

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD
(O P S)

INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA
(I N C A P)

PROYECTO SUBREGIONAL DE APOYO TECNICO A LOS
PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS
(P R O P A G)



**MANUAL PARA EL DISEÑO Y APLICACION DE
POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE PAG EN
LA SUBREGION CENTROAMERICANA**

Responsable: Tito Rivera

Guatemala, diciembre de 1991

**ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD
(O P S)**

**INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA
(I N C A P)**

**PROYECTO SUBREGIONAL DE APOYO TECNICO A LOS
PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS
(P R O P A G)**



**MANUAL PARA EL DISEÑO Y APLICACION DE
POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE PAG EN
LA SUBREGION CENTROAMERICANA**

Responsable: Tito Rivera

Guatemala, diciembre de 1991

El presente Documento fue realizado con financiamiento de la Oficina Regional para Centroamérica y Panamá (ROCAP), como parte del Proyecto de Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos (PAG), ejecutado por el INCAP bajo la Donación No. 596-0116.

**ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD
(O P S)**

**INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA
(I N C A P)**

**PROYECTO SUBREGIONAL DE APOYO TECNICO A LOS
PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS
(P R O P A G)**

**MANUAL PARA EL DISEÑO Y APLICACION DE
POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE PAG EN
LA SUBREGION CENTROAMERICANA**

Responsable: Tito Rivera

Guatemala, diciembre de 1991

CONTENIDO

I.	INTRODUCCION	1
II.	ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL USO RACIONAL DE LOS PAG	3
A.	SIGNIFICADO E IMPORTANCIA	3
B.	PROCESO PARA EL DISEÑO Y APLICACION DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE LOS PAG	4
1.	PREPARACION DE LAS CONDICIONES PARA LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA.	6
2.	ANALISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA PLANIFICACION, EJECUCION, COORDINACION Y EVALUACION DE LOS PAG.	6
3.	ANALISIS DE LOS PAG EN EJECUCION.	6
4.	ANALISIS DE LA SITUACION ALIMENTARIO-NUTRICIONAL Y DEL CONTEXTO GLOBAL DEL PAIS	7
5.	ANALISIS DE CONDICIONES Y POSIBILIDADES DE LA AYUDA ALIMENTARIA EXTERNA	7
6.	ANÁLISIS Y PROYECCION DE LAS VARIABLES ASOCIADAS CON LOS PAG.	7
7.	FIJACION DE LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA RACIONAL DE LOS PAG.	8
8.	INTEGRACION DE LOS COMITES NACIONALES DE COORDINACION DE LOS PAG	9
9.	FORMULAR LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LOS PAG.	9

10.	PRESENTAR LA ESTRATEGIA A LOS NIVELES DECISIVOS PARA SU APROBACION.	9
11.	PROGRAMAR LA IMPLANTACION DE LA ESTRATEGIA.	10
12.	APLICACION DE LA ESTRATEGIA.	10
13.	MONITOREO Y EVALUACION DE LA ESTRATEGIA.	10
III.	PROCESO DE INSERCIÓN DE LOS PAG EN LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO	12
A.	ANTECEDENTES	12
B.	REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO	12
1.	PROGRAMAS DE ALIMENTOS POR TRABAJO (PAT)	13
2.	ALIMENTOS PARA PROGRAMAS DE EMERGENCIA	14
3.	PROGRAMAS MATERNO-INFANTILES	14
4.	PROGRAMAS DE ALIMENTACION ESCOLAR	14
5.	PROGRAMAS DE ALIMENTACION A POBLACION DESPLAZADA	14
6.	PROGRAMAS DE ALIMENTOS SUBSIDIADOS Y DESARROLLO ECONOMICO	14
IV.	ANEXOS	15
	BIBLIOGRAFIA	20

I. INTRODUCCION

Desde mediados de la década de los años setenta, el INCAP centró su atención en determinados temas clave, cuyo estudio y análisis contribuyeron a obtener un mejor aprovechamiento de la ayuda alimentaria, y buscar que ésta fuera un instrumento eficaz para el desarrollo. En el pasado reciente, el Proyecto: *Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos en Centroamérica y Panamá, (PROPAG)*, identificó la conveniencia de:

Promover y dar apoyo técnico para la definición y ejecución de Políticas y Estrategias Nacionales orientadas hacia una integración más racional de los PAG a los Programas de Desarrollo Económico y Social, de acuerdo a las necesidades específicas de los países y a su capacidad institucional para mejorar la ayuda alimentaria; asimismo, consideró conveniente.

Apoyar técnicamente el diseño y desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación entre las instituciones nacionales responsables de los PAG, así como en las actividades de promoción y coordinación entre las agencias donantes e intermediarias relacionadas con los PAG ¹.

Al respecto de lo anterior, el INCAP apoyó procesos por medio de los cuales los gobiernos de la subregión se dedicaron al diseño y puesta en marcha de estrategias y políticas que vincularan la ayuda alimentaria a la nutrición, la producción y empleo, y otros objetivos del desarrollo. Dichos procesos partieron de la base de que, la ayuda alimentaria debe tener por objeto apoyar un modelo de desarrollo orientado a satisfacer las necesidades básicas de los grupos vulnerables, al fomento del empleo y la tecnología intensiva de mano de obra y a una distribución más equitativa de la renta.

Como producto del apoyo prestado a los países, en lo referente a la definición y puesta en marcha de políticas y/o estrategias nacionales para el uso apropiado de la ayuda alimentaria, se consideró conveniente producir un manual que en forma breve y clara permitiese conocer cuáles son las etapas del proceso que deben tomarse en cuenta para la definición de los instrumentos mencionados.

¹ INCAP: Proyecto Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos en Centroamérica y Panamá. Marzo 1985.

En consecuencia, el presente Manual, se enmarcó dentro de dicho pensamiento, el cual pretende compartir las experiencias acumuladas en la definición y operación de Políticas y Estrategias de los PAG con funcionarios y técnicos de los gobiernos de los países de la región centroamericana, así como con aquellos organismos donantes y voluntarios que intervinieron en ese proceso.

II. ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL USO RACIONAL DE LOS PAG

A. SIGNIFICADO E IMPORTANCIA

Una estrategia nacional se comprende como la orientación deliberada que un gobierno hace de los recursos internos que posee y de aquellos recursos externos a su alcance, para alcanzar determinados objetivos básicos, que beneficien a la mayoría de la población. En el caso de la ayuda alimentaria destinada a distribuirse a grupos específicos de población, la estrategia nacional debe orientarse a utilizar este recurso en las situaciones siguientes:

- a. Apoyo a los planes y programas de desarrollo económico y social como instrumento hacia la seguridad alimentaria de ciertos grupos;
- b. En situaciones de desastres naturales o político-sociales en las que realmente se demuestre su necesidad, y durante el período que se considere oportuno; y
- c. Como complemento de otras medidas para mejorar la condición nutricional de los grupos vulnerables dentro de los programas de compensación social al ajuste económico estructural.

Cada país debe jerarquizar los objetivos de la Estrategia Nacional de los PAG, en función de los factores económicos, políticos y sociales que concurren en el mismo, y que determinan la orientación de los planes de desarrollo que le son aplicables. Dicha Estrategia solamente podrá efectuarse si se logra que los PAG existentes en un país se formulen (o reformulen), ejecuten y evalúen dentro de dicho marco, aun cuando éstos sean de diferente tipo y dimensión y tengan diferentes mecanismos efectivos de coordinación entre las instituciones nacionales responsables de los PAG; por otra parte, que se efectúen actividades de promoción y coordinación entre las agencias donantes e intermediarias relacionadas con los PAG.

Paralelamente, la Estrategia debe considerar el apoyo político, técnico y financiero durante el período de promoción, formulación e implantación de la misma. La necesidad de la formulación de una estrategia nacional de los PAG, surge en vista de la evidencia disponible, la cual aplica a todos los países de la subregión, en el sentido de que el uso actual que hacen de la ayuda alimentaria de origen interno o externo, no responde a lineamientos nacionales definidos que permitan hacer un uso racional y efectivo de dicha ayuda y un mejor aprovechamiento en el desarrollo económico y social. La carencia de tal estrategia se refleja en las deficiencias que presentan los PAG desde su formulación; las dificultades durante su ejecución, al no disponer del apoyo necesario para su operación; y al final el limitado logro de

sus objetivos. Consecuentemente, esta situación ha llevado a la proliferación de PAG aislados, ejecutados fuera de las prioridades nacionales e institucionales, y lo que es peor, a la duplicación de esfuerzos y traslape de acciones ².

La definición y establecimiento de una estrategia de uso de los PAG, se inscribe dentro de un marco de referencia subregional, el cual se caracteriza por una profunda crisis económica y social; situación que a su vez, agudiza las condiciones estructurales internas de cada país. En consecuencia, se plantea un reto a los gobiernos de los países, en el sentido de encontrar soluciones inmediatas y eficaces a los principales problemas sociales que afectan a sus poblaciones. Esto, como ha sido demostrado en el pasado, es más importante alcanzarlo, por cuanto la insatisfacción de necesidades básicas para grandes sectores de población, son motivo de inestabilidad política y social.

En algunos países, en base a su disponibilidad de recursos u otros factores pertinentes, la ayuda alimentaria podría considerarse, como un instrumento transitorio, el cual podría utilizarse en tanto se desarrollan las condiciones necesarias para alcanzar la seguridad alimentaria. En tal sentido, lo aconsejable es que la ayuda alimentaria se oriente a la promoción de las acciones que favorezcan el logro de la seguridad alimentaria, especialmente al fomento de programas de apoyo a la producción de alimentos básicos.

B. PROCESO PARA EL DISEÑO Y APLICACION DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE LOS PAG

El diseño y aplicación de una estrategia nacional de los PAG para los países de la subregión, es un proceso de planificación, el cual se desarrolla a través de la ejecución de un conjunto de etapas interrelacionadas entre sí. Este proceso de planificación es una articulación dinámica de cuatro momentos que se repitieron constantemente, con diferente contenido, fechas y contextos situacionales diversos:

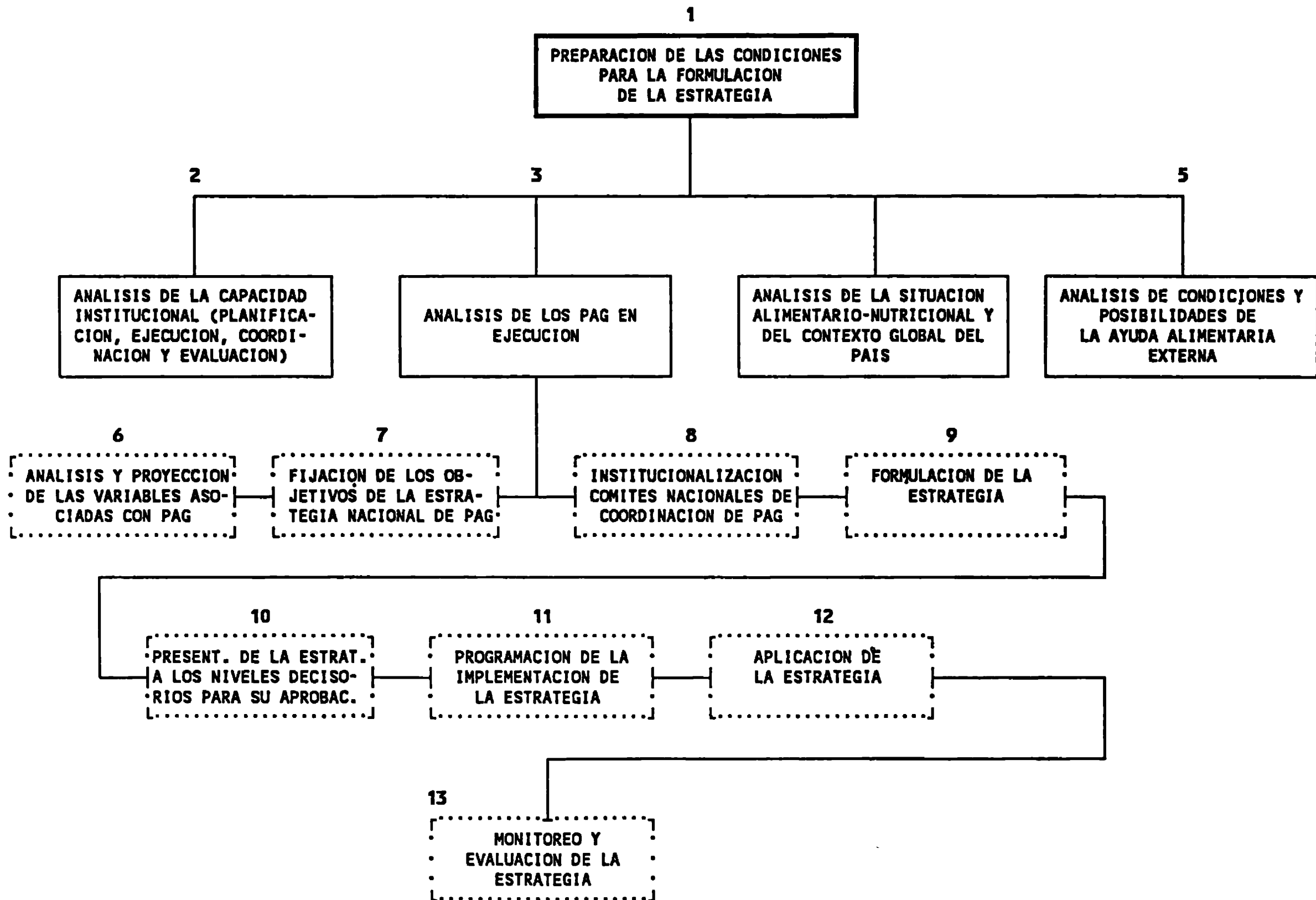
- Momento explicativo: sirve para analizar la realidad de ayuda alimentaria.
- Momento normativo: se concentra en el diseño técnico para proponer cómo "debe ser" enfocada la ayuda alimentaria.
- Momento político-estratégico: articula el "debe ser" con el "puede ser"
- Momento táctico-operacional: es el momento de ejecutar y promover las acciones propuestas en la Política o Estrategia Nacional de los PAG.

Dicho proceso se presenta a continuación en el Cuadro 1.

² INCAP op. cit.

CUADRO 1

PROCESO PARA EL DISEÑO Y APLICACION DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE LOS PAG



1. PREPARACION DE LAS CONDICIONES PARA LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA.

El organismo nacional responsable de coordinar los PAG debe tomar una decisión institucional hacia la formulación de la Estrategia Nacional de los PAG.

Dicha entidad debe designar a los funcionarios nacionales que se responsabilizarán de cada etapa del proceso, hasta la creación de un Comité Nacional Coordinador.

Asimismo, deben identificarse los requerimientos de apoyo técnico necesarios y solicitar el respaldo de las otras instituciones pertinentes.

2. ANALISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA PLANIFICACION, EJECUCION, COORDINACION Y EVALUACION DE LOS PAG.

Esta etapa requiere de un diagnóstico preliminar de la capacidad de las instituciones ejecutoras de los PAG en cuanto a: manejo logístico, sistema de información, manejo gerencial y apoyo comunitario.

Debe determinarse el grado de coordinación existente entre los organismos relacionados con los PAG, y medir el interés de los organismos para contribuir al proceso.

El resultado de esta etapa será la identificación de la capacidad institucional disponible, y las medidas requeridas para fortalecerla.

3. ANALISIS DE LOS PAG EN EJECUCION.

Para efectuar este análisis, lo ideal es contar con una evaluación de proceso e impacto de todos los PAG; no obstante, no debe condicionarse el desarrollo de esta etapa a la existencia de tal evaluación, ya que puede usarse la información disponible; es indispensable, sin embargo, que se identifiquen los problemas que impiden la efectividad de los PAG.

Por otro lado, debe insistirse que todo PAG, desde su formulación, contemple actividades de evaluación, que faciliten posteriormente la evaluación global de la Estrategia Alimentaria.

4. ANALISIS DE LA SITUACION ALIMENTARIO-NUTRICIONAL Y DEL CONTEXTO GLOBAL DEL PAIS.

En esta etapa debe recopilarse la documentación e información existente sobre la situación alimentario-nutricional con un enfoque integral, el cual debe incluir, entre otros, el análisis de las siguientes variables: ingreso-capacidad de compra, precio de los alimentos, consumo y hábitos alimentarios, disponibilidad de alimentos para uso humano, canales de distribución de los alimentos, distribución geográfica, situación nutricional y todos los aspectos que contribuyan a mejorar el conocimiento y comprensión de la alimentación y nutrición y sus factores causales. En el Anexo 1 se incluye uno de los modelos que facilitaron el diseño de la política y sistema de seguridad alimentario-nutricional de Guatemala.

A través de este proceso, puede determinarse la magnitud y naturaleza de la situación alimentario-nutricional y detectarse cómo podría afectarla, la ayuda alimentaria.

5. ANALISIS DE CONDICIONES Y POSIBILIDADES DE LA AYUDA ALIMENTARIA EXTERNA.

En esta etapa se analizan los intereses y la conducta de los organismos internacionales relacionados con la ayuda alimentaria, con el fin de conocer la gama de posibilidades existentes que puede aprovecharse, así como sus potenciales restricciones. Este análisis supone una revisión de los programas y proyectos de alimentación a grupos, tanto los ejecutados como los vigentes. Asimismo, debe revisarse los posibles compromisos que a este respecto se hayan adquirido para el futuro. Es muy importante el conocimiento de las condiciones y estilos propios de cada donante para dimensionar los posibles flujos de ayuda alimentaria a requerir.

6. ANALISIS Y PROYECCION DE LAS VARIABLES ASOCIADAS CON LOS PAG.

En esta etapa deben integrarse los factores considerados en las etapas anteriores con el propósito de identificar las principales interacciones entre ellos; y esclarecer cómo influyen esos factores en la planificación, ejecución, coordinación y evaluación de los PAG.

Asimismo, debe proyectarse el probable comportamiento de dichos factores en el futuro, a efecto de incorporar estas consideraciones en las subsiguientes etapas.

7. FIJACION DE LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LOS PAG.

En base de los resultados de la etapa anterior y a sus prioridades, cada país determina los objetivos que los PAG van a satisfacer. Se considera que los objetivos deben estar orientados a utilizar los PAG únicamente en:

- a. Apoyo a los planes y programas de desarrollo económico y social, como instrumento hacia la seguridad alimentaria de ciertos grupos.
- b. En situaciones de desastres naturales o político-sociales, en las que realmente se demuestre su necesidad y solamente durante el período que se considere oportuno; y,
- c. Como complemento de otras medidas requeridas para mejorar la condición nutricional de los grupos vulnerables dentro de los programas de compensación social al ajuste económico estructural.

En la jerarquización de los objetivos, cada país debe tomar en cuenta:

- Las políticas nacionales de desarrollo vigentes.
- La magnitud y naturaleza del problema alimentario-nutricional.
- Los intereses, orientaciones y capacidades de los países donantes.
- La posibilidad de incorporar la participación de la comunidad en los programas.
- La capacidad institucional disponible.
- La factibilidad técnica de los PAG.

Dadas las condiciones de crisis y conflicto por las que atraviesa la región, es posible que ocurran eventos que obstaculicen el logro de los objetivos de la estrategia de los PAG, así como los resultados previstos en cada uno de los proyectos. Dichos obstáculos pueden afectar total o parcialmente la estrategia de los PAG y ocasionar una revisión de los objetivos para adaptarlos a las condiciones prevalecientes.

Por otro lado, deben identificarse los obstáculos previsibles, tales como las deficiencias detectadas en las etapas 2-5 (como pueden ser la falta de capacidad institucional o de información sobre las condiciones y posibilidades de la ayuda alimentaria externa). A dichos obstáculos hay que buscársele soluciones que contrarresten su peso negativo. En el caso de que solución no éste al alcance, las limitaciones deben tomarse en cuenta en el momento de formular la estrategia.

8. INSTITUCIONALIZACION DE LOS COMITES NACIONALES DE COORDINACION DE LOS PAG.

Sobre la base institucional creada en las etapas anteriores, se hace necesario institucionalizar formalmente un comité nacional integrado por representantes de los organismos gubernamentales más relacionados con los PAG, tales como: los Ministerios de Planificación, de Salud, de Educación y de Agricultura, y los otros organismos ejecutores y responsables de los aspectos logísticos y financieros. Para su efectivo funcionamiento, dicho Comité debe contar con un reglamento que rija sus funciones y responsabilidades y que permita su continuidad en el tiempo.

Se sugiere que, hasta donde sea posible, la ubicación de este Comité quede dentro de los respectivos Ministerios o Consejos de Planificación existentes en los países.

La primera tarea del Comité debe ser la formulación de la Estrategia Nacional de los PAG. Sus funciones posteriores deben incluir la promoción y seguimiento de la Estrategia, a efecto de que los PAG se desarrollen de acuerdo con los objetivos establecidos. El Comité debe coordinar las propuestas para nuevos programas alimentarios o reformulaciones de programas ya existentes, así como coordinar las evaluaciones de los PAG.

9. FORMULAR LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LOS PAG.

En esta etapa se formula la Estrategia según los objetivos e instrumentos ya acordados por el país. La Estrategia, debe establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación que permita medir su eficiencia y eficacia, para lo cual debe determinarse, desde el principio, los elementos que permitan su desarrollo.

El resultado de esta etapa debe ser un documento que integre los elementos vistos en las etapas anteriores y que pueda presentarse a las autoridades pertinentes para su discusión y posterior aprobación.

10. PRESENTAR LA ESTRATEGIA A LOS NIVELES DECISIVOS PARA SU APROBACION.

En esta etapa, con las autoridades políticas del nivel superior, debe discutirse la factibilidad política e institucional de aplicar la estrategia formulada, así también las implicaciones de toda índole que esto representa, ajustándola de acuerdo con los intereses nacionales y los elementos propios del programa económico-social vigente.

La aprobación permite el apoyo financiero y técnico necesario y la designación institucional de las responsabilidades para su puesta en marcha.

11. PROGRAMAR LA IMPLANTACION DE LA ESTRATEGIA.

Esta programación consiste en una serie de actividades, indispensables para la aplicación efectiva de la Estrategia, tales como: el fortalecimiento de la capacidad institucional, la formulación de los PAG existentes, el desarrollo de investigaciones requeridas, la capacitación del personal, y el diseño y establecimiento del sistema de información. Tales actividades deben implantarse en una forma coherente y en un tiempo estipulado.

12. APLICACION DE LA ESTRATEGIA.

La operación o puesta en marcha de una estrategia o política nacional de los PAG requiere de la designación de una institución que sea responsable de la coordinación de los sectores que en ella participan. Para ello es necesario formular los criterios que permitan seleccionar en forma idónea a la institución responsable.

Obviamente, para la puesta en marcha de una política nacional de los PAG deben haberse desarrollado exitosamente las etapas anteriores. Es conveniente, sin embargo, tomar en cuenta que dada la práctica institucional en nuestros países, el momento político es muy importante. Específicamente, debe tomarse en consideración que el inicio de todas las etapas anteriores deben desarrollarse, de ser posible, al inicio de un período gubernamental, de manera que el desarrollo de dichas etapas permita que la aplicación de la Estrategia se ubique, cuando menos, hacia el término de medio período gubernamental. Todo ello se señala en virtud de la experiencia acumulada, en el sentido de que al no cubrir todas las etapas anteriores a la presente durante la primera mitad del período gubernamental, será muy difícil lograr un efecto demostrativo de la conveniencia de la puesta en marcha de la Política Nacional de Ayuda Alimentaria. Lo anterior se experimentó en: El Salvador, Honduras y Costa Rica.

13. MONITOREO Y EVALUACION DE LA ESTRATEGIA.

El seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional de los PAG, consiste en un examen continuo, por parte del ente responsable, en coordinarla, en todas las instituciones involucradas a los niveles centrales y regionales, respecto

a la ejecución de las actividades inherentes a cada uno de los Proyectos de Alimentación a Grupos, con el fin de asegurar que el cumplimiento de las actividades, por parte de cada uno de los proyectos, permita la realización de los objetivos y propósitos de la Estrategia. Por otra parte, el monitoreo y evaluación de la Estrategia deben facilitarles el apoyo institucional financiero y político a los diferentes proyectos, de manera que el proceso de distribución de alimentos y actividades asociadas se produzcan de acuerdo al programa en la Estrategia.

Complementariamente al monitoreo, deben efectuarse evaluaciones que midan el efecto que una Estrategia Nacional de Ayuda Alimentaria haya tenido sobre la población hacia la cual van dirigidos los proyectos, así como el costo, y los beneficios que de la aplicación de la Estrategia se hayan obtenido. Todo ello a fin de capitalizar las experiencias percibidas y documentar las restricciones que limitan el uso apropiado de recursos alimentarios y financieros utilizados para estos propósitos.

III. PROCESO DE INSERCIÓN DE LOS PAG EN LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

A. ANTECEDENTES

La institucionalización de la planificación para el desarrollo en los países de la subregión se inició a principios de la década de los años cincuenta. En dicha época, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desarrolló esfuerzos tendientes a promover la "programación del desarrollo". Fue así, como la planificación se orientó a racionalizar la actividad económica del estado y a coordinar la política de desarrollo.

Los resultados alcanzados por los procesos y sistemas de planificación durante las cuatro décadas en que han operado, no han respondido plenamente a las necesidades para las que fueron creados.

La práctica gubernamental ha revelado que en la actualidad los procesos y sistemas de planificación de la subregión se caracterizan por:

- Falta de un pleno apoyo político;
- Ausencia de mecanismos operativos;
- Deficiencias en la coordinación entre planes y presupuestos;
- Reducida capacidad operativa de las instituciones que conforman el aparato administrativo estatal; y,
- Excluir a la comunidad.

B. REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO

Es indispensable que los países de la subregión fortalezcan los sistemas y procesos de planificación, a efecto de permitir garantizar la eficacia de la Estrategia de los PAG. Este fortalecimiento institucional de la planificación, en lo que respecta a PAG, debe cubrir los siguientes aspectos básicos:

- a. Apoyo político al sistema y al proceso de planificación alimentaria y a las instituciones ejecutoras relacionadas con los PAG;
- b. Fomento y desarrollo de la capacidad ejecutora de las instituciones responsables de los PAG; y,

- c. Fomento de la coordinación de las agencias involucradas en dicha ayuda en los países en donde se reciben donaciones externas de alimentos.

En la medida en que se logren avances concretos en los aspectos antes enunciados, así será el avance que se obtenga en implantar la Estrategia Nacional de los PAG.

La Estrategia Nacional de los PAG necesita el establecimiento de un mecanismo nacional coordinador, que integre a las instituciones responsables de la ejecución de los PAG. Este mecanismo de coordinación debe encargarse de las funciones de promoción, seguimiento y evaluación de la estrategia, a efecto de que los organismos ejecutores de los PAG desarrollen sus programas de acuerdo a lo establecido en la Estrategia Nacional de los PAG adoptada.

Finalmente, el proceso de planificación, programación y presupuesto, debe flexibilizarse a efecto de crear una apertura programática, con el fin de poder insertar los PAG dentro de los planes de desarrollo. Esta apertura, permitirá que cada país aproveche la orientación desarrollista del conjunto de los PAG que conforman la Estrategia. A ese respecto, los tipos de PAG que podrían implantarse son los siguientes:

1. PROGRAMAS DE ALIMENTOS POR TRABAJO (PAT)

Los PAT pueden desarrollarse en función de la seguridad alimentaria, incluyendo acciones integradas para aumentar la producción de alimentos básicos, tales como: desarrollar infraestructuras agrícolas (construcción de sistemas de riego, apertura de caminos para facilitar la incorporación de tierras a la producción y distribución de alimentos); capacitación a pequeños agricultores; subsidio alimentario durante períodos claves en los ciclos de producción; etc.

La Estrategia de los PAG puede contemplar el uso de alimentos para casos de desempleo o subempleo, sobre todo cuando las actividades van orientadas hacia la producción de alimentos o hacia actividades para el desarrollo de infraestructura o de otras actividades comunales que resulten en beneficio colectivo.

Dentro de la estrategia específica para los PAG debe establecerse claramente que, junto a los alimentos, hay que designar fondos, no sólo para la adquisición de insumos necesarios y asistencia técnica, sino para los entrenamientos requeridos, a fin de asegurar la eficacia y eficiencia de los proyectos que se ejecuten.

La Estrategia en los PAG debe fomentar la participación de la comunidad en la identificación y selección de los proyectos, así como en su ejecución y evaluación.

2. ALIMENTOS PARA PROGRAMAS DE EMERGENCIA

Los programas de emergencia deben responder a las necesidades específicas de los distintos grupos y a la naturaleza de la emergencia. En los programas de emergencia que requieran ayuda alimentaria para los grupos afectados, ésta debe satisfacer las necesidades básicas de las familias hasta que puedan retornar a su vida normal. Debe recordarse que no, necesariamente, se requiere de ayuda alimentaria durante las emergencias.

Siempre que sea posible, en los programas de emergencia deben participar los adultos en actividades que contribuyan a normalizar su condición de vida (reparación de viviendas, vías de transporte, servicios de agua, etc.). La Estrategia debe prever que estos programas sean temporales y que se evalúen apropiadamente.

3. PROGRAMAS MATERNO-INFANTILES

Estos PAG deben asociarse con actividades de Atención Primaria en Salud, tales como: saneamiento ambiental, educación en salud y nutrición, capacitación de personal de apoyo, etc.

4. PROGRAMAS DE ALIMENTACION ESCOLAR

De ser posible, estos PAG deben vincularse a actividades de educación formal e informal, huertos escolares y otras actividades productivas a nivel de la comunidad.

5. PROGRAMAS DE ALIMENTACION A POBLACION DESPLAZADA

En programas de emergencia para desplazados, los criterios de selección deben ser realmente humanitarios, basados en verdadera necesidad y no en su afiliación o inclinación a grupos religiosos o políticos.

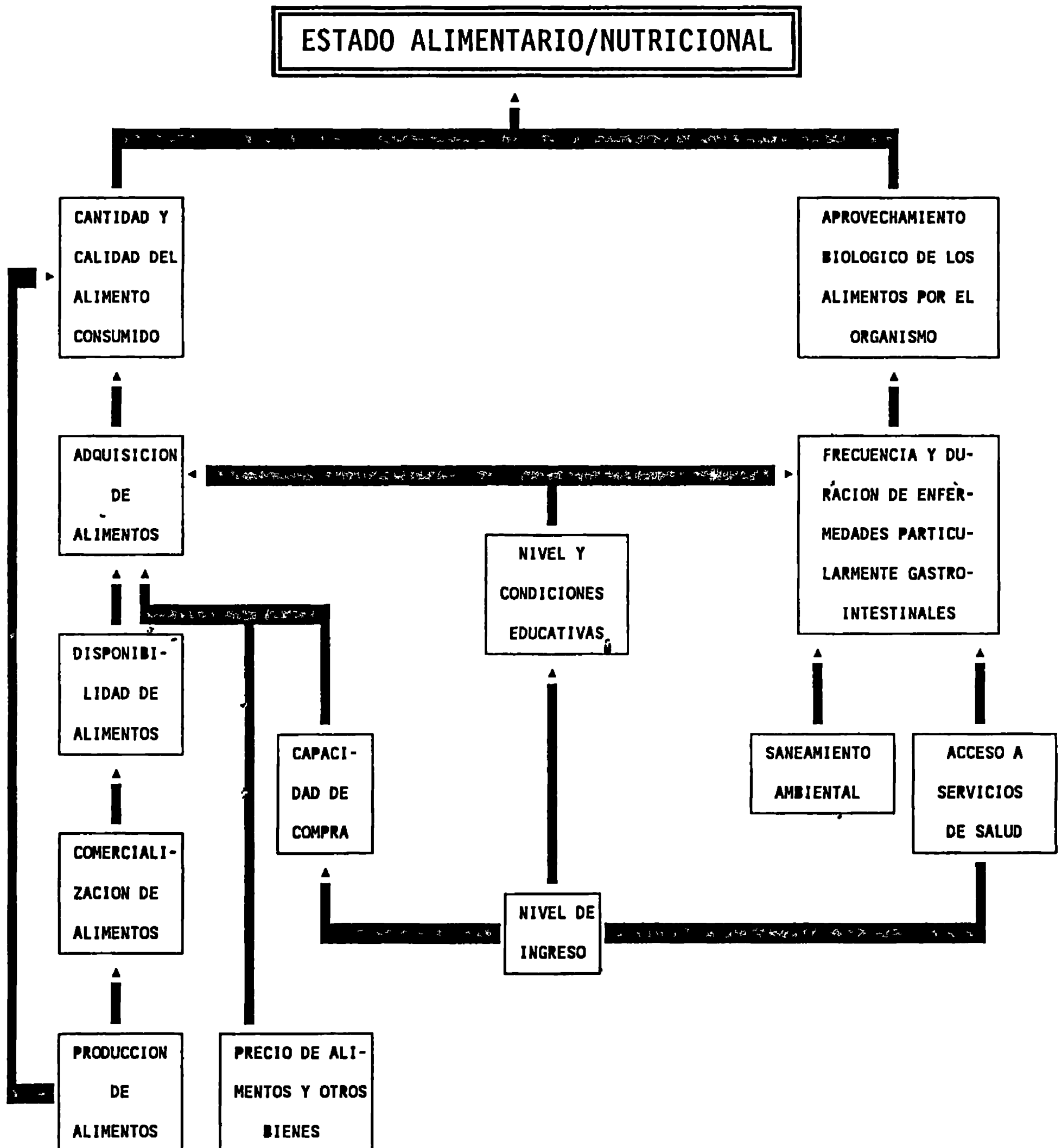
6. PROGRAMAS DE ALIMENTOS SUBSIDIADOS Y DESARROLLO ECONOMICO

Cada país debe analizar hasta dónde los PAG podrían ser un medio para entregar fondos que se destinen ya sea a financiar pequeños proyectos productivos o bien a servicios a la comunidad.

IV. ANEXOS

ANEXO 1

MODELO ANALITICO UTILIZADO PARA EL DISEÑO DE LA POLITICA Y SISTEMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIO-NUTRICIONAL EN GUATEMALA



ANEXO 2

RELACIONES CAUSALES PREVISIBLES ENTRE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SITUACION ALIMENTARIO-NUTRICIONAL

RESULTADOS DE LAS MEDIDAS DE LOS PAE

EFFECTOS EN LA SITUACION ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Incremento de precio de alimentos

Reducción de los alimentos disponibles
al nivel del hogar

Disminución de los ingresos de las
familias

Reducción de alimentos disponibles y
acceso a servicios privados

Disminución del empleo

Reducción de alimentos disponibles y
acceso a servicios privados

Disminución del gasto público

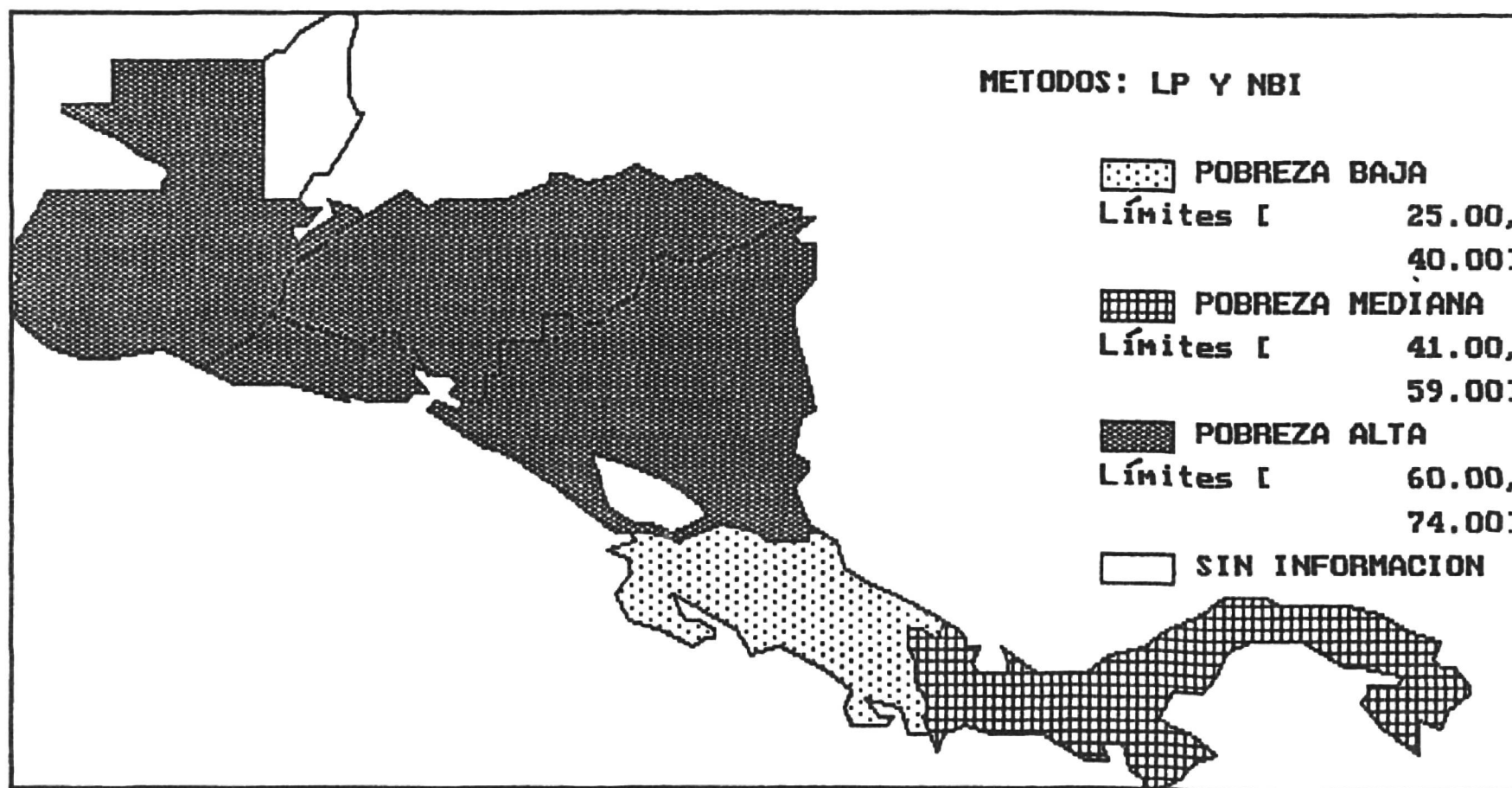
Reducción de alimentos disponibles y
acceso a servicios públicos

Recorte de programas sociales

Reducción de los derechos de acceso a
servicios públicos de:
salud, nutrición, educación y vivienda

ANEXO 3

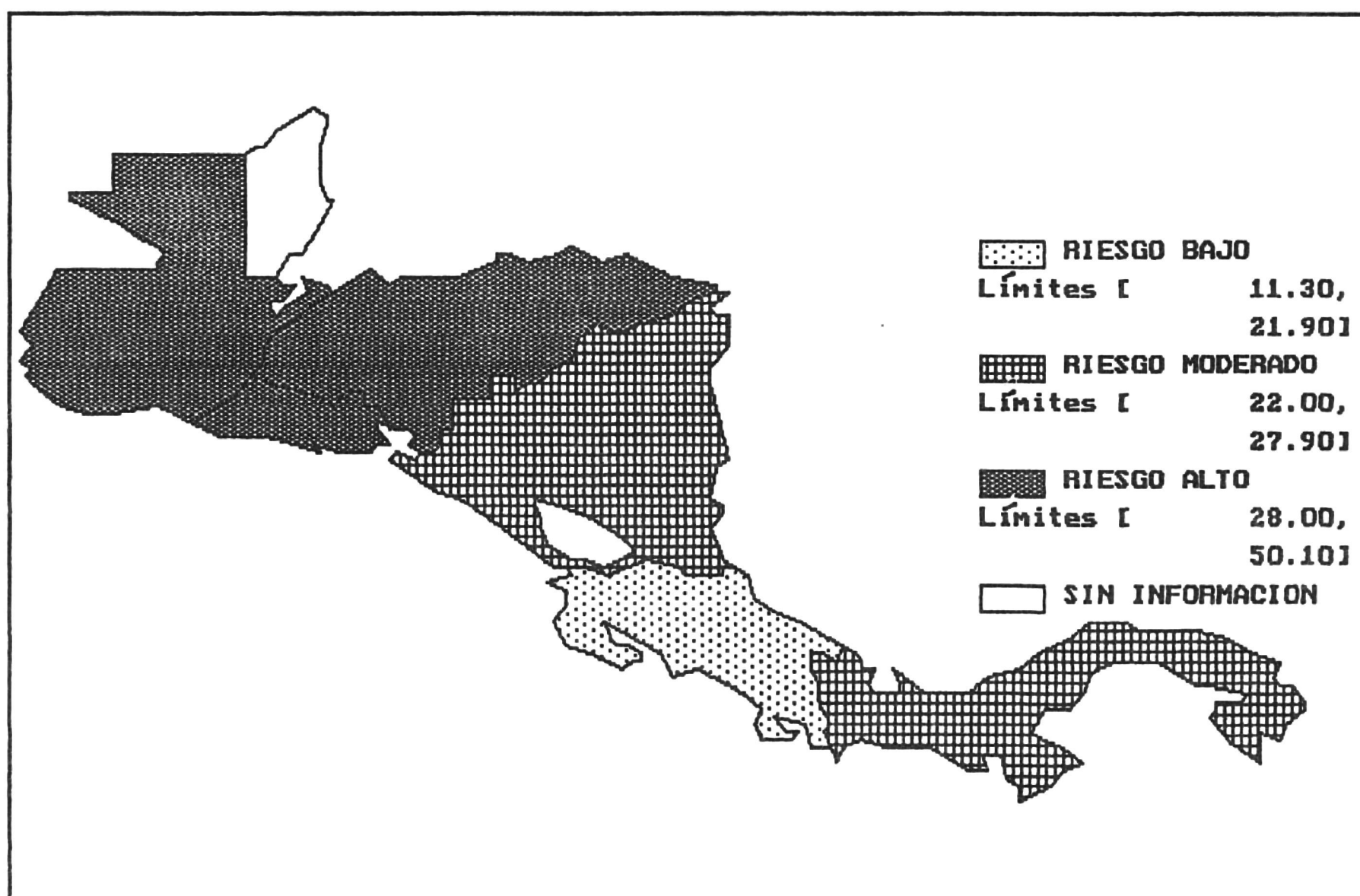
MAPA DE LA POBREZA EN CENTROAMERICA % DE PERSONAS POBRES, DE LA POBLACION TOTAL ENTRE 1986-1990 DATOS PNUD



ANEXO 4

MAPA DE LA DESNUTRICION EN ESCOLARES, A PARTIR DE LA PREVALENCIA DE RETARDO EN TALLA PARA LA EDAD (-2 SD DE LA REFERENCIA OMS)

Fuente: Censos de talla de escolares 1985-1988.



BIBLIOGRAFIA

1. Aranda-Pastor, J. y L. Sáenz (Eds). El Proceso de Planificación de la Alimentación y Nutrición. INCAP. Guatemala, 1981.
2. Beghin, I. et. al. Desnutrición, desarrollo nacional y planificación. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana. Vol. LXXXIX. No. 6. 1980.
3. CEPAL-ILPES-UNICEF. Desarrollo social en los 80. Chile, 1984.
4. Chakravarty, S. y Norestein-Rodan P.N. Vinculación de la ayuda alimentaria con otros tipos de ayuda. FAO. Roma 1985.
5. Dandekar, V.M. La demanda de alimentos y las condiciones que rigen la ayuda alimentaria durante el desarrollo. FAO. Roma 1965.
6. Del Canto, Juan. La Planificación de la Alimentación y Nutrición. 1982.
7. Del Canto J., L. Sáenz, C. Talavera, Ch. Teller, V.W. Bent y J. Aranda-Pastos. Evaluación de las políticas de Alimentación y Nutrición. En: Curso Internacional de Planificación y Alimentación y Nutrición (CIPAN-79). Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), Universidad de Chile. Santiago de Chile, 1979.
8. Desau, Jan. Función que cumplen los programas multilaterales de ayuda alimentaria. FAO. Roma 1965.
9. Fitzgerald, D.A. Problemas de funcionamiento y administración de la ayuda alimentaria. FAO. Roma 1965.
10. Grupo de Trabajo Ad-Hoc. Lineamientos para una estrategia de los PAG. INCAP. Guatemala, 1985.
11. Gwatkin, D.R. et al. Qué cabe esperar de las intervenciones sanitarias y nutricionales. Foro Mundial de la Salud. 1981.
12. INCAP. Desarrollo del proceso de planificación multisectorial de la ayuda en Centro América y Panamá. Guatemala, 1978.

13. Mellor, John W. La ayuda alimentaria: reflexiones sobre un decenio de acción. Alimentación y Nutrición. FAO. 10(1): 101-116, 1984.
14. Rivera, Tito. Ajuste Estructural y Situación Alimentario Nutricional en Centro América. Guatemala, agosto 1991.
15. Matus, Carlos. Planificación y Gobierno. Washington, 1988.