, dicha base informativa no proporciona todos los antecedentes indispensables para un plan, lo que obliga a acudir a estimaciones. En particular, no se cuenta con series históricas de los problemas alimentario-nutricionales, sus causas y los resultados de las soluciones intentadas. Tampoco se dispone de estudios longitudinales que puedan dar alguna indicación de la evolución de esos problemas.

Felizmente, gracias al apoyo interno y de organismos de desarrollo, ha sido posible llevar a cabo un esfuerzo de recopilación de la información existente, pero dispersa en innumerables unidades administrativas. A través de seminarios, mesas redondas y talleres de trabajo, se ha ido produciendo una serie de informes con características de diagnóstico, que han permitido enfocar la atención hacia aquellos problemas más importantes e identificar áreas de solución. También se han podido profundizar algunos aspectos esenciales de los diagnósticos, en una labor conjunta de equipos nacionales e internacionales. Un producto adicional ha sido la identificación de proyectos estratégicos para la solución de algunos de los problemas nutricionales más importantes.

Sin embargo, tales estudios no resuelven del todo el problema de la falta de información, ya que para poder formular esos proyectos prioritarios, se requieren datos muy específicos y reales, lo que provoca la necesidad de estudios a un nivel más desagregado y específico.

Los problemas de definición de conceptos nutricionales y de los indicadores. Una encuesta nutricional llevada a cabo hace poco en un país centroamericano ha venido a señalar que una vez más, los expertos en nutrición no se han puesto de acuerdo sobre la naturaleza y la magnitud del problema nutricional en ese país. La situación se deriva en parte de la diferente interpretación dada a los resultados expresados por diversos indicadores nutricionales.

Muy ligado al análisis de los resultados está el problema de la metodología a utilizar para recoger la información básica con que se construirán esos indicadores. Diversas circunstancias hacen poner en duda la calidad de los mismos, lo que ha complicado aún más el asunto. Recientemente, se están haciendo esfuerzos para mejorar los sistemas de información en diversos sectores. Un mayor cuidado en la selección del personal encargado de recopilar y procesar la información, la incorporación de modernos sistemas de procesamiento y análisis de datos y, en general, una mayor disponibilidad de recursos, están permitiendo solucionar los problemas de información.

Otro problema es la ausencia de documentos que le señalen al planificador las ventajas y limitaciones de los distintos indicadores y sus interrelaciones.

Finalmente, los indicadores se refieren a distintos problemas específicos de la desnutrición, tales como la hipovitaminosis, la desnutrición proteínico-calórica, la deficiencia de minerales y compuestos orgánicos, etc.,

pero no existe un índice compuesto que los integre, ni un manual interpretativo del conjunto de ellos.

La falta de recursos humanos para la planificación multisectorial de la alimentación y la nutrición. Si bien es cierto que en algunas universidades de los países más desarrollados, especialmente de Estados Unidos y de Europa, se ha generado un grupo de expertos en la materia, no se han producido teorías ni metodologías de utilidad práctica para la solución operativa de los problemas nutricionales, que nos satisfagan.

Recientemente, diversos organismos internacionales están llevando adelante un proceso de formación de personal y de generación de teorías y métodos de planificación alimentaria-nutricional. En algunos países de la subregión, el sector público ha comenzado a desarrollar un esfuerzo de capacitación en planificación alimentaria-nutricional. Hay ya algunas experiencias que debieran ser analizadas, tales como la programación operativa y las actividades de evaluación, de algunos departamentos de nutrición y otros vinculados al tema, de los ministerios de salud, agricultura, educación, y de otros organismos públicos, privados e internacionales, que realizan actividades en el campo nutricional, como CARITAS, CARE, PMA, etc.

De lo anterior se deduce que uno de los primeros proyectos estratégicos por emprender en los países debería consistir en la formación de recursos humanos para la planificación de las políticas de alimentación y nutrición, tanto en los organismos de planificación como en los ejecutores de programas y proyectos con contenido nutricional. La toma de conciencia por parte de los países y de los organismos de desarrollo, de la importancia de la planificación alimentaria-nutricional, ya está creando una demanda de profesionales especializados en el tema.

Un esfuerzo similar tiene que realizarse en cuanto a la creación de metodologías para el proceso de planificación alimentaria-nutricional, y del material docente requerido en la enseñanza de esta nueva disciplina.

Selección de intervenciones o proyectos. La selección de intervenciones o proyectos sería fácil, si la planificación nutricional pudiera disponer de un diagnóstico en profundidad de los diversos aspectos del problema nutricional y sus causas, y si pudiera contar con una metodología no cuestionable para medir el impacto de diversas políticas, planes, programas y proyectos en términos de costo-beneficio o de costo-resultados. El asunto es esencial, ya que la mayor parte de las acciones de los sectores público, privado y externo, influyen en la alimentación y la nutrición de la población.

La necesidad de una metodología adecuada que permita la selección de intervenciones es aún mayor si se toma en cuenta que en varios países se ha contemplado la posibilidad de llevar a cabo intervenciones masivas de rápida aplicación. Sin embargo, su selección no es simple, dado el significado político que tienen las mismas. Por ejemplo, los programas de alimentación complementaria pueden representar una forma masiva y rápida de llevar a cabo la redistribución del ingreso. Sin embargo, a veces se realizan con criterios diferentes que, en vez de acelerar el desarrollo nacional, más bien aumentan la dependencia.

Otro aspecto a considerar en la selección de proyectos con impacto nutricional, es que los gobiernos obviamente no apoyan proyectos que comprometan su base de sustentación política. Así, si un aumento de la producción agropecuaria se vincula a una reforma agraria que afecte a los sectores que la respaldan, es muy difícil que prospere tal tipo de intervención.

Por otra parte, no son raros los ejemplos de proyectos seleccionados por tener el auspicio de entidades internacionales, a pesar de no corresponder a prioridades nacionales. A su vez, proyectos de verdadera importancia, al ser apoyados por entidades internacionales de desarrollo, pueden también ser obstaculizados o descartados.

Otro criterio usado ya en la selección de intervenciones, es la factibilidad técnico-administrativa de las mismas. Cualquier intervención necesita un agente ejecutor que, para que alcance a una parte importante de la población desnutrida de un país, debe tener una amplia cobertura complementada con una extensa organización comunitaria rural y urbana. Esto debe tenerse en cuenta antes de llevar a la práctica una serie de fórmulas diseñadas a nivel experimental.

LOS CATALIZADORES

La planificación de las políticas de alimentación y nutrición puede ser una herramienta útil para lograr sus metas si se hacen presentes una serie de elementos. Entre ellos parecen importantes las fuerzas internas de un país, la cooperación técnica internacional y los organismos financieros del desarrollo.

Las fuerzas internas. La planificación de la alimentación y la nutrición es más fácil de llevar a cabo si existen grupos de influencia o de presión preocupados del problema nutricional, sus causas y soluciones. Esos grupos, capaces de crear conciencia, están asociados, en la etapa pionera, al campo de la salud pública; se agregan posteriormente grupos profesionales, universidades y asociaciones científicas. Esos grupos propician iniciativas destinadas a prevenir problemas nutricionales por medio de la educación nutricional, o programas de

fortificación de alimentos y de alimentación complementaria para los grupos a riesgo, así como otras medidas que, aunque importantes en el corto plazo, no representan soluciones definitivas. Conscientes de tal situación, algunos de estos grupos propugnan un enfoque integral que abarque un conjunto de medidas, tales como la redistribución del ingreso; un fuerte incremento en la producción de alimentos básicos; una rápida ampliación de los servicios sociales esenciales, etc.

A partir de los años 1960, en algunos países se comenzaron a constituir consejos nacionales de alimentación y nutrición, destinados a coordinar las acciones de distintos sectores para la solución del problema nutricional. Por diversas razones, estos consejos no desempeñaron el rol trascendental que se esperaba de ellos, pero en cambio cumplieron un papel importante en la creación de una mayor conciencia entre los políticos, respecto a mal tan severo y a sus consecuencias.

Los organismos de desarrollo. Como un segundo catalizador que ha influido para hacer una realidad la planificación nutricional, podría ser considerado un conjunto de entidades de cooperación técnica y financieras del desarrollo, y de fundaciones cuyas donaciones y préstamos blandos han permitido realizar diagnósticos y estudios, formular planes y proyectos, y financiar parte de su ejecución.

LOS MODELOS Y LA REALIDAD DE LA PLANIFICACION NUTRICIONAL

Los modelos del estado nutricional. Los modelos analítico-causales que preceden al diagnóstico alimentario-nutricional, pretenden explicar los conjuntos de causas interrelacionadas determinantes del estado nutricional de una población. La idea central es que ninguno de

esos factores es responsable del estado nutricional, sino que éste es el resultado de su interacción conjunta (Gráficas 1 y 2).

El primer conjunto de factores, *el consumo*, es tal vez el que está recibiendo más atención en los países del Istmo, a través de antiguas fórmulas cuya nueva aplicación se caracteriza por la magnitud o la amplitud de cobertura de las mismas. Así por ejemplo, los programas de nutrición de Costa Rica están suministrando comida caliente, leche en polvo y otros alimentos a un porcentaje muy importante de la población a riesgo de este país. Vemos entonces como una antigua fórmula de tratamiento nutricional, al adquirir el carácter de redistribución del ingreso, ha pasado a convertirse en una fórmula no tradicional, la cual, además, es complementada con una amplia cobertura de los servicios de salud y de educación. Se ha querido hacer resaltar el caso de Costa Rica, ya que es una aplicación clara de una decisión política que cubre diversos factores de los modelos nutricionales en boga.

El segundo conjunto de factores del modelo, *la disponibilidad de alimentos básicos para uso humano*, se relaciona con la producción interna, las importaciones, las exportaciones, las pérdidas, otros usos, y las variaciones del stock de alimentos. A pesar de la importancia de tales factores, estimamos que el problema nutricional es tanto un problema de disponibilidad de alimentos como lo es de consumo insuficiente e inadecuado, derivado de una mala distribución del ingreso y de una educación nutricional insuficiente (4). El factor disponibilidad incluye al mercadeo de alimentos, el cual influye en el consumo de los mismos y tiene gran importancia, ya que está impidiendo, junto con una inadecuada red de comunicaciones y transportes, la explotación de apreciables áreas de rubros básicos para la alimentación, como son los granos básicos. En especial, una comercializa-

ción inadecuada de alimentos encarece los productos esenciales, lo que limita su consumo. La posibilidad de ampliar una red de expendios estatales o de llegar a convenios con minoristas privados está permitiendo, en algunos países de la región, poner a disposición de los sectores de bajos ingresos productos de mejor valor nutricional a menor precio, lo cual significa que esas poblaciones podrán adquirir más y mejores alimentos con el mismo dinero.

Una última consideración respecto a la disponibilidad de alimentos es la relacionada con problemas eventuales de nutrición en regiones aisladas, en cuyo caso se imponen intervenciones destinadas a abastecer adecuadamente a esas poblaciones.

El otro conjunto de factores de esos modelos está relacionado con la utilización biológica de los alimentos, que guarda una estrecha relación con el aumento de la cobertura de los servicios de salud. Estos factores han recibido especial atención en todos los países de la región, aunque tal esfuerzo no siempre ha estado acompañado de programas destinados a incrementar el consumo y la producción de alimentos.

La secuencia lógica de la planificación. La planificación como instrumento del desarrollo constituye un proceso con una secuencia de etapas: promoción del plan; diagnóstico; formulación del plan; ejecución del mismo y de los correspondientes programas y proyectos; evaluación; reformulación; etc. La experiencia vivida nos señala que éste es un largo proceso que se prolonga en forma directamente proporcional a la profundidad con que se quiera desarrollar, y que requiere información y estudios previos, diversos recursos humanos experimentados y capacitados, financiamiento amplio, base institucional

adecuada, sistemas eficientes de información y metodologías probadas.

Frecuentemente, tal secuencia lógica no es posible de seguir en términos estrictos y es necesario conformarse con diagnósticos aproximados, basados en la información disponible.

Los proyectos estratégicos. Habitualmente, los gobernantes desean mostrar hechos concretos durante sus períodos de gobierno (por lo general, de 4 a 6 años). En consecuencia, los esquemas teóricos y la secuencia lógica de la planificación alimentaria-nutricional, en la práctica, sufren modificaciones ante la demanda de actividades destinadas a formular y ejecutar proyectos o intervenciones que resulten de beneficio para grupos importantes de la población desnutrida. Por ello, el planificador debe ubicarse en esta realidad y trabajar en dos planos paralelos: el de la formulación del plan de alimentación y nutrición; y el de la elaboración de proyectos específicos a corto y mediano plazo.

Ante las limitaciones de tiempo existentes, se hace necesario que, sobre la base de la información y del personal nacional disponibles, se lleve a cabo en el más breve plazo posible un diagnóstico sucinto, del cual resulten identificados los principales problemas alimentario-nutricionales, sus causas, el esfuerzo que se está realizando para solucionarlos, y un pronóstico de la evolución de los problemas, causas y soluciones, todo lo cual puede resumirse en modelos normativos alternativos. Es en base a esos resultados como el planificador requiere de las autoridades nacionales un pronunciamiento frente a esos modelos de soluciones alternativas. Seleccionado el modelo normativo, base del plan y sus proyectos, ya se puede iniciar la formulación del primer borrador del plan y, paralelamente, el diseño de los proyectos

estratégicos. Aunque los países disponen de métodos para evaluar las ideas de proyecto, en el caso de los proyectos con impacto nutricional no se cuenta aún con criterios de selección suficientemente elaborados. De allí que una de las primeras dificultades por resolver ha sido el establecimiento de una metodología para determinar el impacto nutricional de los proyectos de inversión. Mientras tanto, los proyectos estratégicos han venido siendo seleccionados por las autoridades nacionales de los ministerios de planificación, en consulta con los diferentes ministerios encargados de su ejecución. Felizmente ha privado el buen sentido, y se han elegido proyectos que benefician directa y rápidamente a las comunidades rurales, como son: saneamiento ambiental básico; pequeñas inversiones productivas en rubros tales como producción de carne y leche, agricultura, pequeño riego, etc.; acompañados de educación nutricional y distribución de alimentos. La preferencia por el corto plazo y por grupos muy específicos de problemas y de población tiene sus justificaciones, fundamentalmente de tipo político y económico. Sin embargo, ello implica postergar soluciones más permanentes y más eficientes para una mayor cantidad de desnutridos reales o potenciales. Un planificador experimentado que logre llevar a cabo con éxito proyectos como los anteriormente mencionados, tiene la posibilidad de ser escuchado por las autoridades nacionales sobre la necesidad de formular y ejecutar un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición a mediano plazo.

LA PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y LA NUTRICION EN CENTROAMERICA

En muchas actividades, el área centroamericana ha seguido los pasos dados previamente por otros países de América Latina. Sin embargo, en materia de alimentación y nutrición, la subregión ha tenido un liderazgo indiscu-

tible. Los países del Istmo han emprendido la tarea de promover la planificación de las políticas de alimentación y nutrición, lo que comprende la creación de metodologías, la formación de personal, y el diseño y montaje de un aparato administrativo vigoroso y con fuerte respaldo político, técnico y financiero. Las labores en este campo se han iniciado con planificadores sectoriales y globalistas, en estrecha colaboración con equipos multidisciplinarios. La experiencia de esos planificadores ha sido útil, pero se ha debido adaptar a un campo cuyos límites fue necesario definir previamente, ya que la alimentación y la nutrición tienen algo de muchos sectores. Sin embargo, la resultante es mucho más que la sumatoria de las partes, y se ve permanentemente afectada por una serie constante de interrelaciones e interacciones de éstas.

La planificación aporta ciertas ideas básicas, que a su vez obtuvo de diversas ciencias y técnicas; insiste en la necesidad de un estricto método de trabajo que, a través de aproximaciones sucesivas, vaya definiendo objetivos, metas, estrategias y los instrumentos y recursos necesarios para lograrlos. También se preocupa de cómo convertir en hechos concretos esos objetivos y de evaluar procesos y resultados.

Se ha tratado de mostrar a los globalistas las complejidades correspondientes al nivel micro y las de los proyectos específicos; asimismo, se ha tratado de señalar las complejidades correspondientes al nivel macro y las de los planes globales a los sectorialistas, a los especialistas, a los científicos y a los técnicos en asuntos específicos. Además, se han hecho notar las proyecciones negativas que a nivel macro pueden tener algunos proyectos positivos desde el punto de vista micro (Cuadro 1).

Otro aporte ha sido la insistencia en la necesidad de estudios de factibilidad y viabilidad económicas, sociales, políticas, culturales y técnicas, y cuando no se ha podido hacer tales estudios, se ha insistido en la necesidad de por lo menos reflexionar al respecto. Plantear dentro de una política planificada de alimentación y nutrición reformas estructurales, drásticas, rápidas y masivas, sería de poca utilidad en países donde no existen las condiciones para ello. Sin embargo, se han analizado las consecuencias de no actuar en ese campo. Dentro de la misma idea de ser realistas, hemos ido aprendiendo que no se pueden manejar simultáneamente muchos proyectos.

No se debe fomentar la creación de superministerios, ni de superpolíticas de alimentación y nutrición, sino más bien se trata de "armar el rompecabezas" de soluciones a los problemas alimentario-nutricionales; coordinar las dispersas actividades y recursos que ya se destinan para la alimentación y la nutrición; racionalizar y jerarquizar tales acciones; y descubrir qué programas y proyectos complementarios son necesarios. Los países deben disponer de un mecanismo eficiente de planificación y coordinación en materias alimentarias y nutricionales, con fuerza y decisión suficientes para que sus recomendaciones se cumplan a través de los ministerios u organismos de ejecución (Gráfica 3).

Sin perjuicio de que algún día Centroamérica y Panamá puedan llegar a contar con una política planificada de alimentación y nutrición a nivel regional, cada país representa una realidad distinta, tanto desde el punto de vista económico, como desde el social, el político, y el cultural, todo lo cual plantea variaciones sustanciales en la planificación alimentaria-nutricional.

Se ha tomado conciencia de que el problema alimentario-nutricional tiene un importante componente socioeco-

nómico, que sale del tradicional marco del sector salud en el que estuvo ubicado por muchos años.

En el análisis de tendencias de la oferta y demanda de productos agropecuarios y en las proyecciones correspondientes de los planes del sector agrícola, se puede hacer una valiosa contribución a la planificación alimentaria-nutricional, estableciendo en términos nutricionales el déficit de alimentos, especialmente por estratos de ingresos o estratos socioeconómicos, y colaborando en los diagnósticos y estudios sobre el consumo de la población a diferentes niveles de ingreso.

Al formular proyectos agroindustriales, tales como los de fabricación de pastas, harinas, conservas, etc., se puede contribuir a determinar el componente nutricional, especialmente en la fabricación de mezclas de alimentos de bajo costo con subproductos de la exportación, como las musáceas, o subproductos del consumo interno, tales como el arroz, los huevos y la leche.

LOS PROBLEMAS POR RESOLVER

Tal como lo planteamos en trabajos anteriores (5-6) son muchos aún los problemas por resolver, entre ellos:

a) la tendencia a preferir proyectos y actividades cuyo impacto puede ser muy aparente, pero de carácter paliativo, en vez de otros que, aunque más complejos, costosos y ambiciosos, representan soluciones de mayor permanencia;

b) la preferencia por programas o proyectos propios de instituciones, que se ejecutan con carácter vertical, en vez de planes integrales;

c) los frecuentes conflictos entre los aspectos

macro y micro, que los llevan al antagonismo, y no a una complementación entre sí;

d) la escasez de teoría y de metodologías de trabajo para la planificación alimentaria-nutricional;

e) las frecuentes deficiencias en el diseño de los proyectos;

f) las fallas en la supervisión, en el control del avance físico y financiero y en la evaluación de los proyectos;

g) la necesidad de diseñar más y mejores proyectos experimentales y de realizar estudios básicos, como pasos previos a la ejecución de medidas de política, o a la realización de programas y proyectos de cierta envergadura;

h) la competencia por los recursos, entre los aspectos técnicos y los administrativos;

i) la necesidad de mayor participación de los planificadores globales y los sectoriales en la planificación alimentaria-nutricional;

j) la escasez y la poca experiencia de los recursos humanos, ante una demanda progresiva de la planificación alimentaria-nutricional;

k) la escasa participación de los organismos ejecutores en la formulación de los programas y proyectos;

l) la falta de mayor contacto de los planificadores de la alimentación y la nutrición con los niveles de decisión política;

- m) el manejo político de los alimentos donados;
- n) deficiencias en la información, y en el apoyo a los organismos que la generan;
- o) la falta de absorción de costos y riesgos en proyectos pioneros de alimentación y nutrición.

La lista anterior permite vislumbrar la grande y difícil tarea que aún queda por hacer, a pesar de que, al observar lo realizado, es satisfactorio apreciar el avance obtenido.

REFERENCIAS

1. Beghin, I. y J. del Canto. La nutrición en la planificación del desarrollo. Presentado en: *Seminario La Nutrición en la Planificación del Desarrollo*, Guatemala, 1976 (organizado por INCAP y CEPAL/ILPES). (Documento mimeografiado).
2. División de Nutrición Aplicada - INCAP/OPS. Vigilancia Epidemiológica de la Desnutrición. Documento presentado en la *XXIII Reunión de Ministros de Salud Pública de Centro América y Panamá*, Guatemala, 14 - 17 de agosto de 1978. Guatemala, INCAP, 1978.
3. Seger, I. (Traducida del alemán por H. Dauer). *El Libro de la Sociología Moderna*. Barcelona, España, Ediciones Omega, S. A., 1972, 340 págs.
4. Gwatkin, D. R. Nutrition planning and physical well being in Kerala and Sri Lanka. Washington, D.C., 1978. (Documento mimeografiado).

5. Del Canto, J., C. Talavera, L. Saénz, C. Teller, V. W. Bent y J. Aranda-Pastor. Planificación agrícola y planificación nutricional. Trabajo presentado en: *XI Congreso Internacional de Nutrición*, Río de Janeiro, agosto 27 - septiembre 1, 1978.
6. Del Canto, J., C. Teller, D. Salcedo y J. Aranda-Pastor. Componentes de los problemas socioeconómicos y nutricionales y crecimiento demográfico en Centroamérica. Trabajo presentado en: *Conferencia sobre la Interacción entre Agricultura, Ciencia y Tecnología de Alimentos y Nutrición*, Guatemala, 6-10 de noviembre de 1978 (organizada por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá y auspiciada por la Universidad de las Naciones Unidas y la Fundación Rockefeller).

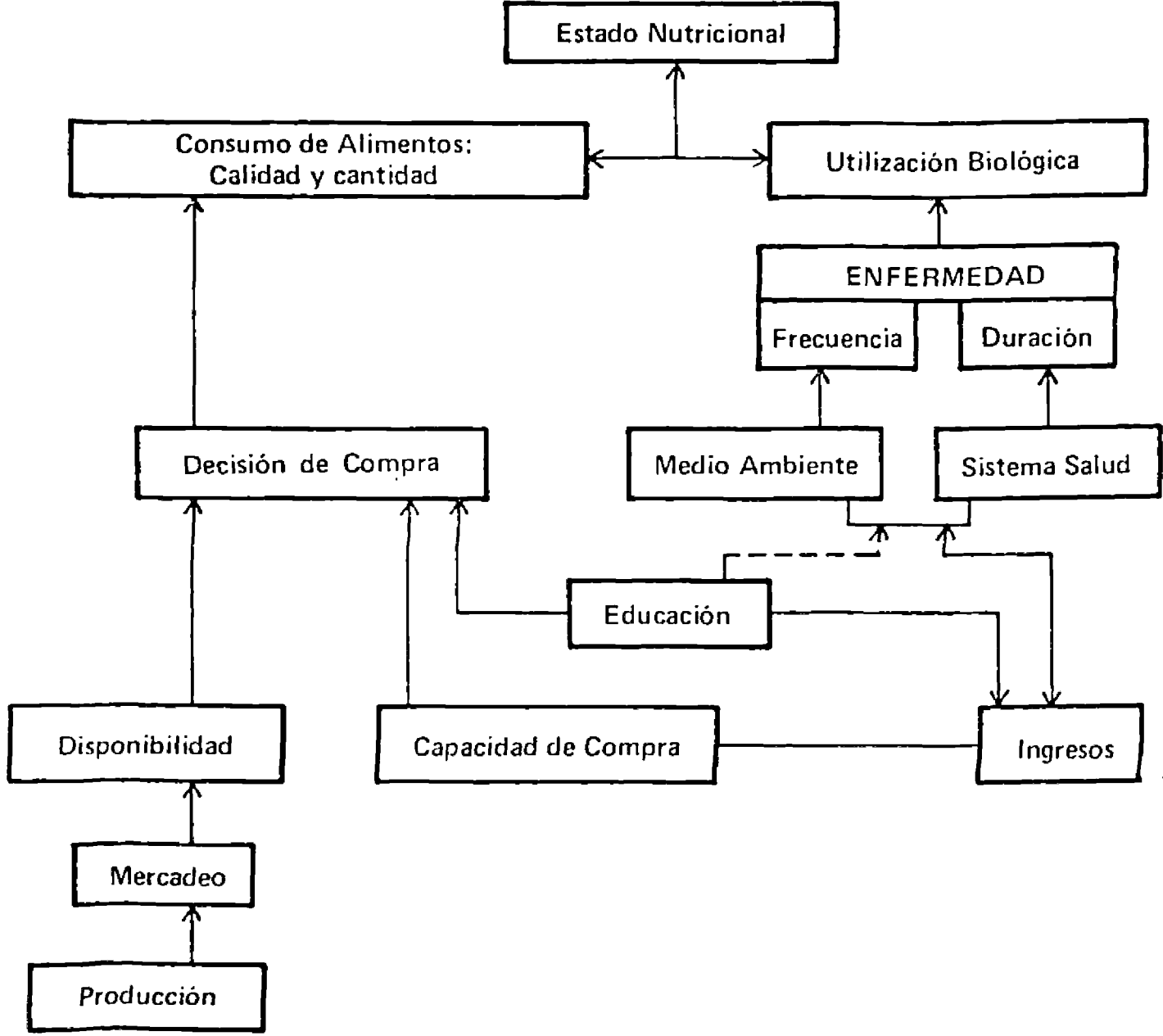
Cuadro 1

Características, ventajas y desventajas de la planificación macro y micro

Macro (nacional)		Micro (local)	
Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none">- Diagnóstico permite comparar y jerarquizar regiones y poblaciones determinando qué es más prioritario.- Plan nacional de normas uniformes en diversos aspectos para las diversas regiones, acciones dispuestas son ordenadas.- Al tener una visión de conjunto moviliza recursos de unas regiones a otras.	<ul style="list-style-type: none">- Acciones son más lentas.- Muchas veces se queda en generalidades y las decisiones no se transforman en proyectos y medidas de rápido impacto a nivel local.- Puede dejar de considerar una multitud de detalles importantes que hacen inaplicables los planes.	<ul style="list-style-type: none">- Acciones pueden tener efectos visibles a corto plazo.- Aconsejable cuando hay una debilidad del sistema institucional pero como un inicio.- Se apoya en las pocas instituciones existentes, especialmente en la organización de la comunidad.- Permite reducir los costos sobre todo al incorporar los recursos de las comunidades.- Importante en las etapas iniciales del desarrollo en la satisfacción de necesidades inmediatas: producción de alimentos, mejoramiento de los hábitos de consumo y prácticas sanitarias.	<ul style="list-style-type: none">- Sólo se actúa con un limitado número de variables e instrumentos, algunos de alcance reducido.- No permite aprovechar economías de escala.- Acciones locales sin orientación nacional pueden crear graves diferencias entre localidades, dificultando la integración nacional. Así por ejemplo, pueden introducirse para cada región o localidad tecnologías distintas desperdiciándose potencialidades y creándose rigideces institucionales.- Muchos problemas locales requieren decisiones de nivel nacional, por ejemplo distribución subsidiada de alimentos.- Los costos de proyectos piloto no son reproducibles a nivel nacional.

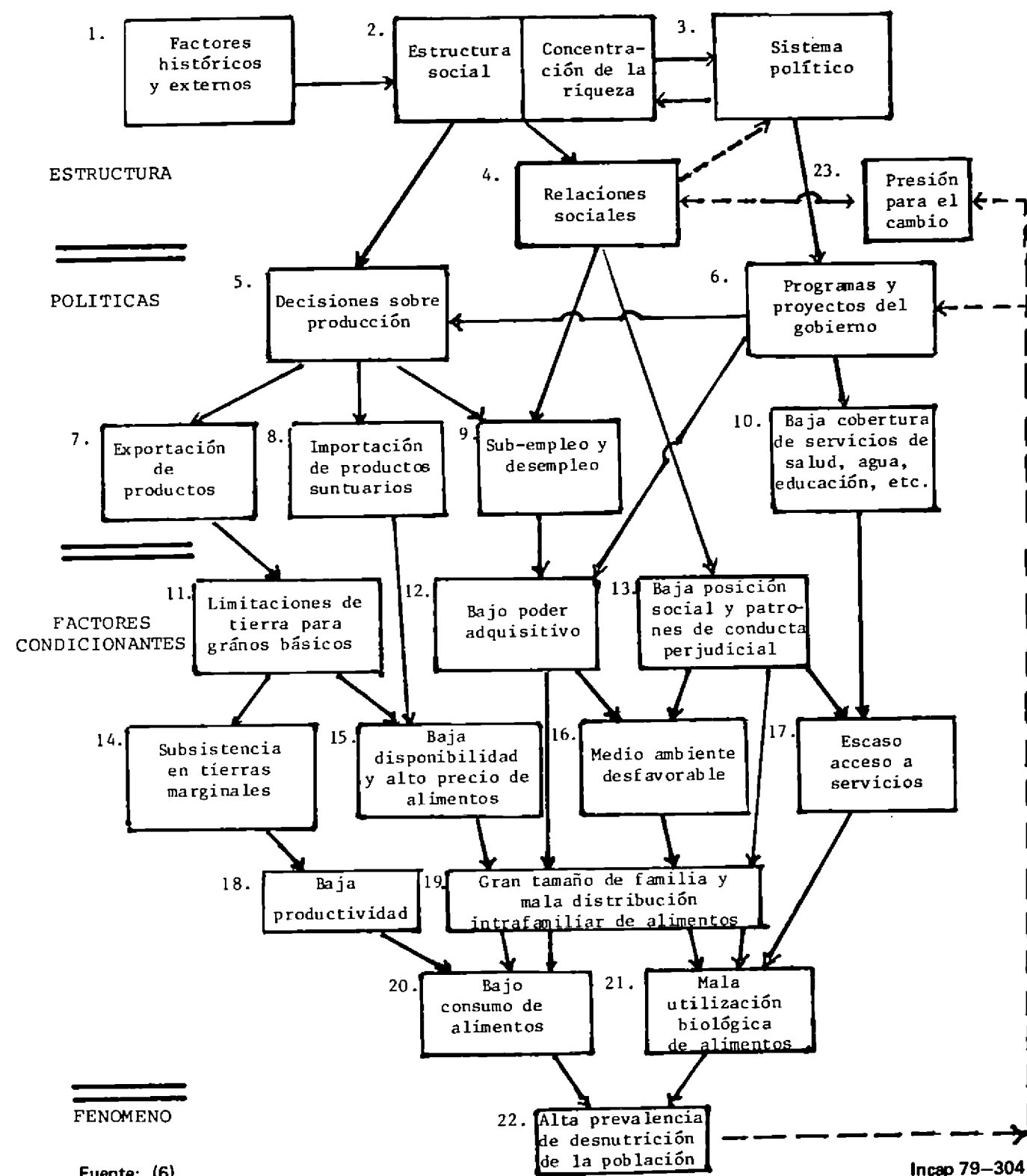
Fuentes: Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición, Boletín PIA/PNAN. 1(5), 1977.
División de Nutrición Aplicada, INCAP, 1978.

Gráfica 1. MODELO ANALITICO CAUSAL SIMPLE

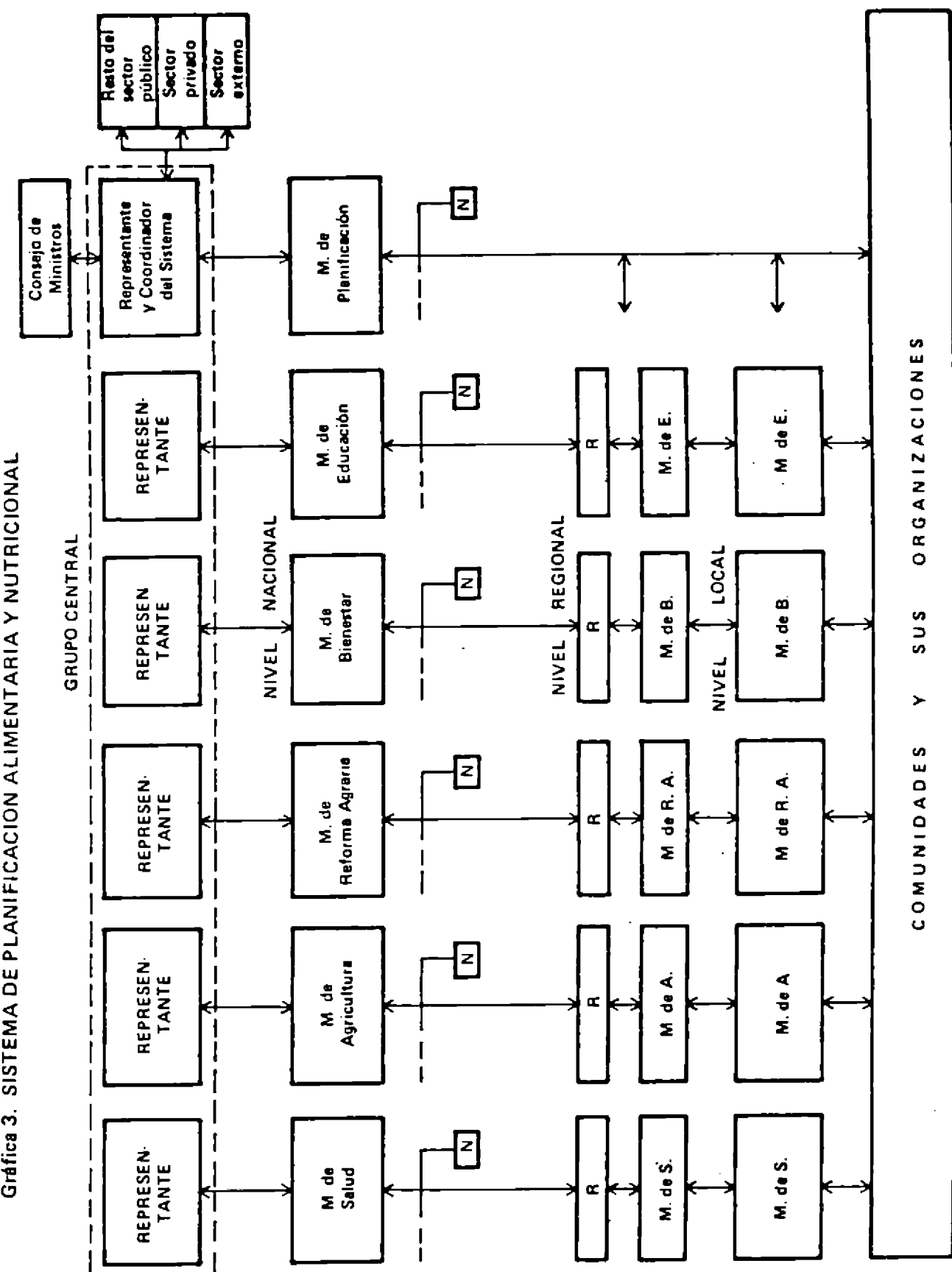


Fuente: Pradilla A., et al., Arch. Latinoamer. Nutr. 27 (2):104, 1977. (Suplemento 1)

Gráfica 2. MODELO ANALITICO CAUSAL MAS ELABORADO



Gráfica 3. SISTEMA DE PLANIFICACION ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL



LA PLANIFICACION ALIMENTARIA—NUTRICIONAL Y EL
PROYECTO REGIONAL DE NUTRICION EN CENTROAMERICA
Y PANAMA

*Lenín Sáenz, Juan del Canto, César Talavera,
Vernon W. Bent, Marina Flores y José Aranda-Pastor*

Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)
Guatemala

ANTECEDENTES

Para dar a conocer los resultados de las encuestas nutricionales celebradas en los países del Istmo entre los años 1965 y 1967, en cada uno de ellos se organizó, a fines de esa década, un seminario nacional. Fue en dichos seminarios donde el INCAP planteó por primera vez la necesidad de contar con políticas nacionales de alimentación y nutrición, como un elemento de gran utilidad para la solución de los problemas detectados. A pesar de que no se tenía una idea suficientemente clara sobre la forma de llevar adelante este cometido, algunos países desarrollaron acciones en este sentido y llegaron a crear Consejos Nacionales de Alimentación y Nutrición o Comités para las Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición, de nivel tan alto que generalmente estuvieron integrados por Ministros, y en algunos casos llegaron a ser coordinados oficialmente por el propio Presidente de la República. A pesar de la buena intención de dichos

esfuerzos, la labor de tales organismos no fue realmente efectiva, a causa principalmente del alto nivel de los participantes, que les dejaba poco tiempo disponible para tales actividades, y a causa también de la falta de un adecuado apoyo técnico para que sus lineamientos generales de políticas pudiesen llegar a concretarse en planes, programas y proyectos que pudieran ser asignados a organismos responsables específicos, para su cumplimiento.

En noviembre de 1971, se llevó a cabo en la División de Nutrición Aplicada del INCAP una reunión en la que participaron los Jefes de los Departamentos de Nutrición de los seis Países Miembros. En ella se estableció como prioridad número uno de dicha División "la promoción de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición", recomendación que fue posteriormente endosada por el Consejo del INCAP (constituido por los seis Ministros de Salud del Área) y que cobró carácter oficial al quedar incluida en una de las secciones del Plan Decenal de Salud de las Américas (1).

Tomando en consideración que no existían marcos de referencia bien definidos para guiar la acción en materias de políticas de alimentación y nutrición, una de las preocupaciones básicas del INCAP desde que se iniciaron las acciones en este campo fue la de estructurar un modelo conceptual. En 1974, se elaboró en la División de Nutrición Aplicada el documento Guía para la Definición y Formulación de las Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición para los Países de Centro América y Panamá. El mismo fue el resultado de: visitas a los países; conversaciones con profesionales de distintos sectores; intercambio de puntos de vista con planificadores y líderes políticos; participación en la interpretación de datos estadísticos y en el diseño de programas y proyectos; lecturas y discusiones internas en el propio seno del INCAP. Mediante la labor de un equipo

de trabajo multidisciplinario que resumió tres años de experiencia, se preparó una serie de borradores. Cada uno de éstos fue discutido cuidadosamente en numerosas reuniones del INCAP, que fueron conduciendo a una serie de modificaciones sucesivas, hasta llegar a lo que fue conocido como "Quinto Borrador" de dicha guía, el cual fue reproducido y divulgado ampliamente. Entre los esfuerzos hechos para su divulgación, cabe destacar su presentación a los Ministros de Agricultura de Centroamérica, en su Reunión de 1974; su examen a fondo con miembros del Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe (CFNI); y su envío a los Ministros de Salud y de Economía del Istmo, algunos de los cuales emitieron comentarios al respecto. Es conveniente recordar, al revisar el largo período de gestación que tuvo este documento, que cuando fue producido no se contaba con antecedentes acerca de cómo formular una política de alimentación y nutrición. Se trató de superar esta restricción por medio de la amplia participación y los aportes de las contrapartes nacionales, así como por el sentido pragmático que orientó su elaboración, la cual a la vez fue producto del diálogo y sirvió para estimular un diálogo aún mayor. Es importante señalar, además, que tal actividad contribuyó a despertar interés sobre este tema en personas que tan sólo tenían una idea superficial de lo que debería ser una política nacional de alimentación y nutrición.

Un hecho sobresaliente al inicio del proceso fue la labor que se desarrolló con un grupo de expertos en agricultura de FAO/SIECA* conocido con las siglas de GAFICA*.

* SIECA: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. GAFICA; Grupo Asesor de la FAO para la Integración Económica Centroamericana.

Esta labor condujo a la preparación de una serie de documentos para el análisis de la situación alimentaria-nutricional prevaleciente en Centroamérica y de las perspectivas para su mejoramiento. El INCAP colaboró en la interpretación nutricional de los resultados y en la preparación de otro documento correspondiente a las perspectivas y políticas para la expansión de la demanda interna de productos agrícolas y para mejorar los niveles nutricionales de la población.

Mientras en la sede del Instituto se realizaban los esfuerzos indicados para avanzar lo más rápidamente posible en el diseño de mecanismos operacionales adecuados para la formulación y la implementación de una política nacional de alimentación y nutrición, en los países se llevó a cabo una serie de giras, a manera de contactos exploratorios con funcionarios de los Ministerios de Salud, Planificación y Agricultura. Sin embargo, a pesar del interés que manifestaron las contrapartes en los países, el progreso fue bastante lento y hubo múltiples contratiempos.

A pesar de la lentitud en el avance, en el período 1972-1973 se produjeron algunos hechos de importancia para el futuro del proceso: en la nueva constitución política de Panamá se incorporó la responsabilidad de proporcionar a la población una nutrición adecuada; en Costa Rica se trató de crear una Secretaría para la Política de Alimentación y Nutrición; El Salvador incluyó oficialmente acciones específicas de nutrición en su plan de desarrollo; y Honduras creó un grupo adscrito al Consejo Superior de Planificación Económica, con el propósito de que elaborara los lineamientos de una política de nutrición. Además, en la reunión del Consejo del INCAP de 1973, dos de los países incluyeron en sus delegaciones a un representante de los Ministerios de Agricultura.

En 1974, cuatro países desarrollaron algún tipo de acciones orientadas hacia la definición de una política nacional de alimentación y nutrición. En dos de ellos fue ampliamente discutido, en seminarios de alto nivel, el documento anteriormente mencionado de la División de Nutrición Aplicada del INCAP.

Mientras estas acciones iban dando forma concreta al proyecto que nos ocupa, en diciembre de 1974 se llevó a cabo una reunión de funcionarios de USAID, de OPS y del INCAP, en la que se consideró la necesidad de colaborar con los países en el desarrollo de los recursos necesarios para la planificación multisectorial de la alimentación y la nutrición. Dicha reunión constituyó el punto de partida de la subvención de ROCAP para el Proyecto Regional de Nutrición. Entre enero y mayo de 1975, se trabajó en la preparación de una propuesta de subvención, y se le fue dando forma concreta al proyecto. Aunque se esperaba que éste empezara a desarrollarse a principios de 1976, tal cosa no fue posible sino hasta el último trimestre de ese año, a causa, especialmente, de dificultades de contratación de personal.

EL PROYECTO REGIONAL DE NUTRICION

Los recursos que el INCAP puede poner al servicio de los países, para el desarrollo del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, reciben su financiamiento de cuatro fuentes: 1) del presupuesto INCAP, proveniente de las cuotas de los Países Miembros; 2) de fondos de la OPS; 3) de una subvención de la Kellogg Foundation; y 4) de una subvención de la Oficina Regional para Centro América y Panamá de AID (ROCAP).

Aunque, según vimos anteriormente, desde el inicio de la década actual se había venido desarrollando activi

dades en este campo con el soporte económico de las tres primeras fuentes citadas, al incorporarse el financiamiento de ROCAP, las acciones fueron reajustadas y sistematizadas para dar origen al llamado Proyecto Regional de Nutrición, cuyos objetivos son:

a) asistir a los Países Miembros a desarrollar su capacidad institucional para formular y desarrollar una política de alimentación y nutrición;

b) ayudar a establecer las bases para una política centroamericana de alimentación y nutrición; y,

c) desarrollar y probar una metodología de planificación intersectorial de la nutrición, útil para analizar los problemas nutricionales y para diseñar soluciones que puedan ser aplicables en otras regiones del mundo.

Los resultados esperados del Proyecto se describen en su protocolo, en la forma siguiente:

1. Reconocimiento, por parte de cada uno de los seis gobiernos, de las dimensiones del problema nutricional nacional y de sus implicaciones socioeconómicas.

2. Aportes por parte de los gobiernos, de fondos y de personal, para buscar solución al problema.

3. Establecimiento de capacidad técnica administrativa dentro de los Gobiernos de Centroamérica y Panamá, para desarrollar la planificación, el diseño de proyectos, la implementación y la evaluación de los mismos, en el campo de la alimentación y nutrición.

4. El análisis de las causas de los problemas nutricionales de los países.

5. La formulación de metas y estrategias de un programa nacional de alimentación y nutrición, basado en tales análisis.

6. El diseño de intervenciones.

7. La implementación y evaluación de tales intervenciones.

RECURSOS DISPONIBLES PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO

El Protocolo del Proyecto establece que el personal que trabaje en el mismo se clasificará en dos grupos, según el tipo de acción que desarrolle: el Personal Básico del Programa, que constituye un equipo de trabajo multidisciplinario de la División de Nutrición Aplicada, dedicado de lleno a la ejecución del Proyecto; y el Personal Ampliado del Programa, constituido por profesionales de las demás Divisiones del INCAP, que representan las distintas disciplinas del Instituto y cuya participación en el Proyecto puede efectuarse mediante la dedicación de un tiempo fijo al mismo, o en calidad de consultores a corto plazo cuando se necesite su colaboración en determinadas actividades. Esta agrupación fue planeada con el fin de que, mientras el Personal Básico dedicara su actividad a trabajar en conjunto con los funcionarios nacionales en los aspectos propios de la planificación alimentaria-nutricional, el Personal Ampliado pudiera brindar su asesoría en campos específicos de gran especialización, como, por ejemplo, problemas relacionados con las ciencias agrícolas y de alimentos, con aspectos biológicos, con aspectos sociales, o con aspectos estadísticos.

La forma en que el Proyecto está estructurado permite que el personal del INCAP viaje en forma periódica a

los países, conforme a los requerimientos de éstos.

Además del personal propio del INCAP, el Proyecto permite la contratación de Consultores a Corto Plazo. También aporta recursos para la organización de seminarios o cursillos a nivel nacional, para funcionarios del nivel alto o del medio, y para el desarrollo de seminarios similares a éste. Aunque hasta ahora el INCAP ha tenido la iniciativa en este campo, desearíamos que fuesen los propios responsables de desarrollar actividades relacionadas directamente con la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, quienes indicaran los aspectos de mayor importancia a tratar en estos eventos.

Para el suministro de la asistencia técnica, se trata de llegar a un acuerdo entre el INCAP y cada país que la va a recibir, en el que se define la naturaleza de la cooperación técnica del INCAP y la naturaleza específica de los compromisos de la contraparte del gobierno, tanto con el fin de asegurar el suministro de personal propio del país que actúe como contraparte nacional, como con el de asegurar que el INCAP suministre el tipo exacto de cooperación técnica que el país huésped solicita. Para la implementación de estas obligaciones, originalmente se utilizó un documento llamado Proyecto-Marco, que requería la firma de las autoridades del INCAP y de las del país, incluyendo el visto bueno del más alto nivel. Aunque teóricamente estos Proyectos-Marco habían sido bien concebidos, en la práctica constituyeron un gran inconveniente para el suministro de la asistencia técnica, y provocaron una reacción contraria en la mayoría de los países. Gestiones posteriores condujeron a la modificación de dichos trámites con el fin de agilizar la cooperación técnica. Actualmente, la colaboración que se espera dar a cada país se registra en los denominados Proyectos-País, en los que se describen los proyectos en

que se trabajará en el país en el curso del año, los cuales son elegidos por los propios países. Al respecto, es conveniente señalar que -ante la convicción de que son los propios países quienes deben decidir la velocidad que quieran dar al proceso de planificación de la alimentación y nutrición, el tipo de acciones que deseen desarrollar y el tipo de colaboración que esperen recibir- la magnitud y la intensidad de la actividad del INCAP en los países depende de ellos mismos, por lo que la calendarización de las actividades del Instituto no puede ir más allá de los marcos de referencia que le sean fijados por los países.

LA EVALUACION DEL PROYECTO

El Protocolo del Proyecto establece la necesidad de llevar a cabo evaluaciones cada 16 meses, a partir del segundo año de ejecución. Aunque inicialmente las evaluaciones habían sido previstas para ser realizadas como simples reuniones de discusión de informes preparados por el INCAP, posteriormente se decidió utilizar los servicios de una firma consultora extranjera con el fin de obtener la información más objetiva posible de personas totalmente ajenas al Proyecto, las cuales podrían analizarlo con un enfoque diferente.

En el plan de trabajo que se preparó para la evaluación, se señaló como su objetivo principal determinar la forma en que el diseño original y los procedimientos seguidos para la entrega de servicios de asistencia técnica a los países habían coincidido con las experiencias obtenidas. Se indicó que los evaluadores deberían hacer referencia específica al grado de logros alcanzado en relación con el propósito del Proyecto. Además, deberían analizar: el funcionamiento de las unidades administrativas y técnicas existentes en los distintos países; el desarrollo de metodologías para el suministro de asis-

tencia técnica; y la capacidad de los funcionarios de las distintas Divisiones del INCAP, particularmente la de Nutrición Aplicada, para proveer sistemáticamente esa asistencia técnica. Se planteó una serie de preguntas a las cuales se esperaba que diera respuesta el grupo evaluador; se señaló también su obligación de visitar a tres de los países, que fueron seleccionados según el grado de apoyo directo suministrado por el INCAP en el campo de la planificación alimentaria-nutricional. Este apoyo fue clasificado como: mayor, intermedio o menor. Los tres países que representaron esas tres situaciones fueron Honduras, Guatemala y El Salvador, respectivamente.

LA RESPUESTA DEL INCAP A LA EVALUACION

Los resultados y las recomendaciones de la evaluación fueron objeto de amplia discusión y su análisis cuidadoso generó un documento intitulado Comentarios de la División de Nutrición Aplicada del INCAP a la Primera Evaluación Externa del Proyecto Regional de Nutrición subvencionado por ROCAP. Este documento, que es especialmente de tipo doctrinario, requerirá el desarrollo de un conjunto de actividades para que los planteamientos hechos en él puedan concretarse. Creemos sinceramente que las respuestas a las interrogantes surgidas de la evaluación deben corresponder a las necesidades reales de los propios países en este campo. Es en ese sentido como esperamos que tales necesidades sean claramente identificadas y discutidas en este Seminario, y que las conclusiones y recomendaciones que surjan de los grupos de discusión suministren elementos de juicio suficientes para orientar la acción por seguir en el futuro.

El documento que resume los comentarios de la División de Nutrición Aplicada a la evaluación, concreta la existencia de una serie de puntos sobre los que debe

definirse la acción por seguir en el futuro. A continuación analizaremos tales puntos y lo que pensamos que debe hacerse respecto de ellos:

1. Ante el planteamiento hecho por los evaluadores en su informe, en el sentido de que deberá tratarse de demostrar la validez del enfoque multisectorial al más bajo costo posible mediante la implementación de intervenciones en algunas áreas seleccionadas de población, es conveniente, ante todo, dejar constancia de nuestra plena convicción de la validez del enfoque multisectorial de la planificación alimentaria-nutricional. Aunque tal aseveración podría considerarse como eminentemente teórica, es conveniente recordar que sin planteamientos teóricos no hay posibilidad de avance científico. Sin embargo, siempre que todas esas intervenciones específicas (correspondientes al nivel micro) se encuadren dentro de un marco conceptual claramente definido (a nivel macro) dentro del contexto de la política nacional de desarrollo económico social de cada país, las mismas pueden ser de verdadera utilidad.

Para hacer operativa esta recomendación, es conveniente la inclusión de proyectos estratégicos dentro de los planes nacionales de alimentación y nutrición, así como la selección de los que puedan demostrar efectos a corto plazo. Este planteamiento frecuentemente coincide con las aspiraciones de nivel de decisión, que generalmente desea demostrar acción efectiva. Tal selección de proyectos debe hacerse con miras a conseguir su inclusión en los planes operativos anuales, que concretan la forma en que los planes nacionales de desarrollo se plasman en los presupuestos nacionales. Esta recomendación se puede hacer operativa mediante acciones de promoción, tendientes a obtener el apoyo del nivel de decisión y la acción del nivel técnico en el sentido antes señalado. Además, será de gran utilidad insistir aún más en la

incorporación de los componentes de supervisión y evaluación de los proyectos, desde las etapas iniciales del diseño de los mismos.

Sin embargo, aunque los proyectos específicos puedan demostrar efectos a corto plazo, el verdadero impacto de los mismos en lo que a mejoramiento de la situación alimentaria-nutricional se refiere sólo se podrá demostrar a largo plazo, de acuerdo con las modificaciones que produzcan en la situación nutricional detectada en el diagnóstico, o en los componentes de ella identificados en el modelo analítico causal.

2. En relación con la recomendación de hacer el mayor énfasis posible para lograr impacto apreciable sobre aspectos específicos de nutrición y de salud, deben recordarse los esfuerzos hechos tanto por Guatemala como por Honduras, para que sus próximos planes operativos anuales incluyan proyectos estratégicos de sus planes nacionales de alimentación y nutrición. Es conveniente recordar, al respecto, que en algunos países centroamericanos se comenzó el proceso planificador precisamente con planes operativos anuales que incluían proyectos estratégicos de este tipo, identificados al analizar la situación existente, al tiempo que se daban los pasos iniciales para llegar a elaborar el plan alimentario-nutricional correspondiente.

Para obtener un mayor impacto de los programas y los proyectos, se debe insistir particularmente en los que tiendan a mejorar la distribución del ingreso y a combatir el desempleo. Tales programas deben ser identificados en cada país, de acuerdo con sus características propias, su factibilidad y su viabilidad. En relación con este punto, es conveniente señalar que, hasta ahora, en lo que puede considerarse como una primera etapa, se ha venido dedicando la mayoría de los esfuerzos a la elaboración de planes nacionales de alimentación y nutri-

ción. Al haberse avanzado bastante en este sentido en algunos países, creemos que en ellos debe ahora darse mayor énfasis a la formulación e implementación de los proyectos ya identificados en el Plan.

3. En relación con la recomendación de la misión evaluadora, de dedicar mayor esfuerzo a la evaluación de proyectos, hay que reconocer que, a pesar de que ya se ha venido trabajando en este campo, aún puede intensificarse esta labor. Se debe insistir en la necesidad de incluir diseños concretos de evaluación para cada uno de los proyectos y programas, desde el inicio mismo de su formulación. Además, es necesario profundizar el análisis de metodologías de evaluación de proyectos con impacto nutricional y participar más activamente en evaluaciones de proyectos que se encuentren ya en marcha en los países. Es evidente que se requiere una amplia labor de promoción sobre la necesidad de que la evaluación de programas y proyectos sea realizada por los propios países como actividad de rutina, tomando en consideración tanto los aspectos cuantitativos, como los cualitativos. Se debe insistir sobre la necesidad de llevar a cabo, tanto el seguimiento de la ejecución de cada proyecto como la evaluación de su impacto. Aunque en el INCAP se ha revisado abundante literatura sobre esta materia y se ha tratado de identificar indicadores útiles para la evaluación de distintos tipos de proyectos, hay que reconocer que uno de los mayores obstáculos para el buen desarrollo de esta actividad sigue siendo la dificultad de medir el costo-beneficio de las acciones de tipo social.

Siempre en relación con la evaluación, hay dos aspectos en los que hay que hacer el mayor énfasis posible: uno de ellos es la necesidad de mejorar los sistemas de información de los países, para contar con líneas de base y elementos de juicio suficientes para evaluar; el segundo, que consideramos de la máxima trascendencia, es que un proyecto no debe ser analizado como algo

aislado e independiente, sino que también se debe de tratar de evaluar el impacto del mismo sobre la situación global. En otras palabras, debe evaluarse tanto la repercusión directa como la indirecta de cada proyecto.

4. La recomendación tendiente a buscar una mayor interrelación entre los programas de nutrición y los de población, dio lugar a la respuesta del INCAP en el sentido de que la colaboración en este campo con los países deberá ser determinada por cada uno de ellos, de acuerdo con la política de población que haya definido. La mayor cooperación deberá darse en aspectos relativos a la incorporación de los componentes demográficos en el proceso de la planificación alimentaria-nutricional. En este sentido, consideramos conveniente continuar los esfuerzos ya iniciados de recolección, procesamiento, análisis y discusión, de la información demográfica de cada uno de los países, necesaria para la elaboración de sus catálogos demográficos, así como los de asesoría en aspectos demográficos para la preparación de planes, programas o proyectos.

También creemos conveniente colaborar en la preparación de proyectos de contenido demográfico y en el establecimiento de metas nutricionales acordes con las políticas de población de los países.

Un aspecto de fundamental importancia es la capacitación en demografía del personal que trabaje en planificación alimentaria-nutricional. El desarrollo de seminarios ya proyectados, para el análisis de los catálogos demográficos, permitirá sentar las bases para mejorar la información demográfica necesaria para alimentar los planes de desarrollo. Además, en los cursos de posgrado relacionados en alguna forma con la solución de problemas de alimentación y nutrición, se debería incrementar la enseñanza sobre aspectos demográficos.

Finalmente, también consideramos que es necesario fortalecer la base sociodemográfica de los sistemas de vigilancia alimentaria-nutricional.

5. Compartimos con la misión evaluadora su opinión sobre la importancia de las actividades de capacitación del personal. La capacitación en servicio ha venido siendo una preocupación constante del INCAP. La realización de una serie de labores en conjunto entre funcionarios de los países y profesionales del Instituto, ya de hecho constituye un proceso de capacitación mutua para ambas partes. Además, es necesario intensificar las actividades de tipo seminario o taller de trabajo. La enseñanza tutorial constituye, asimismo, un magnífico elemento útil en este campo, del que se puede disponer a nivel del INCAP. También a nivel del Instituto hemos venido haciendo énfasis en la incorporación en los cursos de posgrado de los aspectos más importantes de la formulación de proyectos.

Quisiéramos insistir aquí en un aspecto que ya hemos tratado en reuniones anteriores con funcionarios nacionales responsables de la planificación alimentaria-nutricional. Tal es la necesidad de que sean los propios países los que señalen cuáles son sus mayores necesidades de adiestramiento, tanto en los aspectos cuantitativos como en los cualitativos.

Otro mecanismo para la capacitación en servicio podría ser la utilización de consultores a corto plazo, a los que se podría responsabilizar de impartir cursos o talleres de trabajo previamente planificados en conjunto entre el INCAP y los países. El intercambio de experiencias y de personas capacitadas en su trabajo entre los distintos países, también puede constituir un elemento de gran utilidad en este campo.

6. Para mejorar la eficiencia de los programas, en especial de los correspondientes a las zonas rurales, desde la etapa de formulación de proyectos se debe insistir en la necesidad de una cuidadosa implementación de los aspectos administrativos y en el diseño de los aspectos de supervisión y de evaluación, ya tratados anteriormente.

7. La División de Nutrición Aplicada cree firmemente que el Proyecto evaluado ha contribuido, y puede continuar contribuyendo, a una serie de aspectos, cada uno de los cuales implica el cumplimiento de las siguientes actividades:

a) La discusión y divulgación de la magnitud del problema y de sus proyecciones, con el fin de estimular acciones tendientes a solucionarlo, son algunos de los aspectos en que más se ha insistido hasta ahora. No sólo deben continuarse, sino que debe insistirse particularmente en la necesidad de que efectivamente sean ejecutados y evaluados los planes, programas y proyectos que se formule. Es fundamental desarrollar este tipo de labor en cada uno de los sectores involucrados, así como prestarles todo el apoyo necesario en este sentido. Un ejemplo del esfuerzo realizado para analizar la situación y estimular la acción lo constituye la preparación del documento sobre "Vigilancia Epidemiológica de la Desnutrición" (2), que fue presentado en la XXIII Reunión de Ministros de Salud Pública de Centroamérica y Panamá, celebrada en Guatemala en el mes de agosto de este año. En este documento se hizo una presentación actualizada de la situación alimentaria-nutricional en los distintos países del Istmo, expresada a través de una serie de indicadores de los problemas existentes y de sus factores condicionantes, que hicieron patente la necesidad de intensificar los esfuerzos para mejorar tal situación y para desarrollar sistemas de vigilancia alimentaria-nutricional.

b) Para mejorar la productividad de los recursos asignados, se debe insistir ante los distintos sectores participantes en el proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición sobre la necesidad de una mayor intercomunicación entre ellos. Además, es fundamental analizar cuidadosamente con las unidades multisectoriales el riesgo del exceso de centralización de las acciones. Debemos reconocer que la multisectorialidad ha funcionado muy bien en teoría, pero que en la práctica existen aún restricciones que deben ser superadas. También es necesario crear conciencia sobre el hecho de que la asistencia técnica internacional no siempre es bien aprovechada.

El mejoramiento de la productividad de los recursos empleados podría obtenerse mediante una serie de medidas, tales como: mejoría de las comunicaciones entre los distintos sectores participantes en el proceso; análisis de los aspectos administrativos necesarios para que el proceso tenga un apoyo adecuado, así como de sus respectivas restricciones; análisis de los recursos de cada sector en cada uno de los proyectos que se preparen; jerarquización de las actividades, con el fin de que las seleccionadas para su implementación y ejecución sean realmente las más importantes y útiles; análisis del grado hasta el cual los recursos existentes corresponden a las necesidades, y de las modificaciones que requieren para hacerlo; y mejoría de la programación de las actividades y del uso de la asistencia técnica.

c) La búsqueda de posibles formas de aumentar los recursos asignados a la solución del problema involucra la ejecución de una serie de actividades de promoción ante el nivel de decisión. Asimismo, requiere esfuerzos destinados a tratar de influir en la política de instituciones nacionales o internacionales capaces de aportar recursos en este sentido.

Es también necesaria la búsqueda de estímulos, económicos o de otro tipo, que permitan a los organismos multisectoriales responsables de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, la captación y conservación de recursos humanos suficientemente capacitados para el desarrollo de algunos cargos esenciales. También es necesario mantener la capacitación permanente de nuevos recursos humanos.

Además, es indispensable desarrollar en el nivel de decisión, particularmente en los grupos profesionales de orientación predominantemente económica, el concepto de que los gastos en alimentación y nutrición no constituyen gastos de consumo, sino de inversión.

d) La inclusión de la consideración del impacto nutricional como un componente de fundamental importancia en las distintas políticas, planes, programas y proyectos que tengan alguna relación con el problema, constituye un aspecto sobre el cual se ha venido insistiendo desde hace mucho tiempo; en particular, sobre la necesidad de orientar las acciones de acuerdo con las necesidades detectadas al elaborar el modelo analítico causal. Sin embargo, debe reconocerse que todavía está en proceso de desarrollo la metodología necesaria para el análisis y la evaluación del impacto nutricional de los distintos tipos de intervenciones.

Es conveniente recordar que, ante el agravamiento del problema alimentario-nutricional, muchos planes de desarrollo incluyen como objetivo un mejoramiento del estado nutricional de los habitantes, pero no especifican cómo lo alcanzarán, ni establecen metas para los distintos grupos de población, ni determinan los recursos que se asignará ni la organización institucional necesaria para formular y administrar los aspectos nutricionales de dichos planes de desarrollo. En otras ocasiones, se

incluye consideraciones, objetivos y metas nutricionales, y aun abundantes recursos, en los planes de cada uno de los distintos sectores vinculados al problema, presuponiendo que una simple sumatoria de acciones nutricionales incluidas en diversos planes sectoriales puede sustituir a un plan de alimentación y nutrición, o al menos que tal sumatoria basta para mejorar el estado nutricional de los habitantes de un país. Tal como ya lo señalamos en un trabajo anterior (3), creemos que ninguno de estos dos caminos es muy eficiente y que se requiere: partir de una definición clara del problema que se quiere atacar, a través de un modelo analítico causal; actualizar el diagnóstico; diseñar un modelo normativo; fijar objetivos y metas; compatibilizarlos; señalar estrategias; indicar los instrumentos necesarios para alcanzar tales metas; calcular los recursos y los costos; compatibilizar y asignar a los organismos ejecutores de los distintos sectores las tareas que deben cumplir para lograr los objetivos propuestos; y diseñar muy cuidadosamente, y ejecutar conforme a lo programado, las modificaciones administrativas necesarias. Además, se requiere una actitud de colaboración de los distintos sectores, que no siempre es lo más fácil de lograr.

CONCLUSION

Con esta presentación hemos querido suministrar algunos elementos de juicio sobre: los recursos que el INCAP puede poner a disposición de los países para colaborar en el desarrollo del proceso de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición; la forma en que dichos recursos están organizados; los objetivos que se pretende alcanzar con su uso; la ideología que anima al INCAP para el desarrollo de sus acciones en este campo; y la forma en que pensamos que este desarrollo puede ser más efectivo. Deseamos que la información aquí presentada pueda ser de alguna utilidad en el

transcurso del Seminario y que de alguna manera contribuya a identificar la forma en que la cooperación del Instituto pueda ser de mayor provecho para los Países Miembros.

REFERENCIAS

1. OPS/OMS. *Plan Decenal de Salud para las Américas. Informe Final de la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas.* Washington, D. C. OPS, 1973 (Documento Oficial No. 118), p. 45.
2. División de Nutrición Aplicada - INCAP/OPS. Vigilancia Epidemiológica de la Desnutrición. Documento presentado a la XXIII Reunión de Ministros de Salud Pública de Centroamérica y Panamá, Guatemala, 14 - 17 de agosto de 1978. Guatemala, INCAP, 1978.
3. Del Canto, J., C. Talavera, L. Sáenz, C. Teller, V. W. Bent y J. Aranda-Pastor. Planificación agrícola y planificación nutricional. Trabajo presentado en: XI Congreso Internacional de Nutrición, Río de Janeiro, Brasil, agosto 27 - septiembre 1, 1978.

METODOLOGIA Y ORGANIZACION PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE UN PLAN DE ALIMENTACION Y NUTRICION: EL CASO DE HONDURAS

Emirto Raudales

Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN)
Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE),
Honduras

INTRODUCCION

La mayoría de los países utilizan la planificación como un instrumento importante para la toma de decisiones racionales, que además permite el uso intencionado de los recursos, lo que es particularmente necesario en los países pobres.

Desde hace varios años, en Honduras se realizan acciones para mejorar el estado nutricional de la población, pero en el pasado éstas generalmente fueron planeadas y ejecutadas en forma aislada (intervenciones), sin ser dirigidas en forma integral a la solución de un problema concreto. Debido a concepciones inadecuadas del problema, tradicionalmente, el concepto unisectorial responsabilizó indebidamente al sector salud de su solución, como una alternativa en la que privaba el criterio biológico de la desnutrición. Esta actitud ha cambiado, y la nueva línea de pensamiento ha incorporado el concepto socioeconómico de la desnutrición, concibiéndolo como un

problema de índole multicausal, razón por la cual su solución se debe plantear con alternativas multisectoriales. En respuesta a esta concepción, en 1976 el Gobierno de Honduras creó y organizó una institución para racionalizar las actividades de nutrición, denominada Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN). Desde su inicio, el Sistema comenzó a desarrollar proyectos con sentido multisectorial, de rápido impacto en el estado nutricional de los grupos a riesgo, y mantuvo dentro de sus propósitos la formulación de un plan de alimentación. Desde el año 1973, el país formuló una estrategia global a 15 años plazo, la cual comenzó a aplicarse con el plan de desarrollo para el período 1974-1978. Dicho plan incluyó orientaciones para los diversos sectores, algunos de los cuales tomaron en cuenta el componente nutrición (especialmente el agropecuario y el de salud), pero sin una visión de conjunto. Para el período 1979-1983, se decidió formular un Plan de Alimentación y Nutrición, dado que ya existía la indispensable base institucional y la decisión política de llevar a cabo tan importante tarea. Para ello fue necesario que SAPLAN desarrollara una intensa promoción del Plan, en diferentes niveles técnicos y políticos y entre la población, y se hizo evidente la necesidad de conseguir el apoyo financiero para cubrir los costos que demandará el Plan.

Todo este panorama requirió un gran esfuerzo de organización y la solución de diversos tipos de problemas surgidos en el desarrollo de la formulación, entre los cuales los más trascendentales han sido los siguientes:

a) escasez de metodología;

b) recursos humanos insuficientes, tanto en calidad como en cantidad;

c) falta de antecedentes y de datos estadísticos;

d) inadecuada infraestructura de apoyo.

Hubo que enfrentar estas dificultades con dedicación e ingenio, y fue necesario crear una organización y desarrollar una metodología que esperamos sea útil para otros países que estén pensando iniciar actividades en este campo.

La experiencia vivida hasta ahora nos indica que para llevar a cabo este esfuerzo es necesario contar con un irrestricto apoyo de todos los sectores, especialmente en los niveles políticos.

APLICACION DEL ANALISIS DE SISTEMAS A LA PLANIFICACION NUTRICIONAL

Una de las acciones metodológicas fundamentales ha sido la identificación del sistema nutricional de Honduras y de los diferentes subsistemas que intervienen en la generación y solución del problema nutricional. Esta identificación es necesaria para determinar la funcionalidad e interacción entre los grupos de consumidores a riesgo de desnutrición, los responsables de la producción y abastecimiento de alimentos, y los de la utilización biológica, esto es, el aprovechamiento de los alimentos por el organismo humano. De gran utilidad ha sido en las diversas etapas de la planificación nutricional el *Manual de procedimientos para formular proyectos de salud* publicado por la OMS, y las metodologías elaboradas por ILPES para la formulación de planes sectoriales de desarrollo.

METODOLOGIA UTILIZADA EN LAS PRINCIPALES ETAPAS DE LA FORMULACION Y EJECUCION

Formulación de un modelo analítico causal y normativo. Cualquier actividad de planificación para determinada área de acción supone contar con un marco de referencia, o modelo conceptual, que represente en forma simplificada la realidad que se intenta analizar. El modelo contiene una serie de hipótesis, las cuales tienen que ser comprobadas en función de datos estadísticos (series históricas) y de una prueba de consistencia. Esta comprobación es importante y requiere una serie de aproximaciones sucesivas, ya que se ve dificultada por diversas restricciones como, por ejemplo, la falta de datos, limitante que exige pensar en otras modalidades de comprobación. Más adelante se explicará con detalle este problema.

Una vez que el modelo se somete a la prueba mencionada, pasa a ser cuestionado y analizado conforme a su factibilidad política, la cual define el derrotero que seguirá. Es a partir de aquí cuando el modelo analítico se convierte en *normativo* y pasa a constituirse en marco de referencia para el desarrollo del Plan, representando las líneas de acción del Estado en el campo respectivo. En el área de la alimentación y nutrición, fueron analizados varios modelos antes de llegar al que se consideró más viable.

Diseño de alternativas de desagregación del Plan. Una vez que se cuenta con un modelo normativo, es procedente (en Honduras se usó esta modalidad) pasar a un planteamiento alternativo de desagregación del Plan, en función de su alcance y contenido y, enfrentando planteamientos globales, a planteamientos de tipo local o regional, con el fin de conocer los costos y la factibilidad, de acuerdo con la disponibilidad de recursos humanos, del tiempo requerido para la formulación de los datos

existentes, etc. Formuladas estas alternativas, es necesario someterlas a la consideración de las autoridades superiores de planificación para su análisis y aprobación. En el caso de Honduras, se formularon tres alternativas: una menos agregada, una intermedia y otra más desagregada. Las autoridades de planificación escogieron la alternativa media, la cual planteaba el análisis del problema y el diseño de las soluciones al nivel de sus principales causas, con alguna óptica regional. El costo y tiempo de cada alternativa constituyeron las variables fundamentales para la selección.

Elección de la alternativa más conveniente. Esta opción corresponde a las autoridades superiores de la oficina central de planificación, y es responsabilidad del grupo formulador plantear a ese nivel la viabilidad y las implicaciones de las alternativas sometidas a su consideración. Como antes se dijo, en el caso de Honduras se usó una alternativa intermedia de tiempo y costo.

Diseño de la simulación del Plan. En esta etapa se simuló la formulación agregada de lo que sería el Plan, cuyo contenido capitular se definió en función de la política de desarrollo nacional y de algunos objetivos alimentario-nutricionales. Esta simulación ha constituido una creación metodológica de resultados positivos para el adiestramiento del equipo formulador del Plan. La misma incluye el análisis de la magnitud del problema global y de sus componentes específicos, según tipo y clase de población desnutrida y grado de desnutrición. Dicha simulación plantea además, las posibles soluciones, en términos de: objetivos, metas, estrategias a seguir para lograrlas, medidas de políticas, programas, proyectos, costos, financiamiento, y organización institucional para la ejecución del Plan (véase modelo de simulación adjunto).

Es necesario señalar que esta etapa de simulación sugirió, a nivel de cada capítulo, el contenido mínimo que el grupo formulador debiera tener como marco de referencia (véase "lineamientos generales para el desarrollo de cada área" en el modelo de simulación). Es importante destacar que para la formulación del Plan los recursos fueron organizados en cuatro áreas programáticas, que fueron llamadas: global; de consumo de alimentos; de disponibilidad de alimentos; y de utilización biológica de los mismos.

Organización para la formulación del Plan.

a) Generalidades: Era procedente efectuar un análisis de la magnitud del trabajo que se enfrentaría en las diversas etapas de planificación, con el fin de realizar, en forma ordenada y eficaz, la formulación del Plan de Alimentación y Nutrición. Para ello, se diseñó un esquema de organización de los recursos humanos que permitiera delimitar mejor las responsabilidades de los diversos funcionarios involucrados y agilizar el proceso de toma de decisiones, para poder terminar en fecha oportuna las tareas programadas.

En cuanto a estos aspectos de organización, deseamos destacar que se utilizó la estructura de SAPLAN como base para la formulación, definiéndose una organización de trabajo que incluía, entre otras cosas, una unidad central responsable y distintos grupos integrados por profesionales de las instituciones participantes. Era muy importante definir claramente cuál sería la institución directamente responsable y delimitar las funciones de las diversas instituciones sectoriales que participarían. Esta responsabilidad estaba acorde con el papel que cada institución juega o jugaría en la solución del problema, y se estimó que en el caso de Honduras participarían alrededor de 12 organismos, cada uno de los

cuales tenía un rol perfectamente definido.

b) Organización administrativa: Además de lo antes expuesto, era indispensable visualizar los aspectos administrativos requeridos para la formulación del Plan, así como el apoyo necesario para la recolección y el procesamiento de la información.

c) Organización de los recursos humanos: En función de las tareas diseñadas en la formulación, y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, era necesario organizar éstos por áreas de trabajo, de manera que a cada área le correspondiera un grupo con su respectivo líder. Además, se designó un coordinador general, al cual responderían todas las cabezas de grupo, en materias tales como el avance del trabajo y los problemas encontrados. También se incluyó en el esquema de organización un equipo de colaboración técnica y un comité técnico asesor. En resumen, la organización para la formulación del Plan consideró: un coordinador general; responsables de áreas programáticas; responsables de áreas de trabajo o campos específicos; un grupo técnico; personal de apoyo; y un comité técnico asesor.

Un aspecto que, de acuerdo con nuestra experiencia, debe ser muy bien definido, es el de las responsabilidades correspondientes a cada grupo y la dinámica de trabajo por utilizar. Como los planes nutricionales son de contenido multisectorial y los profesionales que participan en su formulación pertenecen a diferentes disciplinas, es necesario, como una de las actividades previas a la formulación, montar talleres de trabajo, destinados a homogeneizar conocimientos y a nivelar conceptualmente al grupo; de esta manera, cada integrante comprendió con facilidad su rol en el trabajo. En resumen, en el caso de Honduras, esta modalidad de trabajo dio excelentes resultados.

Problemas encontrados en esta etapa. Es lógico que en este nuevo tipo de actividades se presenten distintos problemas. En el caso de nuestro país, los principales problemas afrontados fueron:

a) Escasez de recursos humanos, tanto en calidad como en cantidad. Específicamente en lo relacionado con planificación de la nutrición, los pocos recursos disponibles son muy solicitados y resulta sumamente difícil contar con ellos, ya que, generalmente, las instituciones donde laboran los ceden en forma muy restringida para las actividades de planificación alimentaria-nutricional. Por otro lado, las escuelas universitarias que forman este tipo de recursos tienen una capacidad limitada, a lo que se suman las limitaciones curriculares en el campo nutricional; de esta manera, como institución responsable de la formulación, tuvimos que buscar soluciones alternativas al problema.

b) Escaso desarrollo metodológico: Este aspecto pasa a ser otro de los problemas cruciales en la formulación del Plan de Alimentación y Nutrición, debido a la falta de antecedentes en lo que a formulación de planes de esta naturaleza se refiere, ya que son muy pocos los países que han tenido esta experiencia. Además, las experiencias foráneas no siempre son aplicables sin adaptaciones previas, pues las realidades de los países son diferentes, aun entre los que corresponden a la categoría de subdesarrollados.

c) Falta de datos. Otro problema que se evidencia en la etapa analizada es el déficit de estadísticas a todo nivel, lo que constituye una restricción al ámbito que puede tener el Plan. Honduras carece de estadísticas suficientes que permitan cuantificar el problema a nivel regional y local. A lo sumo, se cuenta con estudios parciales, que no son representativos del universo.

Por otro lado, vale la pena señalar que las estadísticas existentes son muy anticuadas y no han sido preparadas para la planificación nutricional. Esta situación se agrava más cuando se analizan las causas de la desnutrición, pues el banco de información que en este sentido ha venido recopilando el país es, más que todo, de corte biológico y no de tipo socioeconómico.

Soluciones adoptadas.

a) Para paliar los problemas derivados de la falta de personal, se reforzaron los grupos de trabajo con otros profesionales de las instituciones responsables de la solución del problema, y se tuvo el cuidado de definir bien la responsabilidad de cada grupo.

b) En lo referente a las limitaciones de metodología, fue necesario plantear una propia, en función de la realidad nacional, que tomó como referencia el modelo conceptual previamente establecido. Es importante señalar que las experiencias metodológicas ya existentes y las elaboradas en el país han sido muy útiles para la planificación nutricional. Tal es el caso de las metodologías usadas en la planificación sectorial y regional.

c) Escasez de datos. Esta fue abordada usando mecanismos de ajuste de cifras nacionales anteriores, actualizadas, con el cuidado de que los supuestos usados involucraran los cambios producidos entre su recolección y su ajuste. Los ajustes fueron apoyados con estudios parciales, los que fueron extrapolados al nivel regional o al nacional, cuando fue pertinente.

FORMULACION DEL PLAN

Una vez elaborado el marco de referencia del Plan con base en el modelo analítico causal, definida la

alternativa media de desagregación y hechos los ajustes a los datos, se entró de lleno a la formulación del mismo.

Diagnóstico (actualización). Para el análisis del problema y sus posibles causas, se decidió en forma intencionada profundizar sólo en los problemas nutricionales más urgentes, lo que permitió la jerarquización futura de las acciones. Para ello, fue necesario identificar claramente los grupos a riesgo de desnutrición, según grado de la misma, y su localización, cuando ello era factible. Con base en el modelo adoptado, se procedió a analizar los problemas existentes en cada una de las áreas previamente definidas:

a) Consumo de alimentos: En esta área se desagregó el análisis en función de los alimentos básicos que integran una dieta tradicional de la población. Con esa información, se determinó el consumo promedio de calorías y proteínas conforme a encuestas sobre el poder de compra de la población y la distribución del ingreso y su influencia en el nivel de vida de la población. Por otra parte, se consideró importante analizar los cambios ocurridos en el consumo de los alimentos e interpretar los tabúes de la población en este aspecto, así como el uso que da la población a su ingreso y a los recursos con que cuenta a nivel comunitario.

b) Disponibilidad de alimentos Se analizó el aporte de nutrientes a la población conforme a la disponibilidad actual, contrastándolo con los requerimientos biológicos, con el fin de establecer el déficit o superavit correspondiente. En este análisis se tomaron en cuenta los hábitos de consumo, el medio ambiente y aspectos demográficos. Se analizó el consumo en función de estratos sociales, grupos etarios, patrones culturales y tipo de actividad; además, se examinó el comporta-

miento de la producción interna, las importaciones, las exportaciones, las pérdidas y otros usos de las existencias alimentarias, a fin de determinar la disponibilidad real para uso humano. También se estudiaron las interacciones de estas variables entre sí.

c) Utilización biológica: El énfasis se centró, en primer lugar, en el análisis de las enfermedades asociadas a la desnutrición, especialmente las diarreas y el sarampión, y las vinculadas a las acciones de saneamiento del medio.

En segundo lugar, se estudió la capacidad del sector salud para cumplir sus responsabilidades en la reducción del problema, para lo cual fue necesario analizar su cobertura y los programas que desarrolla en este sentido.

d) Global. Esta sección del diagnóstico cubrió algunos aspectos principales del comportamiento de la economía en su conjunto, con énfasis en aquellas variables y actividades que tienen impacto directa o indirectamente en el estado de la nutrición de la población. Se revisaron los grandes proyectos nacionales y la vinculación de ciertas medidas de política económica, como por ejemplo: el control de precios de alimentos, el salario mínimo, la distribución del ingreso, las políticas de exportación, la comercialización interna, etc.

Formulación de objetivos. Para la formulación de objetivos, se tomaron en cuenta diversos aspectos relacionados con la política de alimentación y nutrición definida por el Gobierno y se revisaron los objetivos a nivel global, o los de otros sectores que tienen vinculación con los objetivos nutricionales.

a) Bases para establecer los objetivos: Es importante señalar que los objetivos fueron definidos en función de la factibilidad socioeconómica, política y administrativa. Especial atención se dio al examen de la capacidad operativa de las instituciones que se encargarán de ejecutar el Plan, así como al análisis de los recursos disponibles para acciones de nutrición.

b) Tipos de objetivos: Fueron formulados, tanto objetivos generales como específicos, para cada una de las áreas integrantes del modelo (global, de consumo, de disponibilidad y de utilización biológica).

c) Características de los objetivos: Por ser el primer plan en la materia, fueron incluidos no sólo objetivos de mediano plazo, como lo es el Plan en sí, sino también objetivos de largo plazo.

d) Delimitación de los objetivos: También se delimitó el alcance de los objetivos del Plan de Alimentación y Nutrición, señalando la naturaleza diferente de los propios de cada sector (agricultura, salud, educación, etc.), pero indicando al mismo tiempo las contribuciones esperadas de cada sector a la solución del problema.

Fijación de metas, estrategias y diseño de instrumentos. Se consideró que estos aspectos constituyen el enlace entre los objetivos planteados y los programas y proyectos que les darán cumplimiento, entendiendo por estrategia, la modalidad a través de la cual se alcanzan. La estrategia se diseñó a largo plazo, y se desagregó para el período del Plan (1979-1983). En cuanto a las metas, se diferenció la global de reducción del problema, de las programáticas instrumentales

En el planteamiento de las metas, se tuvo especial cuidado en jerarquizarlas por grado de desnutrición y por tipo de población objetivo.

En cuanto a las metas de consumo, se usó la siguiente secuencia: determinación de los requerimientos nutricionales mínimos; cálculo de la dieta de costo mínimo que satisfaga tales requerimientos; y confrontación de los requerimientos con la situación existente, para identificar el por ciento de adecuación del consumo, como base para la proyección de las metas.

Las metas globales fueron elaboradas en términos de número de beneficiarios y de coberturas espacial y programática, diferenciándolas de las instrumentales, las cuales fueron planteadas a nivel de programas y proyectos formulados en función del producto que se espera obtener, tales como: número de consultas hospitalarias, metros cúbicos de agua suministrada, raciones de alimentos servidas, número de letrinas instaladas, toneladas métricas de maíz, etc.

Por otra parte, las metas fueron clasificadas en tres categorías:

a) *Primera categoría:* Las orientadas a disminuir los problemas nutricionales, tales como la desnutrición energético-proteínica en grupos de población, conforme al siguiente orden prioritario: embarazadas, madres lactantes, niños menores de un año, niños de uno a cinco años y de cinco a catorce años y, finalmente, adultos.

Esta jerarquización se hizo considerando el módulo de grupo o familia a riesgo. Así, las metas de niños desnutridos se proyectaron a las familias de donde proceden, considerándolas a riesgo, conforme las prioridades descritas.

Para la atención de los desnutridos, las metas fueron ajustadas en función de la capacidad instalada del sector salud. El mismo criterio se utilizó para fijar las metas en el caso de otras carencias nutricionales, tales como las anemias de este tipo, para cuya atención se decidió dar prioridad a las embarazadas, a las madres lactantes y a los niños menores de dos años. Las metas fueron calculadas tanto en función del número de afectados por el problema como de la capacidad de absorción del sector correspondiente.

b) *Segunda categoría:* Metas dirigidas a atacar las causas del problema. Dentro de éstas se consideraron las principales variables determinantes del problema, tales como la capacidad adquisitiva de las familias para lograr un consumo adecuado de alimentos.

Para formular las metas de disponibilidad de alimentos, se calculó la disponibilidad necesaria para satisfacer el consumo de calorías y proteína del estrato bajo. Para ello se comparó el nivel de consumo actual de las mismas con un consumo mínimo adecuado, con lo que se estableció el déficit o brecha. Así, por ejemplo, si el consumo actual de calorías fuera de 1,500 y los requerimientos de 2,100, la brecha por cubrir (meta) sería de 600. El estudio comparativo de las necesidades y las posibilidades reales para satisfacerlas condujo a plantear metas tales como: aumentar el consumo de calorías en un 40% en los niveles bajos.

Las metas de disponibilidad se expresaron finalmente en términos de productos básicos, tomando en consideración variables de producción interna, importación, exportación, pérdidas, etc. Así, si las necesidades de calorías y proteínas provenientes de maíz de la dieta -expresadas en términos de toneladas de este cereal- fueran de 1,000 y la disponibilidad actual de 600, al proponerse un aumento a 800, la meta básica sería aumentar en

200 toneladas su disponibilidad.

En cuanto al consumo de calorías por grupo socioeconómico, se planteó congelar el del nivel alto, dejando el consumo del estrato medio en función del crecimiento del ingreso. Para el estrato bajo se propuso un incremento sustancial, ya que es este grupo objetivo el de mayor interés para el Plan.

En el caso de la lactancia materna, se propuso llegar a que el 100% de las madres amamanten a sus hijos por un período de seis meses a un año.

En cuanto a ingreso, se propusieron metas monetarias y no monetarias. En lo referente a las primeras, se propuso un aumento porcentual del ingreso familiar y su correspondiente impacto en el consumo de alimentos, para lo cual se usarán instrumentos de redistribución factibles, tales como: incremento de salarios, control de precios, mejoramiento del empleo, etc.; además, se tomará en cuenta la relación elasticidad-ingreso de la demanda. En cuanto a ingresos no monetarios, se establecieron metas de ingreso en función del por ciento de liberación del gasto, lo que implica un aumento de los servicios sociales del Estado, tales como los de salud, educación, vivienda y otros subsidios.

Respecto a la utilización biológica de los alimentos, se incluyeron metas de inmunizaciones, saneamiento del medio y detección del niño desnutrido. Estas metas fueron formuladas considerando el incremento de cobertura que tendrán estos servicios.

c) *Tercera categoría.* Estas metas estuvieron orientadas a determinar la magnitud del problema alimentario-nutricional según ubicación geográfica, tanto a nivel local, como regional y nacional, de tal manera que

permitirán planificar acciones de acuerdo con los hallazgos que se vaya detectando por medio del sistema permanente de información o de vigilancia alimentaria-nutricional. Este permitirá determinar tanto la categoría del daño como el número de los afectados.

Identificación y clasificación de programas y proyectos. Para la selección de los programas y proyectos, se tuvo en cuenta diversos aspectos relacionados con el impacto nutricional que se quiere alcanzar en la solución del problema.

1. Alcances y diferenciación entre programas y proyectos de alimentación y nutrición. Dos grupos de programas y proyectos fueron incluidos en el Plan, tomando en consideración las leyes presupuestarias del país; programas de funcionamiento y proyectos de inversión.

a) Para clasificar un programa nutricional como de funcionamiento, deben predominar los gastos corrientes (salarios, adquisiciones de insumos, materiales, etc.), sin perjuicio de que el programa tenga un componente de inversión.

Cuando el componente de inversión en un programa de funcionamiento es significativo y ofrece un producto final, se decidió independizar tal componente, para incluirlo entre los proyectos de inversión.

b) Se consideraron como proyectos de inversión con impacto nutricional aquéllos que generaban un flujo permanente de productos o servicios de bienes durables; o servicios durante un considerable período de tiempo (10 años o más), tales como la construcción de caminos, los proyectos de regadío en áreas de minifundistas, etc.

2. Criterios para clasificar un programa o proyecto con impacto nutricional. En el Plan se consideró que un proyecto tenía impacto nutricional cuando cumplía al menos una de las condiciones siguientes:

a) Aumentar la producción de alimentos básicos de la dieta nacional para consumo interno, especialmente en la población a riesgo, y principalmente la del área rural y marginal urbana.

b) Mejorar la calidad de los alimentos, para subsanar deficiencias nutricionales de la población.

c) Modificar positivamente los hábitos alimentarios.

d) Mejorar las condiciones de saneamiento ambiental y la capacidad de defensa de la población ante procesos patológicos que reducen el aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos.

e) Controlar la calidad nutricional de los alimentos.

f) Detectar y rehabilitar oportuna y adecuadamente a una población afectada por desnutrición, especialmente moderada y severa.

Vinculación entre planificación e implementación.

En el Plan se trató de evitar los vacíos que casi siempre se han dado entre lo que se formula en un documento y lo que es llevado a la práctica por las unidades ejecutoras. Para ello, se trató de comprometer a éstas desde el inicio, mediante su participación en la formulación, de manera que el Plan fuera todo un conjunto congruente y jerarquizado.

Criterios para evaluar el Plan. El Plan incluye instrumentos de evaluación de dos tipos.

a) Evaluación de proceso: Dirigida a controlar el cumplimiento del funcionamiento y la entrega a la población-objetivo de los productos programados en el Plan, a fin de conocer algunas relaciones útiles, tales como meta-logro programático; y otros aspectos, como eficiencia administrativa, etc.

b) Evaluación de impacto: Se incluyó en el Plan para conocer el resultado de lo planteado y su efecto en la solución de problemas específicos, por medio de datos tales como el número de personas que pasen al rango de bien nutridos, en qué tiempo, y a qué costo. Esta evaluación lleva implícita la evaluación del proceso, la que pasa a ser un instrumento indispensable para medir sus impactos.

SIMULACION DEL PLAN DE ALIMENTACION Y NUTRICION

(Metodologías para la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de Honduras 1979-83)

INTRODUCCION

Este trabajo preliminar es fruto de la labor conjunta entre profesionales hondureños integrantes del Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN), de Honduras y profesionales de la División de Nutrición Aplicada del INCAP. Es una expresión de lo que puede lograr un equipo multidisciplinario integrado por nutricionistas, economistas y planificadores de un país, en colaboración con un organismo de cooperación técnica.

El propósito del trabajo es servir de instrumento metodológico para avanzar en la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de Honduras para el período 1979-83, el cual forma parte del Plan de Desarrollo de ese país para el mismo período. El trabajo tenía que ajustarse a dos restricciones principales: limitación de tiempo dado por el calendario del Plan de Desarrollo; y falta de metodología operativa y probada en este campo de la planificación alimentaria-nutricional.

Casi todas las cifras, datos e instituciones citadas en el documento han surgido de la imaginación de los autores. Las entidades señaladas podrían haber aparecido con nombres ficticios, pero se ha preferido conservar los verdaderos, a fin de hacer más reales los ejercicios. Las cifras y datos, aunque inventados, no son

tan distantes de algunas hipótesis y supuestos que los autores tienen en sus mentes. ¡Ojalá la realidad pudiera ser otra!

Este documento de simulación consta de una primera parte, en la cual se enuncian los capítulos de que constará el Plan y la forma en que deberán ser desglosados. A continuación, se presentan los lineamientos generales de la forma en que deberá llevarse a cabo el desarrollo de cada área del Plan, junto con algunos ejemplos de cómo formular los programas y proyectos que lo integrarán.

CAPITULOS DEL PLAN

I. RESUMEN DEL DIAGNOSTICO

A. *Magnitud de los problemas alimentarios-nutricionales. Análisis y Proyección de los problemas.*

1. *Desnutrición proteínico-calórica*

a) En menores de 6 años, según grado de desnutrición.

b) En niños de 6 - 14 años, según grado de desnutrición.

c) En número de madres embarazadas y lactantes a riesgo de desnutrición.

d) En población económicamente activa a riesgo de desnutrición.

2. *Anemias nutricionales*

a) En embarazadas y madres lactantes.

b) En niños menores de 2 años.

3. *Hipovitaminosis "A"*

a) En población total afectada.

4. *Bocio*

a) En población total afectada.

B. *Proyección de los factores causales y de otros antecedentes necesarios para definir las metas y las estrategias del Plan.*

1. Volúmenes requeridos de cada producto básico de la dieta adecuada, para toda la población.

2. Proyección de la disponibilidad de los alimentos básicos.

3. Proyección de la brecha entre disponibilidad de alimentos básicos y necesidades de la población.

4. Índice de precios al consumidor de los alimentos básicos.

5. Costo de la dieta mínima adecuada.

6. Índice de salarios.

7. Proyección de la distribución del ingreso.

8. Proyección del desempleo y subempleo.

9. Proyección de indicadores indirectos de desnutrición.

C. *Proyección de las soluciones adoptadas.*

1. Directas.

2. Indirectas. Ejemplos:

a) BANASUPRO (organismo semiautónomo de distribución de productos alimenticios y regulación de precios).

b) Fijación y reglamentación de salarios mínimos.

II. OBJETIVOS

En el Plan Nacional de Desarrollo existen varios objetivos que apuntan hacia la remoción de los factores causales de la desnutrición, tales como:

- i. Asegurar a la totalidad de la población un nivel de ingresos suficiente para satisfacer cuando menos sus necesidades vitales mínimas
- ii. Mejorar las condiciones actuales de vida, en especial de la población asentada en el campo.
- iii. Disminuir en forma sostenida los niveles de desempleo y subempleo.
- iv. Lograr una distribución más equitativa del ingreso y de los medios de producción.

De acuerdo con ellos, y también como estrategia a largo plazo, se espera *Asegurar al total de la población un adecuado estado nutricional compatible con un bienestar general que permita contribuir eficientemente al desarrollo del país.*

Por tanto, las acciones del quinquenio 1979-83 se encaminarán al logro de los siguientes objetivos:

1. *Mejorar* el estado nutricional de la población hondureña, en especial de los grupos a riesgo, con énfasis en las áreas rurales y urbano-marginales.

2. *Asegurar* la suficiente disponibilidad de alimentos básicos, que permita satisfacer las necesidades nutricionales de la mayoría de la población.

3. *Propiciar* el consumo de una dieta suficiente, que permita satisfacer las necesidades nutricionales de la mayoría de la población.

4. *Mejorar* la utilización biológica de los alimentos consumidos.

III. METAS

Las metas se fijarán tentativamente sobre la base de los antecedentes del diagnóstico, la proyección de los problemas alimentario-nutricionales, y dos hipótesis alternativas referentes a la disponibilidad de recursos y a las políticas globales de impacto económico-social que afectan a los factores causales de la desnutrición.

En la primera hipótesis (Cuadro 1), se plantea un mejoramiento moderado de los problemas alimentario-nutricionales, sobre la base de una mayor eficiencia en el uso de los recursos actuales y con la adición de un monto restringido de nuevos recursos.

En la segunda hipótesis (Cuadro 2), se plantea un mejoramiento importante de la situación nutricional de la población a través de una elevación del nivel de ingresos de las familias rurales y urbanas de los estratos

económicamente inferiores de la población; una disminución del desempleo y el subempleo; y una elevación significativa de la dotación de recursos humanos y financieros para implementar los programas y proyectos incluidos en el Plan de Alimentación y Nutrición.

Ambas hipótesis alternativas, con sus costos respectivos, deberán someterse al análisis, ratificación o reratificación por parte del Gobierno. Cumplida esta etapa se dispondrá de las metas definidas del Plan.

IV. ESTRATEGIA

En esta sección se indicarán las líneas generales que seguirá el Plan para alcanzar sus objetivos.

V. POLITICAS

En esta sección se señalarán las políticas específicas, diseñadas para cumplir las metas. Por ejemplo: política de distribución del ingreso; política de precios para los alimentos básicos; política de alimentación complementaria (definición de grupos prioritarios para la atención), etc.

VI. PROGRAMAS Y PROYECTOS

Aquí sólo se presenta una lista de los programas y proyectos correspondientes a cada área del Plan. Los lineamientos generales para su desarrollo son expuestos más adelante, así como algunos ejemplos de cómo elaborar sus programas.

Cuadro 1
Simulación Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1979—1983

HIPOTESIS I

Metas anuales (en miles de personas)

Item	Año base	1979	1980	1981	1982	1983
A. Problema: Desnutrición proteínico-calórica	—					
B. Grupo Etario: Menores de 5 años	—					
C. <u>Tendencias</u>						
1. Total de menores ^a	654	688	709	727	745	763
2. Menores con desnutrición ^b	450	484	503	518	533	549
3. Menores sin desnutrición ^c	195	204	206	209	212	214
D. <u>Metas</u>						
1. Menores con desnutrición ^d	450	474	483	482	474	467
2. Menores sin desnutrición ^e	195	214	226	245	275	296
E. <u>Esfuerzos adicionales</u>						
1. Menores sin desnutrición ^f (C2 - D1)	—	10	20	36	59	82
F. <u>Contribución de los programas al logro de las metas</u>						
1. Programas directos ^g	—	5	10	15	20	25
2. Programas indirectos ^h	—	5	10	21	39	57

- a Tendencia de crecimiento de la población menor de 5 años, según hipótesis de descensos moderados de la fecundidad y de la mortalidad.
- b Se asume que la tasa de crecimiento de los menores con riesgo de desnutrición es de 0.50/o superior a la tasa correspondiente al grupo total.
- c Se obtiene por remanente entre los grupos anteriores.
- d Se supone una reducción de los desnutridos de 20/o en 1979 y 150/o en 1983 respecto a la tendencia en el número de menores con problemas de desnutrición.
- e Se obtiene por remanente respecto al total de menores de 5 años.
- f Corresponde a la diferencia entre la tendencia con el número total de desnutrición (C-2) y la meta anual (D-1).
- g Alimentación complementaria, fortificación de alimentos.
- h Mejoramiento del ingreso; aumento del empleo; programas de salud.

Cuadro 2

Simulación Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1979–1983

HIPOTESIS II

Metas anuales (en miles de personas)

Item	Año base	1979	1980	1981	1982	1983
A <u>Problema</u> Desnutrición proteí-nico-calórica	—					
B <u>Grupo Etario</u> Menores de 5 años	—					
C <u>Tendencias</u>						
1 Total de menores ^a	654	688	709	727	745	763
2 Menores con desnutrición ^b	450	484	503	518	533	549
3 Menores sin desnutrición ^c	195	204	206	209	212	214
D <u>Metas</u>						
1 Menores con desnutrición ^d	450	469	463	445	421	384
2 Menores sin desnutrición ^e	195	219	246	282	324	379
E <u>Esfuerzos adicionales</u>						
1 Menores sin desnutrición ^f	—	15	40	73	112	165
F <u>Contribución de los programas al logro de las metas</u>						
1 Programas directos ^g	—	7	15	25	40	60
2 Programas indirectos ^h	—	8	25	48	72	105

a Tendencia de crecimiento de la población menor de 5 años, según hipótesis de descensos moderados de la fecundidad y de la mortalidad

b Se asume que la tasa de crecimiento de los menores con riesgo de desnutrición es de 0.50% superior a la tasa correspondiente al grupo total

c Se obtiene por remanente entre los grupos anteriores

d Se supone una reducción de los desnutridos de 30% en 1979 y 30% en 1983 respecto a la tendencia en el número de menores con problemas de desnutrición

e Se obtiene por remanente respecto al total de menores de 5 años

f Corresponde a la diferencia entre la tendencia con el número total de desnutrición (C-2) y la meta anual (D-1)

g Alimentación complementaria, fortificación de alimentos

h Mejoramiento del ingreso, aumento del empleo, programas de salud

A *Area utilización biológica*

1. Tratamiento hospitalario del desnutrido
2. Control de infecciones interrelacionadas
 - a) Control de diarreas
 - b) Control de sarampión
 - c) Control de tuberculosis
3. Saneamiento ambiental
 - a) Control de excretas
 - b) Dotación de agua
4. Fortificación y/o enriquecimiento de alimentos
 - a) Fortificación de azúcar con vitamina "A"
 - b) Yodación de la sal
 - c) Enriquecimiento de alimentos

B. *Area consumo de alimentos*

1. Alimentación complementaria
 - a) Donaciones de alimentos
 - b) Merienda escolar
 - c) Comedores infantiles, lactarios, CNC (Centros Nutricionales Comunitarios), guarderías infantiles

d) Alimentos por trabajo

e) Recuperación nutricional

2. Educación nutricional

a) Apoyo a programas de alimentación comple-

mentaria

b) Orientación al consumidor

c) Formación y capacitación de personal

d) Lactancia materna

e) Evaluación y/o consolidación del componente nutricional en los distintos niveles del sistema educativo

3. Mejoramiento del ingreso y de la capacidad adquisitiva

a) Salario mínimo

b) Control de precios de los alimentos básicos

c) Reforma agraria

d) Empleo

e) Asignaciones familiares

4. Producción de mezclas vegetales

a) Maisoy (mezcla industrial de maíz y soya)

b) Utilización del subproducto agrícola

c) Extrusión de alimentos

C. Area disponibilidad de alimentos

1. Producción de alimentos

a) Empresa Nacional de Alimentos Básicos

b) Programas de maíz y frijol (PROMYF)

c) Programas de alimentos básicos

d) Agroindustrias

2. Comercialización

a) BANASUPRO (organismo distribuidor de productos alimenticios y regulador de precios)

b) Empresa Comercializadora de Productos Agrícolas

3. Comercio exterior

a) Estudio de normas vigentes para exportación/importación de alimentos

D. Area global

1. Planificación e información

a) Sistema de vigilancia alimentaria-nutricional

b) Encuesta de ingresos, gastos y consumo de alimentos

2. Desarrollo institucional

a) Desarrollo de SAPLAN

b) Creación y/o consolidación de los departamentos o unidades de nutrición en los organismos integrantes de SAPLAN

c) Evaluación de obstáculos administrativos en la aplicación de los proyectos alimentario-nutricionales

3. Investigación y experimentación

a) Investigación del impacto nutricional de la Reforma Agraria

b) Producción y consumo de soya

VII. RECURSOS REQUERIDOS POR EL PLAN

A. Físicos

B. Humanos

VIII. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PLAN

A. Costo del Plan

B. Financiamiento del Plan

1. Fuentes internas

2. Financiamiento exterior

IX. ORGANIZACION INSTITUCIONAL

A. Dirección del Plan

B. Organismos ejecutores

C. Organismos de evaluación y control

1. Bases para la evaluación del Plan

2. Mecanismos de control

D. El rol del sector privado

X. FACTIBILIDAD Y CONSISTENCIA DEL PLAN

A. Factibilidad de los objetivos y metas

1. En función del ambiente general

2. En función de los recursos requeridos

3. En función de su financiamiento

B. Consistencia del Plan con otros planes sectoriales y globales

XI. RESUMEN

LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL DESARROLLO DE CADA AREA DEL PLAN Y EJEMPLOS DE ALGUNOS DE SUS PROGRAMAS

A. Area: *utilización biológica*

El término "utilización biológica" se refiere a los procesos que afectan a nivel del individuo el aprovechamiento de los alimentos o nutrientes consumidos. Estos procesos pueden estar relacionados directamente con el individuo en sí, o con la calidad nutricional de los alimentos.

En primer lugar, se incluirán acciones dirigidas a la detección y al tratamiento oportuno de los individuos desnutridos, así como todas aquellas actividades que tiendan a mejorar las condiciones de saneamiento del medio y el control de las enfermedades infecciosas que estén limitando la capacidad biológica de aprovechamiento de nutrientes.

Las acciones dirigidas a mejorar la calidad nutricional se refieren específicamente al enriquecimiento o a la fortificación de alimentos y al control de los mismos. El área estará compuesta por cuatro programas y varios proyectos específicos.

PROGRAMA: DETECCION Y TRATAMIENTO DEL DESNUTRIDO

1. *Antecedentes*

El programa de extensión de cobertura de servicios de salud contempla como grupo prioritario de atención al grupo materno-infantil. Entre las actividades de atención infantil, el control del crecimiento y desarrollo constituye un servicio básico indispensable.

Por otra parte, existe una serie de acciones dirigidas a atender al desnutrido, pero al carecer de un sistema adecuado de detección y control del mismo, no han alcanzado el resultado esperado. Además, la implementación y evaluación de distintas intervenciones con objetivos nutricionales directos e indirectos requieren del conocimiento de las áreas y de los grupos poblacionales prioritarios.

Todo lo anterior demanda la implementación de un programa que integre todas las acciones orientadas hacia la identificación de los grupos en mayor riesgo de desnutrición, y a su atención selectiva.

2. *Objetivos*

a) Establecer un sistema para la cuantificación de la magnitud y severidad del problema nutricional en niños menores de cinco años, en las áreas donde esté implementado el programa de ampliación de cobertura de salud.

b) Ofrecer tratamiento selectivo a la población preescolar detectada.

c) Prevenir la desnutrición, mediante acciones directas hacia las familias identificadas como de alto riesgo.

3. *Metas*

a) Detectar durante el quinquenio los casos de desnutrición que existan en 100,000 niños menores de 5 años de las áreas cubiertas por el programa de ampliación de cobertura.

b) Dar tratamiento a 30,000 niños con desnutrición de grados II y III, a través del sistema de salud.

4. *Estrategia*

La ejecución del presente programa radicará principalmente en el reforzamiento de las actividades de nutrición, como parte de las acciones regulares de atención maternoinfantil que realizará el personal de salud en la ejecución del programa de "Ampliación de la Cobertura". Se pretende dar participación activa en dichas acciones a la comunidad, por medio de los representantes y guardianes de salud. Se aprovecharán las experiencias del ensayo que actualmente se lleva a cabo en la Región Sanitaria No. 4.

5. *Proyectos del programa*

El programa estará formado por los siguientes proyectos:

- a) Detección precoz del desnutrido
- b) Tratamiento ambulatorio
- c) Tratamiento hospitalario

6. *Recursos requeridos por el programa*

a) Recursos humanos: ... auxiliares de enfermería, ... auxiliares de nutrición, ... nutricionistas y ... médicos.

b) Recursos físicos: instalaciones de los centros de salud rurales y de ... unidades de cuidado intermedio.

c) Equipo y materiales: por detallar.

7. *Costos y financiamiento*

El costo total del programa para los ... años será de ... millones de Lempiras, de los cuales el ...% será financiado por CARE, a través de la donación de alimentos.

8. *Análisis de factibilidad y consistencia*

El programa de ampliación de cobertura del Ministerio de Salud se propone atender al 20% de la población menor de 5 años de las áreas implementadas.

Dentro del mismo programa, al nivel de centro hospitalario de emergencia (CHE), se espera establecer una unidad de cuidados intermedios, con capacidad para el tratamiento de 30 niños desnutridos severos, con otras complicaciones.

Por otra parte CARE, dentro del programa de complementación alimentaria, pretende cubrir 80,000 beneficiarios del grupo maternoinfantil.

En general, el logro de las metas propuestas es muy factible, dado que los recursos son fácilmente asequibles; el mayor problema se confronta en el trabajo de organización de estos recursos, tanto a nivel regional como local.

9. *Organización institucional para ejecutar el programa, rol del sector público y privado*

La formulación, ejecución y evaluación de los proyectos serán responsabilidad directa del Ministerio de Salud, en coordinación con SAPLAN. La localización del proyecto se hará en función de las áreas prioritarias identificadas en primera instancia por el personal regional de salud.

CARE se responsabilizará de proveer las cantidades de alimentos necesarias para el tratamiento ambulatorio de los desnutridos.

La Junta Nacional de Bienestar Social dará apoyo logístico para la distribución de los alimentos en forma coordinada con las comunidades. El financiamiento del programa dependerá en un 70% de los fondos del presupuesto nacional.

El control del avance financiero y físico será responsabilidad de SAPLAN y del Sistema Nacional de Proyectos, conjuntamente con la unidad ejecutora.

B. *Area: consumo de alimentos*

Uno de los factores causales de la desnutrición es la insuficiente ingesta de alimentos por parte de la población afectada. Esto, a su vez, es debido a un sinnúmero de condiciones, entre las que destaca un insuficiente ingreso económico. Por ello, los programas y proyectos que conforman esta área estarán orientados a aumentar racionalmente un poder de compra consciente entre los habitantes más pobres del país. Esta área incluirá acciones dirigidas a solucionar en el corto plazo los problemas más apremiantes de la población a riesgo, o de la ya afectada por la desnutrición, así como también programas y proyectos destinados a estudiar las condiciones, causas e interrelaciones entre los distintos elementos del problema, tales como el incremento del ingreso y las variaciones en la ingesta de alimentos.

PROGRAMA: ALIMENTACION COMPLEMENTARIA

1. *Antecedentes*

Desde hace muchos años, numerosos organismos nacionales del sector público y del privado, así como entidades de cooperación internacional, han desarrollado actividades destinadas a paliar los casos más severos de desnutrición y a prevenir que algunos grupos a riesgo, como los escolares, caigan en estados carenciales que disminuyan su rendimiento. Aunque las donaciones de alimentos han contribuido a tales propósitos, se estima, sin embargo, que es necesario racionalizar su distribución.

El esfuerzo nacional se ha materializado por medio de establecimientos escolares de salud, guarderías infantiles, entidades religiosas, etc., y se ha complementado con actividades sanitarias, educacionales, etc.

En términos de cobertura, la población beneficiada es mínima en relación con la potencial; no se cuenta con una evaluación de estos aspectos que permita mejorar la eficiencia de las acciones en ejecución, por lo que urge llevarla a cabo.

2. *Objetivos*

a) Ampliar y racionalizar la cobertura de las actuales actividades de alimentación complementaria llevadas a cabo por entidades públicas y privadas, de acuerdo con las metas asignadas a este programa en el Plan de Alimentación y Nutrición.

3. *Metas*

Pasar de una cobertura de 16,500 niños con DPC menores de 6 años en el año base, a 37,000 en 1983 (hipóte-

sis I); de 30,000 niños de 6 a 14 años en el año base, a 70,000 en 1983; de 4,000 madres embarazadas y lactantes al inicio, a 10,000 en 1983; y de 50,000 individuos en edad activa en el año base, a 100,000 en 1983.

Estos últimos serán los beneficiados por los proyectos de distribución de alimentos por trabajo.

4. *Análisis de factibilidad de las metas*

La actual capacidad instalada de comedores escolares, guarderías infantiles, servicios de recuperación nutricional (SERN), proyecto de alimentos por trabajo, etc. se estima que está siendo utilizada en menos de un 50% de su potencial, y que se puede, por lo tanto, más que duplicar la cobertura actual.

Conversaciones sostenidas con la Comunidad Económica Europea y con el PMA aseguran el abastecimiento de alimentos para el programa; existe, además, una donación de AID, para llevar a cabo estudios y evaluaciones hasta un monto de EE.UU.\$25,378.00. Finalmente, las declaraciones hechas por las autoridades de la Junta Nacional de Bienestar Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo respecto al incremento de fondos nacionales en el presupuesto de 1979 y años siguientes del Plan para los proyectos de alimentación complementaria a su cargo, asegura la factibilidad física y financiera del programa. Por tanto, deben formularse los proyectos integrados de ese programa a fin de precisar el monto y el tipo de recursos requeridos, que permitan revisar la factibilidad de las metas planteadas previamente.

5. *Estrategia*

El logro de los objetivos y las metas del programa se basará en un mejor aprovechamiento de la capacidad

instalada en los organismos ejecutores y en un incremento de la productividad del personal actualmente en funciones. Para ello, serán evaluadas las actividades de cada entidad pública y privada que lleve a cabo acciones de alimentación complementaria, para luego diseñar un conjunto de tareas destinadas a elevar su eficiencia. Se aprovecharán las ofertas de ayuda externa ya oficializadas, quedando como financiamiento nacional sólo el personal adicional, estimado en aproximadamente 25 personas para el total del período.

6. *Proyectos del programa*

Este programa estará conformado por 5 proyectos, destinados a implementar las metas del programa antes señaladas. Estos proyectos serán:

- a) Evaluación de las donaciones de alimentos
- b) Merienda escolar
- c) Comedores infantiles
- d) Guarderías infantiles
- e) Distribución de alimentos por trabajo

7. *Recursos requeridos por el programa*

Una primera estimación de recursos establece lo siguiente:

- a) Recursos humanos: 20 personas, de las cuales 3 son profesionales; 6 auxiliares, y 11 empleados de cocina y distribuidores de alimentos en áreas rurales.

b) Recursos físicos:

- 3,000 m² de bodegas nuevas
- Equipos y materiales según lista adjunta

8. *Costos y financiamiento*

El costo total del programa para los 5 años del Plan se estima en Lps. 2.0 millones y EE.UU.\$0.5 millones, de los cuales un 80% será financiado con donaciones de alimentos y aportes de las comunidades beneficiadas; 5% con donaciones de AID; y el 15% restante será de responsabilidad gubernamental.

9. *Análisis de factibilidad y consistencia*

El examen de los recursos requeridos y su financiamiento revelan que no existen mayores restricciones para el logro de los objetivos y metas. El análisis de consistencia entre el uso y la disponibilidad de recursos; la oferta y la utilización de los bienes; y los objetivos y las limitaciones de recursos, establecen que tales elementos guardan un adecuado equilibrio e interrelación entre sí y presentan un todo coherente que garantiza que la concepción global del programa es correcta. Naturalmente, la formulación de los proyectos integrantes de este programa podrá introducir ajustes sustanciales en sus partes, obligando entonces a un nuevo análisis de factibilidad y consistencia.

10. *Organización institucional para ejecutar el programa. Rol del sector público y del privado.*

La formulación de los proyectos estará a cargo de las entidades ejecutoras, sobre la base de este documento. El grupo central de SAPLAN diseñará el perfil de

los proyectos y los someterá a la consideración del Sistema Nacional de Proyectos.

Los aspectos de financiamiento del programa deberán ser aprobados por la Dirección de Planificación Global del Consejo Superior de Planificación Económica y por el Ministerio de Hacienda. Este último asignará los fondos en divisas para el pago de los préstamos.

La sección de Cooperación Técnica Internacional de CONSUPLANE solicitará a las agencias especializadas la colaboración especificada para cada proyecto.

SAPLAN, el Sistema Nacional de Proyectos y los organismos ejecutores tendrán la responsabilidad del avance físico y financiero de los proyectos.

C. *Area: disponibilidad de alimentos*

Esta área incluirá programas tendientes a aumentar la disponibilidad de alimentos básicos, a nivel del consumidor. En este sentido, el área comprenderá: programas destinados a incrementar la producción interna de alimentos; programas cuyo objetivo es racionalizar el comercio exterior de alimentos básicos; y programas destinados a solucionar los problemas de comercialización, en sus fases de acopio, conservación, procesamiento y distribución de los alimentos.

PROGRAMA: PRODUCCION DE ALIMENTOS BASICOS

SUBPROGRAMA: DISPONIBILIDAD DE MAIZ

1. Antecedentes

- Importancia del maíz en la dieta de la población
- Aporte de calorías y proteínas
- Participación de la producción interna en la disponibilidad de maíz
- Localización de la producción
- Evolución de la superficie sembrada y de los rendimientos en los últimos 10 años
- Resumen de las principales causas que afectan la disponibilidad al nivel del consumidor

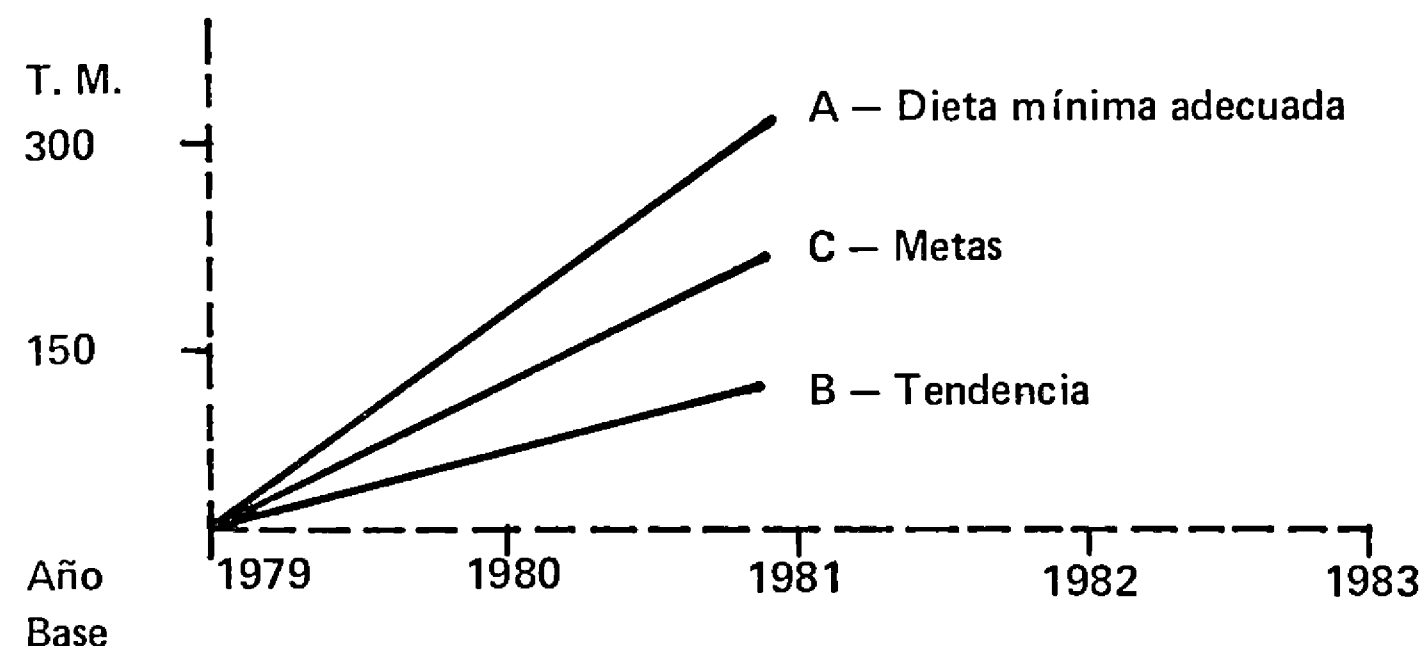
2. Objetivos

Abastecer en forma adecuada a la necesidad de consumo de maíz, a precios razonables, acordes con el nivel de ingreso de la población.

3. Metas

Es posible que se requieran dos o más alternativas de metas de disponibilidad. Una de ellas podrá estar basada en las necesidades de maíz (toneladas), de acuerdo con la "dieta mínima adecuada" para la población hondureña.

Gráfica 1. Ilustración del Cálculo de Brechas de Consumo



Se deberá analizar la brecha entre el consumo real en el año base y la dieta mínima adecuada. De acuerdo con la magnitud de dicha brecha, podrá fijarse una meta preliminar, la cual deberá más adelante revisarse a la luz de la información existente sobre disponibilidad de recursos físicos, técnicos o financieros para alcanzarla. Así, por ejemplo, si la disponibilidad real en el año base fuese igual al 50% de dieta adecuada, quizás para el año 1983 podría plantearse como meta llegar al 60% o al 70% de la dieta adecuada.

Las metas en los primeros años del Plan deberán ser muy similares o ligeramente superiores a lo que indican las tendencias.

Para los años posteriores se podrán plantear metas superiores, en el supuesto de que empiezan a "madurar" las medidas para fomentar la producción.

4. *Análisis de factibilidad de las metas*

La factibilidad de las metas dependerá de:

a) Que el diagnóstico o el análisis de la situación pasada haya reflejado fielmente la realidad. Un mal diagnóstico conduce a proyecciones deficientes y a metas poco realísticas.

b) Que las metas hayan sido planteadas cuidadosamente. Si las metas fueren demasiado ambiciosas, difícilmente serán alcanzadas, aunque se cuente con recursos extraordinarios.

c) Que existan decisiones políticas que apoyen el cumplimiento de las metas y, especialmente, el de los objetivos, las estrategias y las políticas del Plan.

d) Que haya recursos suficientes y oportunos para financiar el Plan, sus programas y sus proyectos.

e) Que sea posible disponer del personal técnico necesario para la implementación del Plan, en cada uno de los sectores responsables de la ejecución de acciones con impacto alimentario-nutricional, tanto en forma directa como indirecta. Lo anterior incluye al personal necesario para la formulación de los programas y proyectos, así como de su evaluación.

f) Que se cuente con la organización adecuada para realizar las acciones programadas.

g) Que se produzca la incorporación y la motivación de la comunidad, para participar en los programas diseñados para cumplir las metas del Plan.

5. *Estrategia*

Como estrategia básica de este programa, se tratará de que la meta de disponibilidad se alcance por el esfuerzo de la producción interna y de que el crecimiento de ésta provenga fundamentalmente del mejoramiento de los rendimientos unitarios, mientras que la expansión de superficie tendrá una importancia secundaria. Este plan teamiento conlleva la necesidad de revisar el área de asistencia técnica y crediticia a los productores; la ampliación del abastecimiento de insumos tecnológicos; y el desarrollo de la investigación agrícola para obtener variedades mejoradas y prácticas de cultivo más eficientes.

Esta estrategia podrá tener expresión regional, o por sectores de productores, lo que implica definir si el crecimiento de la disponibilidad provendrá de alguna región en especial y/o si se promoverá en mayor o menor grado la producción en el sector de la agricultura directamente ligado al mercado, o en el que destina parte importante de la producción al autoconsumo.

6. *Proyectos del subprograma*

El subprograma "Disponibilidad de Maíz", constará de los siguientes proyectos:

a) Proyecto de asistencia técnica y crediticia

b) Proyecto de abastecimiento de insumos

c) Proyecto de investigación tecnológica

d) Proyecto de construcción de silos y bodegas de almacenamiento

Algunos de los proyectos indicados podrán formar parte de un programa horizontal ya existente, tal como el de almacenamiento, que podrá ser utilizado para el conjunto de los granos básicos.

7. Recursos

Deberán detallarse los requerimientos de recursos físicos y humanos necesarios para implementar el subprograma y sus proyectos. Así, por ejemplo: las toneladas de semilla, fertilizantes, pesticidas, etc., requeridas para cumplir las metas del subprograma; los recursos humanos necesarios para implementar el programa de asistencia técnica; los metros cúbicos o metros cuadrados de almacenamiento, etc.

EL PROCESO EN LOS PAISES PARTICIPANTES

EL PROCESO DE LA PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION EN COSTA RICA

Miguel Flores

Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Salud
y Nutrición (INCIENSA), Costa Rica

Zillyham Rojas

Sistema de Información en Nutrición, Oficina de Información,
Casa Presidencial, Costa Rica

Rodrigo Meneses y Pedro García

Ministerio de Salud, Costa Rica

LA DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACION

En el país existen una serie de fuentes claramente identificadas, que producen abundante información sobre los distintos aspectos de la problemática nutricional del país. En general, esta información es confiable y, exceptuando la correspondiente a censos realizados durante el año 1973, se encuentra bastante actualizada. Incluso existe una encuesta nutricional llevada a cabo en 1978, la cual se encuentra en la etapa de procesamiento y análisis.

Existe una conciencia manifiesta del problema alimentario-nutricional, que se hizo más evidente desde 1974, cuando se consideró de alta prioridad "la necesidad de llevar la nutrición a la niñez costarricense, complementándola con las acciones necesarias para que la alimentación fuera bien utilizada", decisión que se

concretó con el apoyo financiero que vino a brindar la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para la ejecución de los programas necesarios con este fin.

En la población general, las manifestaciones de conciencia hacia el problema se evidencian en la participación voluntaria de las comunidades en los comités de nutrición y patronatos escolares que tienen a su cargo programas de alimentación para la población infantil. El número de dichos colaboradores voluntarios puede estimarse entre 15 y 20 mil personas.

LA COORDINACION DE LAS ACCIONES

No existe un mecanismo nacional que coordine formalmente las acciones de todos los sectores involucrados en el desarrollo de actividades destinadas a solucionar los problemas de alimentación y nutrición. Sin embargo, sí se han hecho esfuerzos aislados para coordinar algunos de los componentes del Programa. Entre el Ministerio de Salud y algunas de las principales instituciones involucradas en el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, existe coordinación operacional en distintos niveles de acción. Esta se lleva a cabo gracias a la autoridad delegada en los funcionarios del nivel respectivo, y se manifiesta en la realización final de tareas que benefician a la población, especialmente a la vulnerable.

LA PLANIFICACION MULTISECTORIAL DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION

En Costa Rica no se dispone de una estructura para la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, a pesar de que la Ley 5412 (Ley Orgánica del Ministerio de Salud) ha previsto la existencia de un organismo adscrito al mismo, denominado Secretaría de la

Política Nacional de Alimentación y Nutrición entre cuyas funciones señala las siguientes: a) promover la formulación de una política nacional de alimentación y nutrición, compatible con el Plan Nacional de Salud; b) coordinarla con las políticas nacionales agropecuaria e industrial; c) mantener, en forma intersectorial, estrecha coordinación con las actividades de planificación, programación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y sus programas y proyectos específicos; y d) estimular la ejecución de los planes y proyectos que integren dicha política de alimentación y nutrición. Aunque el Plan Nacional de Salud 1974-1980 definió dentro de sus estrategias la organización y financiamiento de dicha Secretaría, y a pesar de los esfuerzos realizados, este objetivo no ha podido materializarse.

GRADO DE DESARROLLO ALCANZADO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION MULTISECTORIAL DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION

No se puede afirmar que en Costa Rica se haya hecho un diagnóstico integral de la problemática alimentaria-nutricional basado en un modelo analítico causal. No obstante, el país sí cuenta con estudios que han servido para formular diagnósticos y hacer proyecciones de la situación, los cuales han permitido tomar acciones y elaborar y desarrollar proyectos con los que se ha logrado una mejoría de la situación nutricional de la población, por lo menos desde el punto de vista alimentario. Sobre esta base, que permite identificar claramente el problema, sus manifestaciones y sus factores condicionantes, nacieron nuevas estrategias y políticas alimentarias para un programa de nutrición nacional. Actualmente, por medio del Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, se está implementando una política alimentaria tendiente a modificar los principales factores condicionantes de la situación nutricional: la disponibili-

dad, por medio de la producción; el consumo, a través de mejores ingresos, educación y salud; y la utilización de los alimentos.

Los diagnósticos indicados también han permitido una programación más racional, tendiente a solucionar el problema multicausal a nivel de muchos sectores, lo que ha motivado a la ayuda externa a financiar proyectos de investigación, planificación y educación en servicio, así como proyectos colaterales, como saneamiento del medio, potabilización de agua, etc.

Al no existir en el país un organismo que asigne responsabilidades específicas a cada sector, el poder ejecutivo ha encargado a la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF), coordinar y responsabilizar a cada sector de su parte, en el plan operacional de cada proyecto.

El liderazgo en la promoción del proceso de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición le ha correspondido al Ministerio de Salud, el cual ha desarrollado en los últimos años actividades tendientes a obtener la participación de los diversos sectores e instituciones en la unificación de esfuerzos tendientes a una mejor solución de la problemática alimentaria del país.

LA COOPERACION INTERNACIONAL

En 1950 el Programa de Nutrición del Ministerio de Salud comenzó a tomar auge y, paralelos a este esfuerzo nacional, se comenzaron a hacer presentes los aportes de organismos internacionales. Estos aportes se pueden resumir así: asesoría técnica para los lineamientos generales del Programa; formación y capacitación de personal; y desarrollo de la infraestructura física. La ayuda de

organismos como UNICEF, FAO, y OPS/OMS e INCAP ha sido constante, y si en algunas áreas ha decrecido, esto se debe a que el país ha utilizado sus propios recursos para el desarrollo y mantenimiento del Programa en marcha.

Resumiendo, puede decirse que tanto la asistencia técnica como la ayuda financiera y la entrega de diferentes insumos por parte de los organismos y agencias internacionales y bilaterales han sido oportunos y de gran beneficio, por lo que se considera conveniente el mantenimiento de estos aportes en la medida de las necesidades actuales. El renglón que debe incrementarse es el relativo a la educación nutricional, producción local de alimentos y apoyo técnico para la creación de un organismo que: a) dicte la política nacional en alimentación y nutrición; b) coordine la participación de las diferentes instituciones involucradas; y c) supervise y evalúe el impacto del Programa.

**AVANCES EN LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y
DESARROLLO DEL PROCESO DE PLANIFICACION
ALIMENTARIA-NUTRICIONAL EN EL SALVADOR**

Olga T. Osegueda

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, El Salvador

Moris I. Alfaro

Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador

Juan Allwood Paredes

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo
Económico y Social, El Salvador

INFORMACION DISPONIBLE EN EL PAIS

En el curso de los últimos cuarenta años se ha venido acumulando una impresionante cantidad de datos sobre la alimentación y la nutrición en El Salvador, resultantes unos del proceso rutinario de recopilación a cargo de la administración pública, y obtenidos otros a través de la búsqueda deliberada por parte de personas que exploraban el tema. Este cúmulo de información ha permitido no sólo identificar los problemas de la alimentación y nutrición humana, sino también caracterizarlos y definirlos en términos cuantitativos.

Aunque no tan completos y exactos como pudiera desearse, tales datos merecen confianza por provenir de todos los sectores de la vida nacional, por su consistencia y por su congruencia y alto grado de verosimilitud, para los efectos de planeamiento racional y razonable de acciones tendientes a disminuir los estragos de la desnu-

trición popular, en el marco de las realidades socioeconómicas y políticas del país. Además, como resultado del interés de funcionarios de alta jerarquía política, en los últimos cuatro años se ha producido mejoría notable en cuanto al número, la calidad y el ordenamiento de los datos referentes a la alimentación y nutrición. Sin embargo, aunque existe información muy útil en todos los sectores, parte de ella está dispersa, lo que hace necesaria la implementación de un sistema constante de retroalimentación.

MECANISMOS DE COORDINACION

El esquema preliminar de lo que actualmente se designa como Política Nacional, y Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, fue elaborado por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social a principios de 1977. Con el concurso de los demás sectores, y con base en el informe final de un seminario nacional multidisciplinario y multisectorial celebrado en septiembre de 1977, se elaboraron los borradores de varios programas que en conjunto conforman la política de alimentación y nutrición. Entre ellos figura el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN). Aunque la autoridad política responsable de este Programa es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, su realización está encomendada a un Comité Ejecutivo, en el cual están representados los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Planificación e Interior. Las funciones de este Comité son: ejecución, coordinación y supervisión del PAN en sus cinco macroactividades, así como la coordinación con los demás programas estratégicos con que se vincula. Se reúne periódicamente para seleccionar y proyectar, asignar responsabilidades y proponer alternativas al nivel de decisión política, y cuenta con el apoyo de comités técnicos y de grupos de trabajo para llevar a cabo tareas específicas y para apoyar al

PAN. Estos comités trabajan conforme a programas y calendarios de actividades aprobados por el Comité Ejecutivo. Entre sus funciones cabe citar la programación de alternativas, la formulación de recomendaciones, la realización de estudios, etc.

Además, el PAN cuenta con una oficina coordinadora (OCOPAN), bajo la dirección del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, que tiene bajo su responsabilidad la realización de estudios y el asesoramiento y apoyo a los sectores en cuestiones relativas al proceso propiamente dicho de planificación en alimentación y nutrición. También sirve como medio de enlace entre el PAN y los demás programas del Plan Nacional de Desarrollo.

La estructura del PAN está diseñada de tal manera que permite la planificación con enfoque multisectorial, razón por la que se incluyó en el Comité Ejecutivo de dicho Programa a los principales sectores involucrados en la problemática alimentaria y nutricional del país, y se incorporó en cada Comité Técnico o grupo de trabajo a otras instituciones vinculadas al área específica asignada.

La coordinación de las actividades de otros programas estratégicos de apoyo al PAN se realiza a través de coordinadores responsables y ejecutivos específicos para cada uno de ellos. Entre tales programas pueden citarse los siguientes: producción de alimentos básicos; modernización del sistema de comercialización agropecuaria; producción pecuaria; explotación pesquera y saneamiento ambiental; etc.

Un área específica que requiere ser reforzada es la relativa a la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición. Tomando en cuenta que cada sector involucrado tiene recursos ya capacitados en el proceso

de planificación, sería necesario complementar su preparación con orientación específica en aquella área.

GRADO DE DESARROLLO DEL PROCESO

En la génesis de la política y del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), se han seguido los siguientes pasos: Se elaboró un marco conceptual, producto del análisis de los siguientes factores: a) proceso histórico de la explotación de las riquezas del país; b) condiciones de producción y disponibilidad de alimentos; c) repercusiones ecológicas; d) distribución del ingreso; y e) condiciones sociopolíticas actuales. Con base en lo anterior, se hizo un diagnóstico en el cual se identificaron los principales factores causales, especialmente aquéllos que pueden ser influenciados significativamente por la acción gubernamental; y se seleccionaron las medidas de posible realización capaces de influenciar a estos últimos factores. Además de dicho diagnóstico, que constituyó el marco conceptual para la política alimentaria-nutricional, existen los análisis propios de cada sector involucrado, especialmente en el agropecuario, los cuales han servido para identificar ideas de programas y proyectos.

Actualmente se prepara un análisis de la situación de las principales macroactividades del Programa, habiéndose iniciado acciones en lo referente a educación nutricional formal y no formal y a ayuda alimentaria directa, a fin de integrar programas ya existentes al PAN, así como de analizar su compatibilidad y su coherencia. Además, existen estudios de prefactibilidad para la industrialización del *nixtamal* (masa de maíz) en El Salvador.

El gobierno, al designar al PAN como programa estratégico, le confirió la prioridad necesaria para que pueda tener el respaldo efectivo de todas las dependencias

de la administración pública; asimismo, ha puesto a disposición de los proyectos y actividades contenidas en él los recursos que éstos ya tenían asignados en el presupuesto regular.

En lo que lleva ejecutándose el PAN, la respuesta de los sectores, por mandato ejecutivo, ha sido satisfactoria y de amplio apoyo a dicho programa, ya que se supone que existe plena conciencia de la problemática y prioridad asignada al PAN dentro del programa de gobierno. Sin embargo, es indudable que para lograr un nivel satisfactorio será necesario mantener una constante promoción a todo nivel.

COOPERACION INTERNACIONAL

Para actividades en el campo de la alimentación y la nutrición se ha recibido la colaboración de varios organismos internacionales y bilaterales. Entre ellos figuran, especialmente la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norte América (USAID), el INCAP, y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Además, se cuenta con ofertas de ayuda por parte de otras organizaciones internacionales, de universidades extranjeras y de gobiernos amigos.

Las principales necesidades de cooperación se han manifestado en los campos de: a) el proceso de la planificación alimentaria-nutricional; b) la industrialización del *nixtamal*; c) la evaluación y formulación de proyectos; d) la evaluación del impacto de los programas; e) la vigilancia alimentaria-nutricional; y f) la capacitación de recursos humanos.

Los problemas principales identificados en el área de la cooperación internacional y bilateral son: a) discrepancias de enfoque, no siempre acordes a las realida-

des del país; b) falta o ausencia del técnico necesario en el momento oportuno; y c) sistemas o estructuras que dificultan la solicitud de la asistencia y su obtención en el momento adecuado.

Se considera que la forma en que puede ser más útil la cooperación técnica es por medio de: a) seminarios, talleres, etc., con el propósito de capacitar al recurso humano nacional; b) cursillos de capacitación a personal nacional; c) formulación, seguimiento, control y evaluación de proyectos; d) evaluaciones de impacto; e) vigilancia nutricional; y f) financiamiento de proyectos específicos.

COMENTARIOS ACERCA DEL PROCESO DE PLANIFICACION MULTISECTORIAL DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION EN GUATEMALA

Carlos E. Secaira

Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica,
Guatemala

En Guatemala, hasta hace muy poco tiempo, el tratamiento de la desnutrición era considerado como de naturaleza unidimensional o sectorial, sin tomar en cuenta la realidad global o universal de dicha problemática. En consecuencia, las actividades correspondientes han presentado un carácter fragmentario y se han reducido a la manipulación de algunos componentes parciales, en lugar de enfrentarse con la complejidad del tema. Los enfoques parciales del problema, y consecuentemente de la planificación de su solución, han puesto el énfasis en algunos de sus aspectos, como: 1) el sistema de producción de alimentos, su comercialización y distribución; 2) la situación educativa; 3) la salud pública; o 4) el nivel de ingresos.

Durante el mes de diciembre de 1976 se realizó un seminario a nivel nacional, identificado como "La problemática de la desnutrición en Guatemala: bases para su solución". En dicho seminario participaron numerosas instituciones del sector público y otras. Una de las re

comendaciones presentadas en dicho seminario fue que dentro de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SGCNPE) se creara un grupo que coordinara las actividades relacionadas con la alimentación y la nutrición, y que definiera un plan nacional de alimentación y nutrición. A raíz de esta recomendación, se creó, dentro de la SGCNPE, una Comisión Intersectorial de Nutrición. Por su parte, esta última organizó una Unidad de Trabajo encargada de la elaboración de un documento consistente en una propuesta del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Dicha propuesta es la que se describe someramente a continuación.

El enfoque general de dicho Plan se sustenta en la estrategia global de desarrollo a largo plazo, que sirve de marco al Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982. Esta estrategia propone, como uno de los objetivos del desarrollo de Guatemala, "elevar el nivel de bienestar de la mayoría de la población guatemalteca", de manera que todos puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes, como son alimentación, vivienda y vestuario.

El modo en que los diferentes enfoques parciales se relacionan entre sí y sus componentes generan un determinado estado nutricional, ha sido cuidadosamente estudiado en un modelo analítico que fue utilizado como marco conceptual para la elaboración del Plan (Figura 1). Este muestra, en primer lugar, la interrelación de los cuatro enfoques citados, de manera que permite visualizar que efectivamente se puede hablar de un sistema nutricional integrado por diferentes subsistemas correlacionados entre sí, que desembocan conjuntamente en una primera vuelta o ciclo en la variante estado alimentario-nutricional de la población. Por otra parte, existe en el modelo una variable adicional que de por sí puede ser considerada, más que como integrante de alguno de los subsistemas o enfoques mencionados, como "amarre" de diver-

sos subsistemas, sin que la dirección general del flujo causal se altere, pero sí adquiriera una mayor complejidad. Se trata de la variable autoconsumo de los productores.

Se considera también que la generación del estado nutricional es un problema cíclico y de perenne devenir, representado en el modelo por la manera en que influye la variable final en otras variables del sistema. Ello supone que, una vez completada una vuelta o ciclo de generación de un estado nutricional, esta situación crea otras situaciones de salud, de productividad, de rendimiento en el aprendizaje, de hábitos de consumo, etc., que generan a su vez un distinto estado nutricional.

Por supuesto, en este modelo analítico, como en todo esfuerzo de abstracción o síntesis de la realidad, necesariamente no se han agotado todos los aspectos o relaciones existentes. Ciertas omisiones se han adoptado en función de la simplificación metodológica.

El enfoque integral da lugar a cuatro subsistemas operativos*: subsistema de distribución de ingresos; subsistema de producción y comercialización de alimentos; subsistema sanitario; y subsistema educacional. Ellos a su vez sostienen interrelaciones mutuas.

En resumen, la planificación de la solución del problema alimentario-nutricional debe ser intersectorial y coordinada; es decir, debe tener en cuenta la visión

* Las variables fundamentales en cada uno de los subsistemas aparecen en la Figura 1 relacionadas con "factores exógenos", que constituyen las áreas de intervención estatal donde se asignan los recursos humanos, financieros y físicos para enfrentar el problema desde el enfoque particular de cada subsistema.

global que integra los cuatro subsistemas mencionados, así como la orientación particular de cada uno de ellos. Esto supone entender las causas, los efectos y las soluciones tanto de cada aspecto sectorial como de todo el conjunto.

Lo que podría constituir el primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de Guatemala contiene lineamientos globales que están relacionados con aspectos tales como: niveles de ingreso, empleo, comercio exterior y otros que son materia del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982. Otros lineamientos, de carácter sectorial, cubren aspectos vinculados a la producción, disponibilidad, distribución y mercadeo de alimentos, educación para la nutrición y condiciones de salud. Parte integrante de la estrategia es también lo relativo a la constitución de un Sistema Nacional de Planificación Alimentaria-Nutricional.

Si bien es cierto que todos estos lineamientos mencionados deben tenerse en cuenta tanto a mediano como a largo plazo, existen algunos que fue necesario considerar con mayor énfasis en el período 1979-1982, debido a sus resultados más rápidos y a la situación nutricional, extremadamente crítica, de la población. Uno de ellos, con carácter de emergencia, está orientado primordialmente a disminuir, en el menor tiempo posible, la brecha existente entre la necesidad y el consumo real de alimentos de la población definida como población-objetivo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Este lineamiento consiste en implementar un programa de complementación alimentaria, con mucha mayor cobertura que cualquiera de los programas similares que hasta el momento se han ejecutado. Esto requerirá que buena parte del esfuerzo encaminado a disminuir significativamente el problema de la desnutrición deberá estar canalizado en este sentido.

En los restantes lineamientos estratégicos se encuentran clasificados todos los otros programas sectoriales de dicho Plan, con excepción del antes mencionado. Los programas incluidos en ellos, que se relacionan con las causas más generales y permanentes del problema, deben iniciarse o fortalecerse simultáneamente con el programa de emergencia, pero dentro del marco de recursos que sea posible asignarles sin competir con el primer lineamiento estratégico, el cual es prioritario durante la fase inicial de implementación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

Teniendo en cuenta la escasez de recursos disponibles y el hecho de que la población afectada sufre de diversos grados de desnutrición, en el primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición se propone como población-objetivo prioritaria a los niños menores de 5 años con desnutrición moderada y severa, y a las madres embarazadas y lactantes vinculadas a este grupo.

Finalmente, en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de Guatemala, se proponen las siguientes políticas:

1. Política de estructuración institucional del sistema nacional de planificación alimentaria-nutricional, que tiene por objeto consolidar institucionalmente un sistema que planifique de manera permanente y organizada los recursos disponibles para enfrentar el problema de la alimentación y nutrición que presenta la población del país.

2. Política de incremento de la producción y de la disponibilidad de alimentos, orientada a garantizarlas en forma adecuada, tanto en el sentido cuantitativo como en el cualitativo.

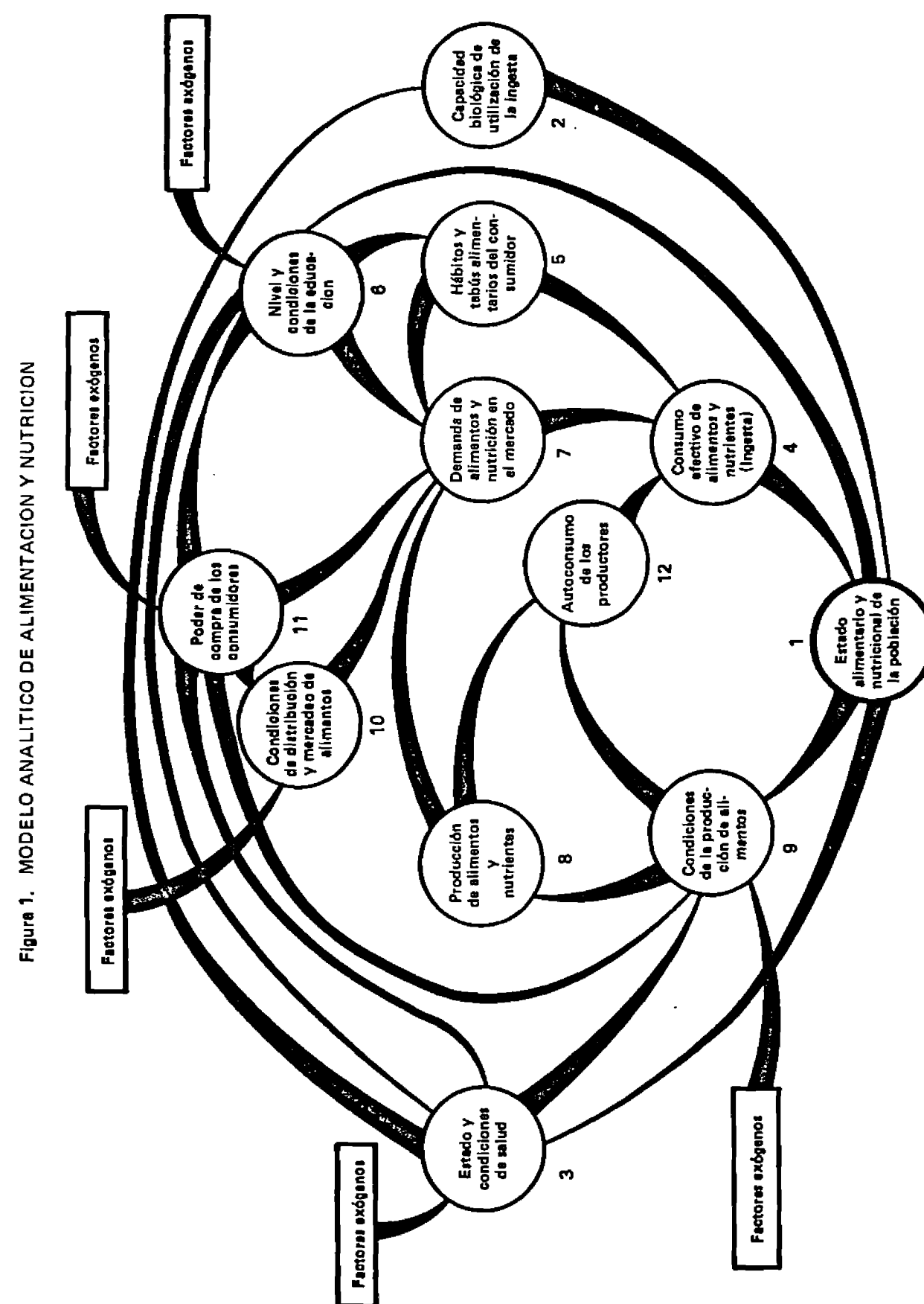
3. Política de mejoramiento del mercadeo y la distribución de alimentos, dirigida a asegurar un sistema de comercialización y distribución de los mismos, tanto procesados como no procesados, que permita a la población tener acceso al volumen y cantidad necesaria de ellos.

4. Política de promoción de programas de complementación alimentaria, que consiste en retribuir con alimentos básicos a determinadas familias con riesgo de desnutrición, las que deben aportar trabajo a nivel de su comunidad. El trabajo se dirigirá a la construcción de obras de infraestructura, participación en actividades educativas y sociales, y otras actividades de beneficio para la comunidad.

5. Política de mejoramiento de las condiciones de salud y medio ambiente, tendiente a influir en la utilización de la ingesta, por medio del aumento de la utilización biológica de los alimentos ingeridos y del aumento de cobertura del tratamiento y recuperación adecuada del desnutrido severo.

6. Política de educación para la nutrición, que se propone lograr una orientación adecuada de la población en la demanda de alimentos y el consumo intrafamiliar de los mismos.

Para finalizar, es oportuno mencionar que la elaboración de una propuesta de un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1979-1982, implicó un prolongado esfuerzo técnico del personal de la Unidad de Nutrición de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, y de un grupo multisectorial a quien se encargó la coordinación y seguimiento de la elaboración de dicho Plan. La implementación del mismo se llevará a cabo por el sector respectivo (agricultura, educación, salud, etc.), cuando las políticas y programas así lo indiquen.



AVANCES Y LIMITACIONES DEL PROCESO DE PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION EN HONDURAS

Moisés Sánchez

Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y
Nutrición (SAPLAN) y Ministerio de Salud Pública
y Asistencia Social de Honduras

DISPONIBILIDAD DE INFORMACION

Todo proceso de planificación debe basarse en información disponible, cuestionando la calidad y cantidad de la misma. Aunque cada sector o institución ocupada en un campo específico de la problemática hondureña tiene establecido, para su propio uso, un mecanismo de recopilación de información, es necesario verificar si la misma se utiliza al máximo y si satisface el uso que las instituciones o sectores restantes tengan que hacer de dicha información. Aunque el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE) ha hecho esfuerzos por recopilar la información adecuada y precisa para la planificación sectorial, con frecuencia dicha información está duplicada y las instituciones carecen de una sistematización que facilite su uso por parte de distintos sectores.

En algunos sectores se empiezan a hacer esfuerzos para que la información que localmente se recopila sea

analizada en distintos niveles y pueda generar decisiones en ellos, pero hasta ahora estos esfuerzos no han pasado de la etapa de proyectos experimentales.

La divulgación de la información no está sistematizada, y quizás ello contribuya a la subutilización de la misma. Se hace necesario que el Estado oficialice un mecanismo en tal sentido, que permita contar con información periódica y coherente de los distintos sectores.

Entre los esfuerzos de carácter multiinstitucional orientados a conseguir información útil para la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, debe citarse la encuesta sobre ingresos, gastos y consumo real de alimentos, que en tres regiones del país está llevando a cabo el Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN), en coordinación con la Dirección General de Censos y Estadística, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Instituto Nacional Agrario y el Banco Central de Honduras.

COORDINACION DE LA ACCION. TRAYECTORIA DEL PROCESO

Con la creación de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CNAN), se tendió a centralizar en él la coordinación de las actividades de nutrición, cuya responsabilidad se asignó en forma casi exclusiva al sector salud, con una ligera participación del sector social y sin establecer las responsabilidades correspondientes al sector agricultura o al industrial. Al no haberle sido posible a este organismo -de tan alto nivel político- establecer una base institucional para la formulación de una política planificada de alimentación y nutrición, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social promovió una serie de reuniones, de las cuales surgió el Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN). Dicho Sistema vino a

llenar una necesidad sentida por todos: la coordinación de las acciones dentro de ese campo en el sector público, tendiente a evitar la duplicación de esfuerzos y a ahorrar recursos. SAPLAN fue institucionalizado por Acuerdo No. 144 del 9 de octubre de 1976 y reforzado con el convenio multiinstitucional que le ha permitido la coordinación de acciones y la ejecución de algunas de carácter urgente, para las cuales los sectores responsables no estaban preparados. Los integrantes de SAPLAN son: la Junta Nacional de Bienestar Social; el Instituto Nacional Agrario; y los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social; Recursos Naturales y Educación Pública. Cada uno de ellos ha designado un representante permanente en dicho organismo. Desde sus comienzos, los esfuerzos de coordinación han sido realizados por autoridades de nivel nacional, y recientemente se ha empezado a considerar la estructura regional que pretende ampliar el margen de coordinación a este nivel. Con el cambio de autoridades supremas del Gobierno de la República se ha hecho hincapié en uniformar los criterios de regionalización de todas las instituciones del Estado, lo que habrá de consolidar los esfuerzos en este sentido.

Gracias a la coordinación a nivel nacional de SAPLAN, se ha logrado la ejecución de actividades que requieren un gran esfuerzo e inversión por parte de varias instituciones participantes, al igual que la realización de programas multisectoriales de capacitación nutricional de personal de los niveles de mando intermedio y local.

LOGROS EN EL PROCESO

Después de la integración de SAPLAN, fue necesario mantener una campaña de promoción permanente a nivel de las instituciones, para demostrar que sí era posible trabajar mediante la coordinación de acciones multisectoria

les, con el apoyo técnico y político de cada una de las instituciones participantes. La ejecución de tareas programadas por el Sistema en forma integrada fue despertando cierto grado de confianza que está facilitando su consolidación.

Entre las primeras acciones desarrolladas por el Sistema, debe destacarse la evaluación de las áreas prioritarias del problema nutricional de Honduras y sus posibles soluciones. Dicha evaluación ha permitido analizar cada uno de los componentes causales del problema nutricional y pretende cuantificar su contribución al mismo por área geográfica, de acuerdo con la limitada información disponible.

Posteriormente, fueron definidos criterios que permitieron la selección de proyectos específicos para la solución del problema, los cuales se agruparon en cuatro categorías:

1. Proyectos de apoyo al proceso de la planificación de la alimentación y nutrición, orientados a completar y perfeccionar el diagnóstico nutricional y a apoyar la formulación del plan nacional de alimentación y nutrición, incorporado dentro del Plan Nacional de Desarrollo para el quinquenio 1979-1983. Entre ellos se deben citar especialmente: a) el tendiente a establecer un sistema de vigilancia alimentaria-nutricional, que se está ejecutando en el área de Danlí, Departamento de El Paraíso; y b) la encuesta de ingresos, gastos y consumo real de alimentos.

2. Proyectos de producción con impacto en el ingreso, entre los cuales debe citarse especialmente un conjunto de proyectos comunales, de carácter demostrativo, con los que se pretende: a) enseñarle a la población a trabajar en forma cooperativa; y b) incrementar la

producción de alimentos para consumo de las mismas comunidades, con el fin de mejorar su dieta diaria. Algunos de estos proyectos están orientados a la pequeña industria, para aprovechar los recursos, disminuir la tasa de desempleo y mejorar el ingreso mediante la comercialización del producto. Se han seleccionado campos de la producción aparentemente no rentables a nivel del gran productor y sin mercado establecido hasta ahora, tales como porquerizas, apiarios, caprinocultura, gallineros, cultivo de granos básicos, cría de ganado y pequeña industria manufacturera.

3. Proyectos orientados a mejorar el consumo y la utilización biológica de los alimentos, con los que se busca mejorar el nivel de conocimiento de la población, para modificar favorablemente los hábitos y patrones de consumo de alimentos y, paralelamente, actuar sobre los factores ambientales que afectan la salud, y con ello el aprovechamiento biológico de los alimentos. Corresponden a este grupo los proyectos de:

a) Educación nutricional, cuyo propósito es la capacitación de personal técnico y de campo de las distintas instituciones que integran el Sistema, para: unificar criterios en la implementación de acciones; introducir el componente nutrición en el proceso de planificación sectorial; diseñar y fortalecer el diseño de material educativo utilizable a nivel de las escuelas primarias y normales; y ampliar los conocimientos populares sobre alimentación y nutrición, a través de la radio, servicios de promoción y extensión agrícola, sistema educativo y demás medios al alcance de las instituciones interesadas en este campo.

b) Saneamiento básico del medio, proyecto que se propone ofrecer una mayor protección a la salud de la población, disminuyendo las enfermedades de origen

hídrico por medio del fortalecimiento de los programas que en este campo tiene establecidos el Ministerio de Salud Pública, tales como construcción de pozos, letrinas, pequeños acueductos, drenajes de agua estancada, etc.

c) Fortificación del azúcar con vitamina "A", para lo que se ha firmado un convenio con la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), para la asistencia técnica a los industriales azucareros.

d) Incremento de la producción de sorgo, como cultivo propio de climas cálidos y secos donde el cultivo del maíz no es rentable.

LIMITACIONES DEL PROCESO

Entre las principales restricciones que han obstaculizado el desarrollo de SAPLAN y el consiguiente cumplimiento de sus funciones se puede citar las siguientes:

a) Bajo nivel de desarrollo de la planificación nacional.

b) Supeditación a los cambios sociopolíticos del país, del enfoque multisectorial que la multicausalidad del problema requiere.

c) Resistencia de parte de las instituciones al cambio necesario para la horizontalización de las acciones, debido al temor institucional de perder el liderazgo en su correspondiente campo de acción.

d) Complejidad de los trámites de la administración pública establecidos con fines de control administrativo.

e) Baja capacidad operacional de muchas instituciones.

f) Escasez de recursos humanos especializados, para orientar, adecuar, ejecutar y evaluar programas y proyectos definidos por el Sistema.

g) Inestabilidad de los representantes de las instituciones ante SAPLAN.

h) Falta de información a otros sectores relacionados con SAPLAN, sobre algunos proyectos que deben ser ejecutados unilateralmente por un solo sector responsable.

i) Imposibilidad de inducir a algunas instituciones de carácter supranacional que ejecutan acciones en el campo de la alimentación y nutrición, a someter sus planes y programas a la coordinación nacional, lo que produce cierta duplicidad de esfuerzos y el consecuente derroche de los recursos humano y económico.

CONSOLIDACION DEL SISTEMA

1978 ha sido el año de la prueba. Se han iniciado y cumplido actividades gigantescas, entre ellas la elaboración y formulación del anteproyecto del primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición del país. La participación institucional ha sido satisfactoria, especialmente la de aquellos sectores que han tenido a su cargo la coordinación de cada uno de los cuatro grupos de profesionales encargados de formular cada una de las áreas de trabajo en que se subdividió el proyecto (global, disponibilidad, consumo y utilización biológica).

La ubicación administrativa de SAPLAN, a nivel de la Secretaría Técnica de CONSUPLANE, ha facilitado la integración del Sistema al engranaje burocrático del

Estado, especialmente en lo relativo a comunicaciones en tre los sectores que lo integran.

A pesar de que los proyectos de mayor importancia que hasta hoy se han iniciado tienen financiamiento externo, las instituciones integrantes, y otras aparentemente ajenas, ya consideran que SAPLAN es necesario.

La aceptación que ha tenido el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición dentro de los círculos oficiales, especialmente entre los profesionales de la planificación, ha facilitado su inclusión como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1983.

Resulta prematuro hablar de la forma y la amplitud en que dicho Plan Nacional de Alimentación y Nutrición podrá reflejarse en cada plan operativo sectorial, para cada uno de los años del quinquenio 1979-1983, ya que la formulación del plan operativo para 1979 se inició recientemente y en la mayoría de los casos no se conoce su contenido ni su enfoque.

Es probable que 1979 sea el año en que: a) se lleve a cabo la transferencia gradual de los programas que regenta SAPLAN a las respectivas instituciones sectoriales; b) se deje de depender de financiamiento externo es pecífico; y c) cada institución o sector tome bajo su responsabilidad las acciones que le correspondan, las que se deberán promover y orientar por medio de SAPLAN, para no volver a la duplicidad de esfuerzos y de accio nes.

PROBLEMATICA ALIMENTARIA-NUTRICIONAL DE PANAMA

Eneida Zúñiga

Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá

Artemia J. de Pinto

Ministerio de Salud, Panamá

DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACION

La fuente básica de información para conocer la pro blemática alimentaria-nutricional del país es la Evaluación Nutricional de la Población de Panamá, realizada en 1967 y actualizada en 1975 en lo referente a prevalencia de bocio y desnutrición en menores de 5 años.

Con base en estas dos encuestas, se han identificado los principales problemas nutricionales del país, así como los grupos afectados por el problema nutricional.

Las hojas de balance de alimentos indican disponibi lidad diaria per cápita satisfactoria en calorías y en proteínas. Sin embargo, es conocido que existen grandes desigualdades en el consumo alimentario, de acuerdo con los niveles sociales, económicos, condición urbano-rural, e incluso intrafamiliarmente.

Los datos sobre consumo de alimentos obtenidos en la encuesta de 1967, determinaron que el consumo total de proteínas en el área rural de Panamá parecía ser adecuado, considerando el promedio diario por persona. Sin embargo, los resultados expresados de este modo no dan una indicación de la calidad de la proteína consumida, ni de la distribución de esta proteína entre los distintos miembros de la familia. En general, la dieta en la ciudad de Panamá tiene una adecuación de nutrientes bastante mejor que la del área rural.

Los estudios dietéticos muestran claramente que los alimentos más nutritivos, que son a la vez los más escasos y costosos, son consumidos casi exclusivamente por un pequeño sector de la población. Esto constituye básicamente un fenómeno económico, aunque involucra también algunos factores socioculturales. El resultado de este problema es que grandes sectores de la población viven con dietas aún más pobres de las que indican las cifras de disponibilidad a nivel nacional.

Por otra parte, existe una serie de programas, dirigidos a proteger la salud de la población, que han permitido una disminución de la incidencia de la morbilidad y mortalidad causada por algunas enfermedades relacionadas con la situación nutricional.

En el sector educación es importante destacar que, con los esfuerzos hechos la tasa de analfabetismo se ha reducido notoriamente; no obstante, en el área rural este índice es aún elevado.

Aproximadamente el 50% de la población panameña reside en áreas urbanas, lo que implica una alta concentración en estas localidades; el otro 50% se encuentra disperso, lo que impide que tenga fácil acceso a escuelas, fuentes de trabajo, vivienda adecuada, agua potable, luz,

alcantarillado, etc.

La estructura de la población panameña por edades muestra que en ella predominan los jóvenes.

Desde diciembre de 1969, se tiene información del costo de la dieta mínima para la familia de 5 miembros en la ciudad de Panamá. Relacionando este costo con el ingreso promedio de las familias con más bajos ingresos (según información obtenida de la encuesta especial sobre ingresos a través de los hogares, realizada en 1970), se encuentra que el costo anual de esa dieta mínima representa más del doble del ingreso. Con base en estos datos, se puede concluir que el factor económico incide en forma considerable en la obtención de una dieta adecuada, por lo menos para gran parte de los hogares con más bajos ingresos. Esta situación, sumada a la escasa información sobre principios básicos de alimentación y nutrición por parte de las madres de familia, trae como consecuencia déficits dietarios. En el área rural, la situación se complica aún más por el saneamiento deficiente del ambiente, con los niveles correspondientes de enfermedades parasitarias.

Durante los últimos años, a partir de 1968, el Ministerio de Salud ha dado prioridad a los problemas nutricionales y reconoce su responsabilidad en los proyectos de producción para aumentar la disponibilidad de alimentos a nivel local; asimismo, está consciente de que el problema de la desnutrición sólo podrá mejorarse si se enfoca en forma integral y con la activa participación de todos los sectores que tienen responsabilidad en el mismo.

COORDINACION DE ACCIONES

Durante los últimos años, se ha tratado de lograr

una coordinación más efectiva entre el Ministerio de Salud y las demás instituciones estatales.

Un ejemplo de esta coordinación de acciones en el campo que nos ocupa, es el Programa de producción para grupos de poblaciones con mayor riesgo de desnutrición, el cual se puso en ejecución desde 1974 y constituye la aproximación más cercana a una efectiva coordinación multisectorial. Desde su inicio fue concebido como un programa interministerial, en cuyo desarrollo se comprometían a participar, con responsabilidades específicas, los Ministerios de Salud, de Educación, de Desarrollo Agropecuario y de Planificación y Política Económica. La coordinación de este programa está concebida de manera que se establezca en todos los niveles involucrados, para lo cual se han organizado varios comités.

Panamá no cuenta a la fecha con un sistema u organización que incorpore a los sectores involucrados en la problemática alimentaria-nutricional al proceso de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición.

Como se mencionó anteriormente, las encuestas nutricionales de 1967 y 1975 han sido la base para el diagnóstico de la problemática alimentaria-nutricional existente en el país. Los resultados de las mismas, que confirmaron lo que ya se conocía por encuestas parciales realizadas en diferentes comunidades, estimularon para que se llevara a la práctica un programa de Producción de Alimentos, conocido en su inicio como Salud Integral. En este programa, a través de un proyecto de producción, se aumenta la disponibilidad de alimentos a nivel de la comunidad. Igualmente, se estimuló al sector planificación y política económica para que, conjuntamente con el sector salud, estudiaran la posibilidad de llevar a la práctica un programa dirigido al núcleo familiar. Este se inició en 1974 en la provincia de Veraguas, y en oc-

tubre del presente año será proyectado a comunidades de la provincia de Chiriquí. Este programa es financiado exclusivamente con fondos nacionales, y se ha sometido a evaluaciones periódicas, las que han mostrado una serie de logros.

Los programas de nutrición que actualmente se desarrollan en el país no han sido incorporados en forma integral dentro del plan nacional de desarrollo, sino que aparecen como acciones aisladas de los diferentes sectores.

El Ministerio de Salud, desde muchos años atrás, ha tenido interés de elaborar e implementar un plan multisectorial de alimentación y nutrición, pero está consciente y reconoce que es necesario un proceso de concientización y maduración en los diferentes niveles de decisión.

A la fecha, y como resultado de esta inquietud, se está en espera del momento propicio para someter a consideración del Señor Ministro de Salud, el documento en donde se propone la realización de un seminario dirigido a funcionarios de las diferentes agencias involucradas en la solución del problema alimentario-nutricional del país, como actividad de promoción del proceso.

INFORME FINAL DEL SEMINARIO

TEMA I

LOS SISTEMAS DE INFORMACION NUTRICIONAL COMO APOYO A LA PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION

Aunque en los países de Centroamérica y Panamá existe gran cantidad de datos sobre distintos aspectos relativos a la situación alimentaria y nutricional, no hay un ordenamiento sistemático de los mismos que facilite su utilización para el desarrollo óptimo del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición. En la mayoría de los casos, la información existente es unisectorial y en ocasiones no está lo suficientemente actualizada. Además, resulta insuficiente para aspectos tales como el análisis sistemático de los grupos vulnerables y la evaluación efectiva del impacto de los programas existentes.

Las dificultades se acentúan por el hecho de que, aunque la información utilizada para fines de planificación multisectorial debiera recolectarse en forma de desagregada, según la división política, administrativa y geográfica que cada país considere más adecuada, con frecuencia este tipo de desagregación no se produce, o se realiza con criterios distintos para los diferentes

sectores socioeconómicos, los cuales tampoco utilizan habitualmente criterios homogéneos al establecer sus esquemas de división regional.

Para el buen desarrollo del proceso de planificación alimentaria-nutricional con carácter multisectorial, es importante mejorar la calidad y la confiabilidad de la información ya existente. Sin embargo, las deficiencias existentes en la misma no llegan a constituir un obstáculo insuperable para dichos fines y no deben de ninguna manera convertirse en pretextos para retardar el inicio del proceso, para el cual deben utilizarse los datos disponibles, haciendo los ajustes necesarios.

Es incuestionable la necesidad de montar un sistema nacional de información en alimentación y nutrición con carácter multisectorial, cuyos datos provengan de tres fuentes: a) las ya existentes; b) las potenciales; y c) encuestas específicas. Para implementar este sistema, al inicio debe aprovecharse la infraestructura ya existente en cada sector del país. Los datos recolectados por los diferentes sectores deben ser procesados y analizados en forma coherente, a fin de que puedan ser utilizados en las diferentes áreas responsables del proceso planificador. Además, es necesario establecer, desde el inicio mismo del diseño, mecanismos de evaluación de los sistemas de información propios de cada sector, a fin de garantizar el buen funcionamiento del sistema nacional.

Al igual que se señaló en relación con la implementación de un sistema multisectorial de información, en la primera etapa del diseño de un sistema de vigilancia alimentaria-nutricional es necesario respetar, utilizar y hacer una valoración de los datos existentes en los diferentes sectores.

En la planificación alimentaria-nutricional con carácter multisectorial, la asistencia técnica para el mejoramiento de los sistemas de información es necesaria para los países. Para que la misma sea más efectiva, debe ser programada oportunamente, en forma paralela a la programación de las actividades propias de cada país. Como parte de dicha asistencia técnica, es recomendable que el INCAP actualice, a la mayor brevedad posible, la Tabla de Composición de Alimentos.

TEMA II

ORGANIZACION E INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANIFICACION MULTISECTORIAL DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION

Las principales dificultades que generalmente hay que superar para el desarrollo de las labores de promoción tendientes a organizar e institucionalizar grupos de trabajo multidisciplinarios responsables de la planificación alimentaria y nutricional, al igual que los obstáculos que habitualmente hay que superar para legalizar, dotar de recursos, iniciar y mantener el funcionamiento de organismos multisectoriales responsables de dicha planificación, tienen una amplia vinculación con los mismos factores económicos y sociales que condicionan el deficiente estado nutricional de las poblaciones de los países subdesarrollados. Tales dificultades se deben en alto grado a la falta de reconocimiento, por parte de los organismos involucrados, de los factores que inciden en la multicausalidad de la problemática alimentaria-nutricional. Esto ha inducido a que las acciones a efectuar en este campo, la mayoría de las veces se hayan producido como intervenciones específicas aisladas, o en el mejor de los casos, hayan sido consideradas como aspectos de la planificación social y no como componentes de una

planificación socioeconómica de carácter integral.

La decisión política necesaria para implementar un organismo rector de la planificación multisectorial de la alimentación y la nutrición, que abarque todo el conjunto de sectores públicos y privados, no es fácil de lograr. Más difícil aún es que se tome en cuenta la participación de la comunidad en este proceso. Por otra parte, la promoción de las acciones y de las decisiones en tal sentido no ha sido todo lo continua ni lo específica que es necesario en los distintos niveles. Además, aun en las ocasiones en que se ha logrado obtener decisiones en el sentido indicado, no siempre las mismas han ido acompañadas de las asignaciones presupuestarias correspondientes, con carácter permanente.

Es frecuente que la falta de coordinación sistemática y efectiva entre las instituciones involucradas en la solución de la problemática alimentaria-nutricional se deba a una tendencia a mantener el liderazgo institucional. Por otra parte, no existe un ordenamiento jurídico que garantice la compatibilidad necesaria entre las distintas leyes y reglamentos referentes a los distintos aspectos de dicha problemática, de manera que permitan una acción integral y fluida en este campo. Además, las deficiencias existentes en algunos casos para la selección y la implementación de los tipos y métodos de información y divulgación más adecuados para llegar en forma efectiva a la población, dificultan no sólo la participación de la comunidad en el proceso, sino también los beneficios que la misma pueda obtener de los programas y proyectos derivados de éste.

En algunos países no se han definido en forma concreta las responsabilidades de cada sector en lo relativo al campo alimentario-nutricional, y en muchas ocasiones los Ministerios u oficinas nacionales de Planificación, a pesar de tener facultades para ello, no han

cumplido con la función de liderazgo que les corresponde en el desarrollo del proceso. Esta situación se ve agravada por la escasez del recurso humano capacitado para orientar la planificación en los distintos sectores y niveles.

En relación con la asistencia internacional necesaria para la organización y la buena marcha del proceso planificador de la alimentación y nutrición, se debe señalar que no siempre hay correspondencia entre lo que se solicita y lo que se obtiene; no siempre responde esta asistencia a las necesidades reales de los países; y en algunos casos, incluso se llegan a presentar discrepancias de enfoque entre el país receptor y algunos organismos de asistencia internacional. Al respecto, cabe señalar que frecuentemente la información suministrada a los países es insuficiente sobre aspectos tales como recursos disponibles; líneas de financiamiento a distintos programas; mecanismos y procedimientos para obtener la asistencia; y la anticipación con que debe presentarse la solicitud correspondiente.

Ante la situación descrita, se hace necesario lograr el reconocimiento de un concepto amplio y multisectorial de la situación alimentaria-nutricional de las poblaciones, de sus factores condicionantes y de las ventajas de la planificación de la alimentación y nutrición para la solución de tales problemas.

Se debe plantear al poder político de los países que aún no hubiesen realizado acciones en este sentido, la necesidad de establecer mecanismos de coordinación intersectorial con suficiente facultad de decisión, con miras a lograr la integración de los sectores por medio del desarrollo de un proceso de planificación multisectorial de la alimentación y la nutrición. Uno de los instrumentos para el buen funcionamiento de dicho proceso es un Plan que vincule la acción de todos los sectores y

haga efectiva la participación de la comunidad, el cual debe incluir los instrumentos necesarios para garantizar una asignación presupuestaria permanente, u otros medios de financiamiento que permitan la ejecución de sus programas y proyectos. Para superar una de las mayores restricciones existentes para lograr lo propuesto, se debe plantear al poder político la urgente necesidad de capacitar personal de diferentes niveles y disciplinas en aspectos de alimentación y nutrición, y de asignar con carácter prioritario los recursos financieros para la realización de un programa integral de capacitación del recurso humano necesario para el establecimiento y el mantenimiento del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición. Además, se necesita promover la revisión de las leyes y reglamentos vigentes en cada país, a efecto de lograr un ordenamiento jurídico adecuado y actualizado, que haga posible todo lo anterior.

Por otra parte, para que la cooperación técnica sea realmente útil, debe responder a las necesidades y requerimientos del país, con base en la previa programación nacional, de manera que constituya un complemento de los recursos nacionales asignados a los programas. Debe ser oportuna y flexible y debe contar con una contraparte nacional. Además, los organismos internacionales deben sus ministrar a los países mayor información sobre los mecanismos y los procedimientos que regulan el otorgamiento de la cooperación técnica, los recursos disponibles y las posibles líneas de financiamiento.

TEMA III

FORMULACION DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ALIMENTACION Y NUTRICION CON ENFOQUE MULTISECTORIAL

El análisis de este tema debe llevarse a cabo tomando permanentemente en consideración la premisa de que los aspectos políticos siempre están implícitos en cualquier plan que se formule.

Para la elaboración de planes, programas y proyectos de contenido alimentario y nutricional propios de un solo sector, existen una serie de problemas o dificultades de predominio técnico, tales como:

a) incumplimiento del concepto de que los proyectos deben ser el resultado de la labor de un grupo multidisciplinario;

b) desorganización del sector y frecuente duplicación de esfuerzos en distintos campos de acción, dentro de un mismo sector;

c) falta de un criterio global para escoger y solicitar el recurso técnico necesario;

d) falta de coordinación inter e intrasectorial que puede originar incompatibilidad de las acciones; ausencia de un criterio global para la formulación de programas y proyectos que tome en cuenta el impacto que éstos puedan tener en otros sectores; y

e) falta de divulgación intersectorial de las acciones.

Además de lo anteriormente señalado, en estos casos también constituye un problema el aislamiento del técnico, dentro de su área de acción, dificultad que también se presenta cuando se trata de dar a las acciones el carácter multisectorial.

Cuando a la elaboración de programas y proyectos de alimentación y nutrición se les trata de dar un enfoque multisectorial, o se intenta obtener la participación de varios sectores en su desarrollo, los principales problemas que se presentan son:

a) dificultad para establecer los mecanismos de coordinación;

b) celos intra e interinstitucionales;

c) falta de definición de roles y de responsabilidades para cada sector, e incluso para cada dependencia dentro de los sectores;

d) escasa vinculación y comunicación entre el nivel formulador y el ejecutor.

Además, durante la elaboración de planes, programas y proyectos con contenido alimentario-nutricional, existen numerosas dificultades que afectan especialmente a los aspectos técnicos; estas dificultades se presentan tanto cuando aquéllos tienen carácter unisectorial, como

cuando lo tienen multisectorial. Ellas son:

a) escasez de recursos humanos y de capacitación de los mismos;

b) escasez de información y de investigaciones básicas propias;

c) conflictos para establecer las prioridades;

d) poco desarrollo tecnológico propio, que obliga a la importación de la tecnología necesaria;

e) sistemas rígidos que limitan la iniciativa y la creatividad de las personas; y

f) falta de conocimiento de la magnitud y la trascendencia de los problemas.

Además de todas estas dificultades y de las ya citadas como frecuentes cuando se pretende obtener el enfoque y la participación multisectorial, surgen otros problemas al tratar de avanzar en el desarrollo del proceso para llegar a la formulación de planes y políticas nacionales multisectoriales de alimentación y nutrición:

a) dificultad para influir, captar y hacer operables los planteamientos del nivel político;

b) falta de una estrategia a largo plazo que permita establecer políticas y planes a mediano plazo; y

c) escaso desarrollo de la planificación global y sectorial.

Aparte de todos los entorpecimientos anteriores que constituyen restricciones que afectan especialmente los aspectos técnicos, durante la elaboración de planes,

programas y proyectos de tipo alimentario-nutricional, se presentan otra serie de problemas, tales como:

a) En el aspecto administrativo:

- i) existencia de disposiciones legales contradictorias;
- ii) sistemas administrativos obsoletos en función de las nuevas necesidades, tales como: trámites engorrosos, inadecuada descripción de funciones, etc.;
- iii) falta de actitud positiva en los niveles administrativos intermedios;
- iv) inestabilidad del personal y falta de estímulo económico del mismo.

b) En el aspecto financiero:

- i) poca flexibilidad presupuestaria;
- ii) asignación financiera no congruente con las prioridades definidas;
- iii) falta de aplicación de conceptos programáticos en la elaboración y ejecución del presupuesto; y
- iv) falta de una vinculación estrecha entre los planes y el presupuesto.

c) Problemas o dificultades operacionales:

- i) ausencia o debilidad de las oficinas sectoriales de planificación;

- ii) debilidad de las oficinas centrales de planificación; falta de homogeneidad metodológica y de vinculación entre las oficinas sectoriales de planificación;

- iii) falta de sistemas de seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos; y

- iv) ausencia o poca participación de los sectores beneficiados y afectados por la formulación de los planes, programas y proyectos.

Para superar los problemas o dificultades señalados, ante todo se deben tomar una serie de medidas tendientes a crear o a consolidar el sistema de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, por medio de: a) el refuerzo de las unidades centrales y sectoriales de planificación; b) la vinculación entre los planes, programas y proyectos, y su presupuesto respectivo; c) la estructuración de un sistema de vigilancia alimentaria-nutricional; y d) la adaptación del sistema administrativo del sector público a las necesidades de los planes. Además, es necesario promover la formación de recursos humanos y la capacitación del personal, de acuerdo con la información obtenida del diagnóstico de la situación y orientando estas acciones hacia distintos niveles, según las necesidades. Se considera que las áreas en que se requiere capacitación de personal en forma prioritaria son las siguientes: planificación, con énfasis en alimentación y nutrición; formulación o diseño y evaluación de proyectos; técnicas de administración; y aspectos financieros y presupuestarios.

También se requiere mantener a todos los niveles, una divulgación permanente de la magnitud y trascendencia de los problemas alimentarios y nutricionales, y fomentar la intercomunicación entre los diferentes grupos, por medio de seminarios, talleres, reuniones de trabajo,

formación de comités o de grupos de trabajo para tareas específicas, etc.

Por otra parte, es preciso realizar las investigaciones básicas aplicadas, de acuerdo con los problemas identificados y con las necesidades propias de cada país, con el fin de obtener elementos de juicio para la utilización de la tecnología más adecuada y el uso más racional posible de los recursos disponibles.

La asistencia externa debe ser orientada hacia áreas de actividad claramente definidas en los planes nacionales de alimentación y nutrición que no puedan ser atendidas con los recursos locales. Un aspecto importante e inherente a un plan debe ser la definición de los recursos externos requeridos para la implementación del mismo, así como la programación y el señalamiento cuantitativo y cualitativo de la forma en que serán utilizados estos recursos. Es sobre esta base como se puede señalar a las agencias internacionales y bilaterales las necesidades de asistencia, las condiciones en que se desea, y los requisitos y características esperados de la misma.

Muchas veces, la ausencia de lo anterior ha permitido que la asistencia externa se materialice en áreas de actividad no identificadas como prioritarias, desvirtuando los objetivos de los programas y proyectos nacionales e impidiendo el óptimo aprovechamiento de experiencias importantes de otros países. Esto ha sido particularmente válido en relación con algunas ayudas extranjeras provenientes de organismos que no están identificados plenamente con la problemática del Istmo.

La inexistencia del plan correspondiente obliga a identificar las necesidades de asistencia internacional y bilateral con base en los diagnósticos de la situación alimentaria y nutricional propia de cada país, y a orientarlas hacia aquellas áreas que, al menos en una primera

aproximación, hayan sido señaladas como las más importantes. Debe tenerse presente que la asistencia externa conlleva un costo para el país que la utiliza, que corresponde al de la contraparte nacional que requiere. Esto refuerza el concepto de que, en función de la rationalidad del uso de los escasos recursos nacionales, dicha asistencia debe ser utilizada necesariamente en actividades definidas como de interés nacional. Por otra parte, son los propios países los que deben adoptar las medidas correctivas necesarias en cada caso, para mejorar el aprovechamiento de dicha asistencia.

En lo que se refiere a las dificultades para obtener la asistencia externa, debe reconocerse que las mismas existen tanto a nivel de los organismos internacionales y bilaterales -los cuales se ven obligados a seguir cierta canalización propia de los trámites- como a nivel de los países, en los que frecuentemente la existencia de un sistema claro y único de solicitud y seguimiento de la asistencia foránea es más teórico que real, y en ocasiones ni siquiera existe una coordinación efectiva entre los distintos sectores del gobierno involucrados en esta materia.

TEMA IV

INVESTIGACION, TRANSFERENCIA TECNOLOGICA Y PLANIFICACION MULTISECTORIAL DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION

El desarrollo de la investigación en Centroamérica y Panamá ha alcanzado un grado de avance satisfactorio en el campo agrícola, al igual que en el área relativa a la utilización biológica de los alimentos. No obstante, aún existen deficiencias en lo referente a los campos pecuario y de pesca. Por otra parte, en el área socioeconómica, los esfuerzos realizados hasta la fecha no siempre estuvieron orientados hacia el estudio de las causas últimas de la desnutrición de las poblaciones.

En la mayoría de los países del área centroamericana, la investigación no ha estado sujeta a una política definida por los sistemas de planificación nacional y, pese a los resultados positivos obtenidos en algunos campos tanto en esos países como en otras partes del mundo, en general la transferencia de dichos resultados se ha visto obstaculizada por diversidad de circunstancias, y su grado de desarrollo puede considerarse como deficitario.

Esta situación hace recomendable orientar una buena cantidad de los recursos de investigación hacia el hallazgo de las causas que en última instancia determinan la desnutrición en estos países, a fin de que el nivel político pueda dirigir sus esfuerzos en términos de planes, programas y proyectos hacia las áreas generadoras del problema, o sea hacia la modificación de sus causas básicas, en vez de limitarse a medidas paliativas de sus efectos.

Es conveniente que la mayoría de las investigaciones se realicen con carácter multidisciplinario y multisectorial, y que se haga especial énfasis en aquellos aspectos que sean definidos como prioritarios en cada uno de los países. Se considera de vital importancia la creación de una Comisión o Consejo que señale las prioridades en cuanto a investigación en el campo alimentario-nutricional se refiere. En dicho organismo deben estar representadas las distintas instituciones involucradas en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes en dicho campo.

Por otra parte, la normalización y la canalización de los recursos, tanto nacionales como internacionales, que se asigne a la investigación de dichos problemas, es responsabilidad de la entidad encargada de planificar las actividades de alimentación y nutrición.

INFORME CONSOLIDADO FINAL

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. Existen datos útiles para la planificación de la alimentación y nutrición en los países. Sin embargo, se carece de un ordenamiento sistemático de los mismos que permita obtener información desagregada de diferentes áreas geográficas, procesada y analizada en forma coherente, de manera que permita dicha planificación con criterio multisectorial.

2. En algunos países no se ha producido la decisión política de implementar un organismo rector de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, y se carece de un ordenamiento jurídico y de una estructura orgánica que facilite el funcionamiento expedito de tal organismo; también se carece de asignaciones presupuestarias suficientes y de carácter permanente, que permitan disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para el mismo. En otros países, a pesar de haberse obtenido la decisión mencionada, aún no se

cuenta con todos los requisitos anteriores.

3. En la mayoría de los casos, ha sido insuficiente la coordinación sistemática y efectiva entre las instituciones involucradas en el proceso de la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, debido a la tendencia de cada una de ellas a mantener el liderazgo institucional.

4. Los mecanismos técnicos de orientación del tipo y de las técnicas de divulgación y de información que deben llegar a la población en materia de alimentación y nutrición, no han producido resultados satisfactorios.

5. La falta de comprensión de la magnitud y la trascendencia del problema alimentario-nutricional; la existencia de sistemas rígidos que limitan la iniciativa y la creatividad de las personas involucradas en su solución; y un deficiente concepto de que los proyectos deben ser el resultado de la labor de grupos multidisciplinarios, han dado lugar a que en algunos países se haya formulado planes, programas y proyectos sin enfoque multisectorial, lo cual también ha dificultado el establecimiento de prioridades en este campo.

6. Ha habido dificultad en establecer políticas a mediano plazo congruentes con lineamientos de largo plazo, debido, en la mayoría de los casos, a la ausencia de éstos.

7. La elaboración y la implementación de un plan integral de alimentación y nutrición, o la ejecución de acciones en ausencia de este plan, se ven obstaculizadas por:

a) *problemas o dificultades administrativas:*

- i) existencia de disposiciones legales contradictorias;
- ii) sistemas administrativos obsoletos en función de las nuevas necesidades;
- iii) falta de una actitud positiva de los niveles administrativos intermedios;
- iv) inestabilidad del personal y falta de estímulo económico al mismo.

b) *problemas o dificultades en el aspecto financiero:*

- i) poca flexibilidad presupuestaria,
- ii) falta de aplicación de conceptos programáticos en la elaboración y ejecución del presupuesto.

c) *problemas o dificultades operacionales:*

- i) debilidad de las oficinas centrales de planificación;
- ii) falta de homogeneidad metodológica y de vinculación entre las distintas oficinas sectoriales de planificación;
- iii) falta de elaboración de sistemas de seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos.

8. En algunos de los países del Istmo, la investi-

gación y la transferencia de tecnología en alimentación y nutrición no han estado sujetas a una política definida por los sistemas de planificación nacional. Esto ha originado: en el primer caso, enfoques tendientes a la solución de problemas no acordes con la situación de la alimentación y nutrición en los países; en el segundo, un escaso grado de incidencia en el bienestar de las comunidades.

9. La ausencia de programación a nivel nacional de los requerimientos de asistencia externa para la formulación de un plan integral de alimentación y nutrición y la elaboración y ejecución de sus programas y proyectos ha permitido que dicha cooperación se materialice muchas veces en áreas de actividad no identificadas como prioritarias, desvirtuando los objetivos de los programas y proyectos nacionales e impidiendo el óptimo aprovechamiento de experiencias importantes logradas en otros países.

10. No siempre ha existido correspondencia entre la asistencia internacional solicitada y la obtenida, la cual en muchas ocasiones no ha estado acorde con las necesidades reales del país solicitante. En algunos casos ha habido discrepancias de enfoque entre las entidades involucradas, debidas en parte a la insuficiente información suministrada a los países sobre:

- a) recursos disponibles;
- b) líneas de financiamiento a programas;
- c) mecanismos y procedimientos para obtener la asistencia; y
- d) anticipación requerida para la presentación de la solicitud.

RECOMENDACIONES

1. Los datos recolectados en los distintos niveles de los diferentes sectores deben ser procesados y analizados en forma coherente, de manera que puedan ser utilizados en las diferentes áreas y etapas del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y la nutrición.

2. Es conveniente que el INCAP sugiera o recomiende las pautas o lineamientos generales para el diseño y la implementación de un sistema de vigilancia alimentaria-nutricional.

3. Es incuestionable la necesidad de montar un sistema nacional de información cuyos datos provengan de tres fuentes:

- a) las existentes;
- b) las potenciales; y
- c) los datos provenientes de encuestas, a los cuales se les deberá dar primordial importancia.

4. Es necesario establecer mecanismos de evaluación de los sistemas de información, desde el inicio de su diseño, a fin de asegurar el buen funcionamiento de los mismos.

5. Se recomienda a los gobiernos solicitar al INCAP que a la mayor brevedad posible actualice la Tabla de Composición de Alimentos.

6. Se debe plantear al poder político de los países que aún no hayan iniciado acciones en este sentido,

la necesidad de establecer mecanismos de coordinación intersectorial con suficiente facultad de decisión, a fin de lograr la integración de los sectores por medio de una planificación multisectorial de la alimentación y nutrición.

7. Para la solución racional de sus problemas alimentario-nutricionales, es recomendable que en los países se elabore un plan integral, que vincule la acción de todos los sectores y haga efectiva la participación de la comunidad.

8. Es fundamental conseguir asignaciones presupuestarias permanentes, u otros medios de financiamiento, que permitan dar contenido económico a los programas, para que los beneficios de la planificación alimentaria-nutricional lleguen efectivamente a las poblaciones necesitadas.

9. Es necesario plantear al poder político la urgente necesidad de capacitar personal a diferentes niveles y disciplinas en aspectos de alimentación y nutrición, para lo cual se requiere asignar recursos financieros suficientes para la realización de un programa integral de capacitación, con el fin de llegar a contar con recursos humanos calificados para llevar a cabo las labores de promoción y mantenimiento del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición.

10. Se debe promover la revisión de las disposiciones legales vigentes en cada país, a efecto de lograr un ordenamiento jurídico adecuado y actualizado en el campo de la alimentación y nutrición.

11. Se considera que las áreas en que se requiere capacitación de personal con carácter prioritario son las siguientes: planificación con énfasis en alimenta-

ción y nutrición; formulación o diseño y evaluación de proyectos; técnicas de administración; y aspectos financieros y presupuestarios.

12. Es necesario fomentar la intercomunicación entre los diferentes grupos participantes en la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, por medio de seminarios, talleres, reuniones de trabajo, formación de comités o grupos de trabajo para tareas específicas, etc.

13. Se necesita consolidar el sistema de planificación en alimentación y nutrición por medio del refuerzo de las unidades centrales y sectoriales de planificación; la vinculación entre el Plan y el presupuesto que permite ejecutarlo; la estructuración de un sistema de vigilancia alimentaria-nutricional; y la adaptación del sistema administrativo del sector público a las necesidades de los planes.

14. Es imperativo mantener una divulgación permanente, a todos los niveles, de la magnitud y trascendencia de la problemática alimentaria-nutricional.

15. Los recursos disponibles para la investigación se deben orientar a obtener un mayor conocimiento de los factores condicionantes de la desnutrición, a fin de que el nivel político pueda dirigir sus esfuerzos en términos de planes y programas hacia las áreas generadoras del problema, atacando a la vez sus causas básicas y sus efectos.

16. Se considera de vital importancia la creación de una comisión o consejo que señale las prioridades en cuanto a investigación y a transferencia tecnológica se refiere, para mejorar la alimentación y la nutrición de las poblaciones. Dicha comisión deberá estar formada

por representantes de cada una de las instituciones públicas y privadas involucradas en la búsqueda de soluciones al problema nutricional.

17. La entidad encargada de planificar las actividades de alimentación y nutrición debe ser la responsable de normalizar y canalizar los recursos nacionales e internacionales que se asignen a la investigación de dichos problemas.

18. En relación a la asistencia técnica internacional, los participantes consideran que debería orientarse hacia áreas de actividad definidas por los planes nacionales de alimentación y nutrición que no puedan ser atendidas con recursos nacionales.

También están de acuerdo en que una parte importante e inherente a un plan es la identificación de los recursos externos requeridos para la implementación del mismo, la cual debe incluir la programación y el señalamiento cuantitativo y cualitativo de dicha asistencia. La labor realizada en este sentido permitiría negociar con las agencias internacionales y bilaterales las condiciones en que dicha asistencia podría utilizarse, siempre que llene los requisitos y condiciones exigidos por los países objeto de la asistencia.

Se considera, además, que la asistencia externa conlleva un costo para el país, lo cual refuerza el concepto de que en función de la racionalidad de los escasos recursos nacionales, dicha asistencia debe ubicarse necesariamente en actividades de interés nacional.

En lo que se refiere a las dificultades para obtener la asistencia externa, debe reconocerse que las mismas existen tanto a nivel de los organismos internacionales y bilaterales, los cuales se ven obligados a seguir cierta canalización propia, como a nivel de los países,

en los que frecuentemente no existe un sistema claro y único de contratación y seguimiento de la asistencia foránea; o al menos, una coordinación realmente efectiva entre los diversos sectores del gobierno que están involucrados en esta materia.

En resumen, los participantes coincidieron en señalar que son los países los que deben tomar las medidas correctivas que se requieran en cada caso, con el propósito de incrementar la eficiencia en el aprovechamiento de la asistencia técnica externa.

AGRADECIMIENTO

Los participantes desean dejar constancia de su agradecimiento a las autoridades de Costa Rica que prestaron su apoyo incondicional para la realización del Seminario y expresan su complacencia al INCAP por la organización del evento.

Manifiestan, asimismo, su sincero deseo porque los frutos de este intercambio de experiencias cristalicen en un futuro próximo y se plasmen en realizaciones concretas para aliviar el hambre y la desnutrición de la mayoría de nuestra población.

**MECANISMOS PARA COMUNICACION DE EXPERIENCIAS
ENTRE LOS PARTICIPANTES EN EL
SEMINARIO**

El Seminario consideró que:

a) La comunicación entre quienes se encuentran empeñados en la solución de la problemática alimentaria-nutricional de Centroamérica y Panamá a través de una acción integral de carácter multisectorial, sólo se ha establecido en forma ocasional, por medio de seminarios o reuniones de trabajo.

b) Por diversas razones, la información referente a las experiencias obtenidas en este campo no circula ni en la forma ni con la oportunidad deseables, entre los responsables de estas actividades en los países del Istmo, y

c) En muchas ocasiones, esta información no llega a las entidades que realmente la necesitan.

Ante esta situación, el Seminario acordó formular las siguientes recomendaciones:

1. Para el intercambio de información y experiencias sobre el proceso de planificación multisectorial de la planificación y nutrición en Centroamérica y Panamá, deben establecerse mecanismos de comunicación, de carácter permanente.

2. Es conveniente que en cada país se identifique una institución o un "grupo" al que se responsabilice de recibir y divulgar esta información, tanto dentro del mismo país, como en otros países u organismos del área.

Tentativamente se señaló que, en el caso de Guatemala, esta responsabilidad podría corresponder a la Comisión de Nutrición de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica; en Honduras, al Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN); en El Salvador, al Comité Ejecutivo del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición. En el caso de Costa Rica, se sugirió asignar esta función al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Salud y Nutrición (INCIENSA), en colaboración con el Sistema de Información de la Casa Presidencial. Los demás países del área deberán determinar cuál será la entidad responsable a nivel local.

3. Es deseable que el INCAP, en colaboración con los organismos antes citados, se responsabilice de realizar un inventario de los recursos humanos existentes en cada País Miembro en áreas afines a la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, tanto propios como de organismos internacionales. De esta manera se facilitará la identificación de los técnicos existentes en distintas áreas de trabajo, cuya colaboración podría ser útil para los diferentes países.

Además, es conveniente que el Instituto proponga mecanismos destinados a facilitar la comunicación entre sus Países Miembros, en su campo de actividad.

ANEXOS

PROGRAMA DEL SEMINARIO**MIÉRCOLES 15 DE NOVIEMBRE**

8:00 a.m.	Inscripción
9:00	Inauguración del Seminario
10:00	Receso
10:30	Presentación de los países * Costa Rica El Salvador
12:00	Almuerzo
2:00 p.m.	Presentación de los países * Guatemala Honduras Panamá
3:30	Receso
4:00	Discusión en grupos

* Nicaragua no se hizo representar en el Seminario

JUEVES 16 DE NOVIEMBRE

- 8:00 a.m. Estudio de caso sobre metodología para elaboración de un plan multisectorial de alimentación y nutrición
Lic Emirto Raudales (Honduras)
- 9:00 Avances y limitaciones del proceso de planificación alimentaria-nutricional
Ing. Juan del Canto (INCAP)
- 10:00 Receso
- 10:30 Evaluación del Proyecto Regional de Nutrición de ROCAP y recursos del INCAP
Dr. Lenín Sáenz (INCAP)
Dr. Carlos Tejada (INCAP)
- 12:00 Almuerzo
- 2:00 p.m. Discusión en grupos

VIERNES 17 DE NOVIEMBRE

- 8.00 a.m. Presentación por los relatores de grupos: conclusiones y recomendaciones
- 12:00 Receso
- 12:30 p.m. a) Reunión de relatores: consolidación de conclusiones y recomendaciones

VIERNES 17 DE NOVIEMBRE (Continuación)

- 12:30 p.m. b) Reunión especial de los demás participantes. Mecanismos para comunicación posterior de experiencias entre los participantes del Seminario
- 1:30 Almuerzo
- 4:30 Informe Final: Conclusiones y recomendaciones del Seminario
- 5:00 Clausura

DIRECTORIO DEL SEMINARIO

Secretariado:	División de Nutrición Aplicada (INCAP) Comisión Nacional (Costa Rica)
Secretario:	Dr. Lenín Sáenz
Cosecretario:	Dr. Miguel Flores C.
Relator General del Seminario:	Lic. Carlos Enrique Secaira
Presidente Honorario del Seminario:	Dr. Guillermo Chaverri B.

MODERADORES Y RELADORES

Primera Sesión Plenaria:

Presidente.	Dr. Guillermo Chaverri
Secretarios.	Ing. Moris Iván Alfaro Galán Lic. Moisés Sánchez

Segunda Sesión Plenaria:

Presidente:	Dr. Humberto Alvarez Cruz
Secretarios:	Ing. Zillyham Rojas Lic. Eneida Zúñiga

Tercera Sesión Plenaria

Presidente: Dr. Uriel Badilla
 Secretarios: Dr. Carlos de Céspedes
 Lic. Olga Tatiana Osegueda

Cuarta Sesión Plenaria:

Presidente: Lic. Emirto Raudales
 Secretarios: Dr. Carlos de Céspedes
 Lic. Olga Tatiana Osegueda

Quinta Sesión Plenaria

Presidente: Dr. Ricardo López Urzúa
 Secretarios: Lic. Artemia de Pinto
 Lic. Cecilia Arias

Sexta Sesión Plenaria:

Presidente: Dr. Juan Allwood Paredes
 Secretarios: Lic. Humberto Wong
 Dr. Carlos Díaz Amador

REUNIONES DE GRUPOS DE TRABAJO

Reuniones del Grupo de Trabajo Responsable del Tema I

Moderador: Dr. Ricardo López Urzúa
 Relator: Lic. Cecilia Arias
 Correlator: Lic. Artemia de Pinto

Reuniones del Grupo de Trabajo Responsable del Tema II

Moderador: Dr. Humberto Alvarez Cruz
 Relator: Lic. Rodrigo Meneses
 Correlator: Lic. Nuria Abarca Solano

Reuniones del Grupo de Trabajo Responsable del Tema III

Moderador: Dr. Franklin Jiménez
 Relator: Lic. Olga Tatiana Osegueda
 Correlator: Lic. Enrique Fernández A.

Reuniones del Grupo de Trabajo Responsable del Tema IV

Moderador: Lic. Marina Flores
 Relator: Ing. Moris Iván Alfaro Galán
 Correlator: Lic. Haydeé Brenes

Sesión Plenaria de Trabajo sobre Mecanismos de Coordinación entre los Participantes

Moderador: Dra. María Elena López
 Relator: Dr. Carlos de Céspedes
 Correlator: Dr. Ricardo López Urzúa

LISTA DE PARTICIPANTES

COSTA RICA

Nuria Abarca Solano
Programa de Desarrollo
Social y Asignaciones
Familiares
San José, COSTA RICA

Ana Gladys Aráuz
Instituto Costarricense
de Investigación y Ense-
ñanza en Nutrición y Sa-
lud (INCIENSA)
Tres Ríos, COSTA RICA

Cecilia Arias
Ministerio de Educación
Pública
San José, COSTA RICA

Myrna Arias Ríos
Ministerio de Cultura,
Juventud y Deportes
San José, COSTA RICA

Uriel Badilla
Instituto Costarricense
de Investigación y Ense-
ñanza en Nutrición y
Salud (INCIENSA)
Tres Ríos, COSTA RICA

Haydeé Brenes C.
Instituto de Investiga-
ción en Salud (INISA)
Facultad de Medicina
Universidad de Costa Rica
San José, COSTA RICA

Guillermo Chaverri
Programa de Desarrollo
Social y Asignaciones
Familiares
San José, COSTA RICA

Carlos de Céspedes
Instituto Costarricense
de Investigación y Ense-
ñanza en Nutrición y
Salud (INCIENSA)
Tres Ríos, COSTA RICA

Carlos Díaz Amador
Departamento de Nutrición
Ministerio de Salud
San José, COSTA RICA

Silvia Drpc Valle
Instituto Mixto de Ayuda
Social (IMAS)
San José, COSTA RICA

José Enrique Fernández
Consejo Nacional de
Producción (CNP)
San José, COSTA RICA

Miguel Flores
Instituto Costarricense
de Investigación y Ense-
ñanza en Nutrición y
Salud (INCIENSA)
Tres Ríos, COSTA RICA

Pedro A. García Blandón
Asociación Costarricense
de Nutricionistas
Ministerio de Salud
San José, COSTA RICA

Franklin Jiménez
Instituto Costarricense
de Investigación y Ense-
ñanza en Nutrición y
Salud (INCIENSA)
Tres Ríos, COSTA RICA

María Elena López
Instituto Costarricense
de Investigación y Ense-
ñanza en Nutrición y
Salud (INCIENSA)
Tres Ríos, COSTA RICA

Eugenia López de Piza
Instituto Costarricense
de Investigación y Ense-
ñanza en Nutrición y
Salud (INCIENSA)
Tres Ríos, COSTA RICA

Rodrigo Meneses
Unidad de Planificación
Ministerio de Salud
San José, COSTA RICA

Sandra Murillo
Instituto de Investiga-
ción en Salud (INISA)
Facultad de Medicina
Universidad de Costa Rica
San José, COSTA RICA

Carlos A. Ramírez
Ministerio de Agricultura
y Ganadería
San José, COSTA RICA

Jorge Arturo Ramírez
Instituto Costarricense
de Investigación y Ense-
ñanza en Nutrición y
Salud (INCIENSA)
Tres Ríos, COSTA RICA

Marta Libia Rivera
Ministerio de Salud
San José, COSTA RICA

Zillyham Rojas Jiménez
Sistema de Información
en Nutrición
Oficina de Información
Casa Presidencial
San José, COSTA RICA

EL SALVADOR

Moris Iván Alfaro Galán
Departamento de Planifi-
cación Institucional
Centro Nacional de
Tecnología Agropecuaria
Ministerio de Agricultura
y Ganadería
San Salvador, EL SALVADOR

Juan Allwood Paredes
Programa Nacional de
Alimentación y Nutrición
Unidad de Alimentación y
Nutrición
Ministerio de Planifica-
ción y Coordinación del
Desarrollo Económico y
Social
San Salvador, EL SALVADOR

Humberto Antonio Alvarez
Cruz
Servicios Técnicos Norma-
tivos
Ministerio de Salud Públi-
ca y Asistencia Social
San Salvador, EL SALVADOR

Olga Tatiana Osegueda
División Materno Infantil,
Nutrición y Planificación
Familiar
Ministerio de Salud Públi-
ca y Asistencia Social
San Salvador, EL SALVADOR

Emilce Ulate
Departamento de Nutrición
Ministerio de Salud
San José, COSTA RICA

Alexis Vargas Cárdenas
Ministerio de Educación
Pública
San José, COSTA RICA

Pablo Vinocur
Proyecto de Alimentación
y Nutrición
Ministerio de Salud
San José, COSTA RICA

Sary White
Programa de Desarrollo
Social y Asignaciones
Familiares
San José, COSTA RICA

Humberto Wong Soto
Programa de Nutrición
Ministerio de Salud
San José, COSTA RICA

Carmen Zaldaña Montenegro
Ministerio de Salud
San José, COSTA RICA

GUATEMALA

Ricardo López Urzúa
División Materno-Infantil y Familiar
Dirección General de Servicios de Salud
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Guatemala, GUATEMALA

Carlos Enrique Secaira
Sector Industrial
Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica
Guatemala, GUATEMALA

HONDURAS

Emirto Raudales
Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN)
Tegucigalpa, HONDURAS

Moisés Sánchez
Departamento de Nutrición
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Tegucigalpa, HONDURAS

PANAMA

Artemia J. de Pinto
Ministerio de Salud
Panamá, PANAMA

Eneida Zúñiga
Ministerio de Planificación y Política Económica
Panamá, PANAMA

AID-ROCAP

Robert Hechtman
Embajada Americana
Guatemala, GUATEMALA

AID

Elena Brineman
Embajada Americana
San Salvador, EL SALVADOR

Pamela Straley
Embajada Americana
San José, COSTA RICA

CARE

Justin R. Jackson
CARE
San José, COSTA RICA

CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO CENTROAMERICANO (CSUCA)

Jaime Sepúlveda
San José, COSTA RICA

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD/ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OPS/OMS)

Luis Jorge Osuna
OPS/OMS
San José, COSTA RICA

Pedro J. Rey Merino
OPS/OMS
San José, COSTA RICA

Valter Vuolo Stevanato
OPS/OMS
San José, COSTA RICA

INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA (INCAP)

José Aranda-Pastor
División de Nutrición Aplicada
INCAP, Guatemala, C.A.

Juan del Canto
División de Nutrición Aplicada
INCAP, Guatemala, C.A.

Marina Flores
División de Nutrición Aplicada
INCAP, Guatemala, C.A.

María Teresa Menchú
División de Nutrición Aplicada
INCAP, Guatemala, C.A.

Lenín Sáenz
División de Nutrición Aplicada
INCAP, Guatemala, C.A.

César Talavera
División de Nutrición Aplicada
INCAP, Guatemala, C.A.

Carlos Tejada
Director, INCAP
Guatemala, C.A.

DOCUMENTO—GUIA PARA LA PREPARACION DEL INFORME SOBRE LA SITUACION EN LOS PAISES

INTRODUCCION

El presente documento ha sido elaborado con el fin de que sirva de guía para la presentación que deberán hacer los participantes en este evento, sobre la situación existente en sus países en relación con el tema del Seminario. Se pretende con el mismo:

- a) Obtener uniformidad en dichas presentaciones;
- b) lograr que las mismas incluyan todos los puntos que interesa analizar;
- c) concentrar las exposiciones en los aspectos que se espera discutir, sin extenderlas en otros que, aunque fuesen de interés, podrían no contribuir al logro de los objetivos del Seminario;
- d) facilitar la discusión posterior de los grupos de trabajo;
- e) facilitar a los participantes elementos de juicio que ayuden a identificar formas de superar los obstáculos encontrados para el buen desarrollo del proceso,
- f) facilitar a los participantes la identificación de las mejores formas de utilizar la asistencia internacional para el buen desarrollo del proceso.

Las preguntas planteadas en este documento tratan de ayudar al análisis de la institucionalización del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, y son planteadas de manera que al ser respondidas se pueda tener una idea clara del desarrollo de cada una de las etapas del proceso en el país. En consecuencia, muchas de ellas están agrupadas de manera que la respuesta a las siguientes está condicionada por una respuesta afirmativa a la primera de ellas; en tales casos, si esta primera respuesta fuera negativa, las demás pueden ser dejadas sin responder, a menos que se considere que la contestación a alguna de ellas puede representar un aporte o una aclaración de utilidad.

Al prepararse el documento para el Seminario, se debe tener en cuenta que el presente conjunto de preguntas simplemente pretende ser una guía que oriente tal labor, y no se debe considerar como un cuestionario exhaustivo de respuesta obligatoria a cada una de ellas en forma específica.

1. *La disponibilidad de información* constituye un elemento vital, no sólo para el buen funcionamiento del proceso de planificación de la alimentación y nutrición, sino también para las etapas preparatorias del mismo relacionadas con su promoción- tendientes a despertar conciencia de la problemática existente, sus causas y sus implicaciones, tanto entre los responsables de su solución, como entre la población en general. Por esta razón, es conveniente que las presentaciones informen con la mayor amplitud posible sobre los siguientes aspectos:

1.1 ¿Existe información útil en cantidad suficiente sobre la problemática alimentaria-nutricional del país? ¿Cuál es su confiabilidad, grado de desagregación y grado de actualización, especialmente en lo referente a la magnitud de los principales problemas alimentario-nutricionales, su trascendencia social y sus factores

condicionantes? (Para facilitar la preparación de este punto, sugerimos ver en la página 92 ejemplos sobre algunos aspectos en los que se necesita información del tipo señalado).

1.2 ¿Están claramente identificadas las fuentes de información? En caso negativo, explique por qué no.

1.3 ¿Los datos son coherentes y compatibles? ¿Existe algún antagonismo entre los suministrados por diferentes sectores u organismos? Si existen problemas, descríbalos y señale sus posibles causas.

1.4 ¿De qué años es la información más reciente disponible?

1.5 ¿Existe conciencia del problema alimentario-nutricional entre los que toman decisiones? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿cómo se manifiesta? En caso de que sea negativa, ¿en qué fundamenta su respuesta?

1.6 ¿Existe conciencia del problema alimentario-nutricional entre la población general? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿cómo se manifiesta? En caso de que sea negativa, ¿en qué fundamenta su respuesta?

1.7 En relación a las dos respuestas anteriores, ¿cómo se ha llegado a la situación descrita?

2. Aunque es frecuente que distintos sectores nacionales realicen actividades destinadas a solucionar problemas relacionados con la alimentación y nutrición, es menos frecuente que se logre una *coordinación de la acción* de los distintos sectores, destinada a crear sinergia y complementariedad entre las mismas. Por ello

es necesario conocer las respuestas a las siguientes preguntas:

2.1 ¿Existe algún mecanismo para coordinar las acciones que realizan los distintos sectores para la solución de problemas relacionados con la alimentación y la nutrición? En caso de que la respuesta sea afirmativa:

2.2 ¿En qué niveles se lleva a cabo dicha coordinación?

2.3 ¿Por qué mecanismos se realiza dicha coordinación?

2.4 ¿Con qué autoridad se lleva a cabo?

2.5 ¿Cómo se manifiesta dicha coordinación? Cite ejemplos.

3 Se considera que el mecanismo más efectivo para obtener una verdadera integración de las actividades tendientes a solucionar la problemática alimentaria-nutricional es la planificación multisectorial de la alimentación y nutrición. Esta debe ser llevada a cabo por algún sistema u organización que incorpore a todos los distintos sectores involucrados. Para conocer el grado de desarrollo de dicho mecanismo, se requiere la respuesta a las siguientes preguntas:

3.1 ¿Existe en su país alguna estructura multisectorial destinada a la planificación de la alimentación y nutrición? Si dicho organismo no existe, las demás preguntas de este grupo no necesitan ser contestadas. En caso de que exista.

3.2 ¿Por qué mecanismos fue constituido? Explique el proceso que condujo a su integración.

3.3 ¿Qué base legal tiene?

3.4 ¿Qué funciones se le ha asignado?

3.5 ¿Cuáles cumple efectivamente?

3.6 ¿Cómo está integrado? Explique por cuántas personas; qué cargos desempeñan y con qué autoridad cuentan para tomar decisiones en el seno del organismo.

3.7 ¿Dentro de qué organismo estatal está ubicado, y a qué nivel?

3.8 ¿Con qué recursos* cuenta? Señale tanto los recursos externos como los internos.

3.9 ¿Qué capacitación tienen sus integrantes en el campo de la planificación alimentaria-nutricional?

3.10 ¿Qué mecanismos se utiliza para hacer efectivas las decisiones de dicha estructura en los distintos sectores?

3.11 ¿Cuáles son las principales restricciones detectadas para su buen funcionamiento?

3.12 ¿Cuáles considera usted que son los principales recursos de que carece dicho organismo?

4. Las acciones tendientes a solucionar los distintos aspectos de la compleja problemática alimentaria-nutricional pueden asumir distintos aspectos, que van desde el desarrollo de simples proyectos aislados hasta un plan integral de alimentación y nutrición, o la incorporación de éste dentro del plan global de desarrollo

* Todo tipo de recursos

del país. Las respuestas a los siguientes interrogantes orienta sobre el *grado de desarrollo alcanzado en el proceso* de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición.

4.1 ¿Se ha elaborado un diagnóstico integral de la problemática alimentaria-nutricional, que incluya el análisis de sus manifestaciones, sus factores condicionantes, las tendencias de los dos aspectos anteriores; y el pronóstico de la situación ante distintas alternativas de acción o de falta de ellas? En el caso de que algunos de estos aspectos hubiesen sido considerados en forma total o parcial en el diagnóstico, indique cuáles de ellos.

4.2 ¿Se ha basado dicho diagnóstico en un modelo analítico causal preparado previamente?

4.3 ¿Ha servido el diagnóstico para la definición de un marco conceptual que oriente acciones a tomar?

4.4 ¿Se ha utilizado el diagnóstico para la identificación de ideas de proyecto? Si la respuesta es afirmativa, señale ejemplos.

4.5 ¿Se ha preparado estudios de factibilidad y proyectos específicos con base en dicho marco conceptual? Si la respuesta es afirmativa, señale ejemplos.

4.6 ¿Han podido ser financiados los proyectos que han sido formulados? En caso afirmativo, cite ejemplos e indique fuentes de los fondos (nacionales, internacionales, del sector público o privado, etc.) En caso negativo, indique si ha habido conversaciones o convenios al respecto.

4.7 ¿Se ha iniciado el desembolso de fondos y la ejecución de proyectos? En caso afirmativo, amplíe la información al respecto.

4.8 ¿Se ha hecho la evaluación de alguno o algunos proyectos? En caso afirmativo, indique si se ha hecho simplemente evaluación de resultados operacionales, o si ya se ha llegado a la evaluación de impactos. Amplíe la información y cite ejemplos.

4.9 ¿Han sido integrados los proyectos existentes para solucionar problemas de alimentación y nutrición para constituir programas sectoriales o intersectoriales?

4.10 ¿Se ha iniciado actividades tendientes a formular algún plan nacional integral de alimentación y nutrición de tipo multisectorial? En caso afirmativo, ¿hasta dónde se ha avanzado? Detalle.

4.11 En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea afirmativa, indique si se ha preparado planes operativos anuales dentro del marco del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

4.12 ¿Cómo han sido incorporados los proyectos, los programas o el plan nacional de alimentación y nutrición en el plan global de desarrollo de su país? Indique si la incorporación ha sido total o parcial.

4.13 ¿Se ha hecho algún análisis de compatibilidad de los distintos programas, proyectos e intervenciones alimentario-nutricionales entre sí? En caso afirmativo, indique el mecanismo utilizado para hacer dicho análisis y ejemplos de los resultados obtenidos del mismo.

4.14 ¿Existe algún mecanismo para asignar responsabilidades específicas a cada sector o institución para el desarrollo de los programas, proyectos o intervenciones alimentario-nutricionales? En caso afirmativo, indique cuál o cuáles.

5. Aún en los casos en que se llega a establecer una estructura multisectorial responsable de la planificación de la alimentación y nutrición, el desarrollo del proceso a menudo es difícil, ya que no siempre la *respuesta de los distintos sectores* es la más adecuada. Por otra parte, aunque la cooperación internacional ha tratado de facilitar dicho desarrollo, ni su solicitud ni su respuesta corresponden siempre a las necesidades reales detectadas. Se espera que las respuestas y los comentarios a las siguientes preguntas permitan aclarar la situación existente en relación con estos aspectos.

5.1 Indique cuál ha sido en general la respuesta de los distintos sectores a la solicitud de colaboración en el proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición, señalando especialmente cuáles han sido los aspectos que considera más positivos y los que considera más negativos de tales respuestas. Señale las principales dificultades encontradas al respecto.

5.2 ¿Qué sugiere usted para superar los problemas detectados en la colaboración de los distintos sectores del país?

5.3 Indique cuál ha sido la colaboración esperada, cuál la solicitada y cuál la realmente recibida de los organismos internacionales para el desarrollo del proceso de planificación multisectorial de la alimentación y nutrición.

5.4 ¿Cuáles han sido las principales necesida-

des de cooperación internacional para el desarrollo del proceso?

5.5 ¿Cuáles han sido los principales problemas que se han presentado para que dicha cooperación corresponda en la forma más efectiva a las necesidades nacionales?

5.6 ¿Qué sugiere usted para superar las dificultades o problemas encontrados en relación con la cooperación internacional?

5.7 En relación con las principales necesidades detectadas, señale en qué aspectos considera que sería más útil la cooperación internacional.

5.8 En relación con el desarrollo de cursos, seminarios, talleres de trabajo o actividades similares, señale en qué áreas específicas considera usted que podrían serle más útiles al país.

5.9 ¿Considera usted conveniente o no el uso de funcionarios centroamericanos en servicio activo en sus países para el suministro de cooperación técnica a corto plazo en el campo de la planificación alimentaria-nutricional? Indique en qué fundamenta su respuesta afirmativa o negativa.

EJEMPLOS DE ASPECTOS EN QUE SE NECESITA INFORMACION SOBRE LA PROBLEMÁTICA ALIMENTARIA-NUTRICIONAL EXISTENTE EN EL PAÍS:

1. Sobre la magnitud de los principales problemas alimentario-nutricionales*, reflejada en mortalidad, morbilidad e indicadores clínicos, antropométricos, dietéticos y bioquímicos, en términos absolutos y relativos.

2. Sobre la trascendencia social de dichos problemas; información que permita apreciar en qué forma repercute el problema en el país; por ejemplo: en la productividad del trabajo del escolar; en la mortalidad de menores de 5 años y lo que significa en términos de pérdida futura de fuerza de trabajo; etc.

3. Sobre factores condicionantes de la desnutrición, particularmente los siguientes:

3.1 Disponibilidad y consumo de alimentos básicos.

- a) ingreso (poder de compra) monetario y no monetario**
- b) evolución de los salarios del segmento de población de bajos ingresos (menos de 100 dólares al año)

* En Centro América y Panamá: desnutrición proteínico-energética; anemias, hipovitaminosis A; y bocio endémico.

** Incluye: autoconsumo, salarios en especies, prestaciones sociales, etc.

c) empleo, desempleo y subempleo

d) costo de la dieta mínima

e) consumo real en ese segmento de población (educación)

f) brecha entre alimentos básicos y necesidades (dieta mínima) que representa menor demanda efectiva de alimentos básicos para ese segmento de población

g) hábitos, tradiciones, creencias y otros elementos culturales.

3.2 Utilización biológica de los alimentos

a) morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias

b) estado de saneamiento ambiental, particularmente disponibilidad de agua potable y sistemas de disposición de excretas y residuos sólidos

c) estado inmunitario de la población.

3.3 Demografía y dinámica de población

3.4 Los distintos componentes del nivel de vida: vivienda, educación, vestuario y abrigo, etc.

4. Las tendencias de los problemas y causas durante los últimos años.

5. Las proyecciones de las tendencias de los problemas y sus causas esperadas para los próximos años, de

acuerdo con las acciones que actualmente se están desarrollando.

6. Las implicaciones económicas y sociales de los problemas.