

GUÍA PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DE PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

GUÍA PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DE PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

*Cecilio Morón
Editor*



*Dirección de Alimentación y Nutrición
Oficina Regional para América Latina y el Caribe*

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

Santiago de Chile, 2001

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales.

© FAO 2001

PRÓLOGO

Esta Guía tiene como propósito proveer algunos instrumentos para estimular la integración de funciones sinérgicas en el campo de la seguridad alimentaria y nutrición a nivel municipal, en el marco de los procesos de descentralización de la gestión pública y la desconcentración de los recursos que tiene lugar en la mayoría de los países de América Latina.

El fortalecimiento de la gestión administrativa municipal ofrece grandes ventajas para aumentar la eficiencia de los programas y acciones de seguridad alimentaria y nutrición que llevan a cabo diversos ministerios, entidades descentralizadas, empresas del sector público y organizaciones no gubernamentales.

El municipio puede determinar mejor los problemas de acceso a los alimentos y de otra índole que afectan a la comunidad; puede integrar y potenciar los recursos disponibles a nivel local y los provenientes de diversas fuentes, y a la vez puede aprovechar la participación y el compromiso de la comunidad organizada para resolver sus problemas.

En este contexto, esta Guía pretende motivar a las autoridades y equipos de trabajo municipales a incorporar componentes alimentarios y nutricionales en sus planes de desarrollo, con especial énfasis en el logro de la seguridad alimentaria de las familias que por su condición de pobreza, están en condición de riesgo nutricional.

Los capítulos abordan distintos aspectos de la problemática alimentaria y nutricional con un enfoque práctico y tendiente a aportar las bases para facilitar la implementación y el manejo de las propuestas que se incluyen. Aunque los contenidos son complementarios, todos los capítulos pueden ser analizados en forma independiente, de acuerdo a los intereses y prioridades de los distintos grupos que trabajan en el municipio.

Estamos conscientes de la diversidad de tamaño, recursos y niveles de complejidad de la organización municipal en los distintos países de América Latina, situación que se repite dentro de un mismo país. Este material está principalmente destinado a los municipios medianos y pequeños, con menor disponibilidad de equipos técnicos para la planificación y conducción de las estrategias de desarrollo decididas por el gobierno local. Se estima, sin embargo, que aún las municipalidades más pequeñas y con menos recursos, tienen la posibilidad de optimizar el uso de los recursos existentes en la comunidad, sean éstos provenientes del gobierno central o provincial, del propio municipio, o de los diversos programas y proyectos financiados por organismos no gubernamentales o por agencias internacionales.

Esperamos que esta Guía pueda ser una contribución para que las autoridades y técnicos municipales promuevan el desarrollo de programas destinados a mejorar la seguridad alimentaria y nutrición de las familias que habitan en el municipio.

Dr. Cecilio Morón
Oficial Principal de Política
Alimentaria y Nutrición

AUTORES

Edmundo J. Alvarez V., Médico y Cirujano, MSc. en Salud Materno Infantil y Nutrición, Ex-Asesor para OPS/OMS y PNUD/PMA en Programas y Proyectos de Salud Materno Infantil y Nutrición, Guatemala.

Norberto Frigerio, Economista Agrícola Ph.D. Ex Oficial Principal de Productos Básicos, Comercio y Seguridad Alimentaria, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Carola García G., Ingeniero Agrónomo, Magister en Planificación en Alimentación y Nutrición. Profesora Asistente, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, Universidad de Chile.

Antonieta López, Licenciada en Trabajo Social, MSc. en Administración Pública. Directora del Departamento de Medicina Preventiva, Caja Costarricense de Seguro Social, Costa Rica.

Cecilio Morón, Médico Cirujano, Especialista en Nutrición, MSc. en Bioquímica y Nutrición Humana, Diplomado en Organización y Administración Hospitalaria. Oficial Principal de Política Alimentaria y Nutrición, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Bertha Muñoz, Médico Veterinaria. Ex Directora de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud, Perú; Consultora para Programas de Protección de Alimentos de la ONG Desafío y Respuesta (DYR) para la Cooperación Española y Médicos del Mundo.

Sonia Olivares C., Nutricionista, Magister en Planificación en Alimentación. Profesora Asociada, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, Universidad de Chile.

José Palomino, Médico Veterinario Sanitarista, Postgrado en Salud Pública Veterinaria. Ex Director de la Dirección Ejecutiva de Protección de Alimentos y Zoonosis, Ministerio de Salud, Perú. Representante del Perú en el Comité del Codex Alimentarius.

Zillyham Rojas, Ingeniero de Sistemas, Doctor en Salud Pública. Presidente de la Junta Directiva del Instituto Centroamericano de la Salud (ICAS), Nicaragua.

Gladys Salinas F., Nutricionista, Diplomada en Gestión de Instituciones de Salud. Sectorialista de Salud, Educación y Social, Secretaría de Planificación de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, Región Metropolitana, Chile. Profesora de Gestión de Servicios de Alimentación, Escuela de Nutrición y Dietética, Facultad de Medicina, Universidad de Chile.

Guilherme Schuetz, Ingeniero Agrícola, Oficial de Mercadeo y Finanzas Rurales, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Luis Tacsan Chen, Médico Especialista en Pediatría, MSc. en Salud Pública y Nutrición Internacional. Jefe de la Sección Vigilancia Nutricional, Ministerio de Salud, Costa Rica.

AGRADECIMIENTOS

Los capítulos de esta Guía fueron preparados a solicitud de la FAO, mediante contrato de autor, por las Profesoras Sonia Olivares, Carola García y Gladys Salinas (capítulo 1); Dr. Luis Tacsan Chen, Ing. Zillyham Rojas y Lic. Antonieta López (capítulo 2); Ing. Guilherme Schuetz e Ing. Norberto Frigerio (capítulo 3) Dra. Bertha Muñoz y Dr. José Palomino (capítulo 4); Dr. Edmundo Alvarez (Capítulo 5); y Prof. Sonia Olivares (capítulo 6). El Dr. Cecilio Morón elaboró artículos complementarios para los capítulos 2 y 4.

Efectuaron valiosos aportes para el capítulo 3 la Dra. Marianella Godines, Municipalidad de Tacna y el Sr. Julio Injante, Municipalidad de Villa El Salvador, Perú.

En la revisión de los capítulos colaboraron los siguientes funcionarios de la Dirección de Alimentación y Nutrición de la FAO: Dra. Lourdes Costarrica, Lic. Teresa Calderón y Dra. Irela Mazar. El diseño y la ilustración del manual fue realizada por la Sra. Luz María González Silva. En la edición colaboró la Prof. Sonia Olivares.

La coordinación del trabajo, la revisión y edición final del libro fue realizada por el Dr. Cecilio Morón.

A todas las personas mencionadas se les agradece la valiosa colaboración brindada.

CAPÍTULO 1	RELACIÓN DEL MUNICIPIO CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN DE LAS FAMILIAS QUE HABITAN EN SU ESPACIO TERRITORIAL	7
	<i>I. Introducción</i>	8
	<i>II. Seguridad alimentaria y nutrición de la comunidad</i>	10
	<i>III. Análisis de la situación alimentaria y nutricional de la población del municipio</i>	11
	<i>IV. Identificación de soluciones a los problemas detectados</i>	21
	<i>V. Lineamientos para la formulación de un plan de acción municipal orientado a mejorar la seguridad alimentaria familiar</i>	23
	<i>VI. Formulación del plan operativo de carácter intersectorial</i>	34
	<i>VII. Proyectos comunitarios orientados a la seguridad alimentaria y nutrición</i>	38
	<i>VIII. Estrategias para la capacitación de recursos humanos</i>	46
	<i>IX. Bibliografía</i>	49
CAPÍTULO 2	BASES PARA EL DISEÑO Y OPERACIÓN DE UN SISTEMA DE VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SISVAN) LOCAL	52
	<i>I. Introducción</i>	53
	<i>II. Decisión y apoyo político para la implementación del SISVAN local</i>	54
	<i>III. Metodología para la implementación del SISVAN local</i>	57
	<i>IV. Indicadores</i>	73
	<i>V. Organización y funcionamiento del SISVAN local</i>	76
	<i>VI. Recomendaciones para la asistencia técnica internacional</i>	85
	<i>VII. Bibliografía</i>	86
CAPÍTULO 3	LA ACCIÓN MUNICIPAL EN EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS	88
	<i>I. Introducción</i>	89
	<i>II. Caracterización genérica de las principales acciones y estructuras de comercialización desarrolladas por los municipios</i>	93
	<i>III. Lineamientos para la acción municipal en el mejoramiento del abastecimiento de alimentos a nivel local</i>	100
	<i>IV. Conclusiones</i>	109
	<i>V. Bibliografía</i>	113
CAPÍTULO 4	IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL DE ALIMENTOS	114
	<i>I. Importancia del control municipal de alimentos</i>	115
	<i>II. Consideraciones generales para la implementación de un sistema municipal de control de alimentos</i>	117
	<i>III. Propuesta de un programa municipal de control de alimentos</i>	142
	<i>IV. Guía para el establecimiento de programas de control de alimentos de venta en la vía pública</i>	150
	<i>V. Bibliografía</i>	171
CAPÍTULO 5	MANEJO DE PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA A NIVEL MUNICIPAL	174
	<i>I. Introducción</i>	175
	<i>II. Conceptos básicos para organización de programas alimentarios</i>	179
	<i>III. Selección de beneficiarios para los distintos programas</i>	192
	<i>IV. Administración de los alimentos</i>	195
	<i>V. Sistemas de información</i>	200
	<i>VI. Personal</i>	204
	<i>VII. Bibliografía</i>	207
CAPÍTULO 6	INTERVENCIONES EDUCATIVAS EN ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN. UN ENFOQUE MUNICIPAL	209
	<i>I. Introducción</i>	210
	<i>II. Etapas de la planificación de una intervención educativa en nutrición a nivel municipal</i>	214
	<i>III. Formulación de una intervención local en nutrición</i>	223
	<i>IV. Bibliografía</i>	230

CAPITULO 1

**RELACIÓN DEL MUNICIPIO CON LA
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN
DE LAS FAMILIAS QUE HABITAN
EN SU ESPACIO TERRITORIAL**

Sonia Olivares, Carola García y Gladys Salinas



I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996), existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana. El que un país tenga una disponibilidad global de alimentos suficiente para cubrir las necesidades de su población, no garantiza que todas las familias disfruten de seguridad alimentaria. Esta depende de diversos factores económicos, geográficos, sociales y culturales, que afectan el acceso físico a los alimentos y la capacidad de las familias para comprarlos o producirlos.

Los problemas de inseguridad alimentaria son especialmente frecuentes en algunos países de Centroamérica y el área andina de América del Sur. Sin embargo, en todos los países latinoamericanos existen zonas y grupos de población particularmente expuestos, cuya precaria situación alimentaria se asocia con altas tasas de mortalidad infantil, elevada prevalencia de desnutrición, anemia y otras deficiencias nutricionales. Alcanzar la seguridad alimentaria se convierte así en una meta indispensable para mejorar la calidad de vida de millones de personas que sufren de hambre en la Región.

Asegurar la disponibilidad de alimentos para cubrir las necesidades de la población del país, es responsabilidad del gobierno central, sea cual sea el modelo político y económico imperante. A nivel comunal o municipal, corresponde a las entidades de gobierno local asumir, además de las responsabilidades que le son delegadas desde el nivel central, las funciones que le permitan contribuir a la satisfacción de las necesidades y la solución de los problemas de la población asignada a su espacio territorial.

La institución típica de gobierno local en la organización político administrativa de los países de la Región, es el municipio, el que ha tenido diversas modalidades de acción y diferentes niveles de influencia y significación en los distintos períodos de la historia.

Las principales funciones del gobierno municipal contemporáneo son: representar a la comunidad local, actuando públicamente en su nombre frente al Estado y a los particulares que lo componen, y satisfacer las necesidades de la colectividad, entre las cuales la seguridad alimentaria ocupa un lugar preeminente.

Prácticamente en todos los países de América Latina, se están realizando diversos proyectos que afectan, directa o indirectamente, la seguridad alimentaria de la población. Estos proyectos son desarrollados por organismos gubernamentales, no gubernamentales y agencias internacionales, cuya vinculación con los gobiernos locales depende de las funciones y atribuciones de éstos, de acuerdo a la institucionalidad político administrativa vigente en cada país.

En el marco de la delimitación de funciones asignadas a los municipios, incorporar componentes alimentario nutricionales y educativos en los proyectos de desarrollo comunitario y en los proyectos productivos, puede resultar más bien un asunto de voluntad política, coordinación y complementación de las funciones existentes, que de la implementación de nuevas acciones.

Normalmente, la legislación determina el conjunto de funciones que se asigna a los gobiernos municipales, las que pueden ser: propias, compartidas y de carácter excepcional.

Son funciones propias las asignadas exclusivamente a los gobiernos municipales. Entre ellas se encuentran diferentes acciones de promoción del desarrollo social, control, bienestar y seguridad ciudadanas.

Los municipios pueden cumplir estas funciones gracias a la facultad de dictar normas que deben ser cumplidas por la comunidad local. Estas regulaciones pueden referirse a asuntos tales como la contaminación ambiental, aseo, funcionamiento de mercados, características de la edificación, propaganda callejera, etc. Esta facultad entrega al municipio la atribución de sancionar el incumplimiento de las normas por parte de la población, sanciones que pueden traducirse en multas, anulación de concesiones, expropiaciones y hasta encarcelamientos.

Las funciones compartidas son aquellas que la legislación autoriza u obliga a que sean ejercidas por los municipios en forma conjunta con otros organismos públicos o privados. Cuando el gobierno municipal tiene entre sus prioridades el logro de la seguridad alimentaria de los grupos más pobres, tiene la posibilidad, a través de las funciones compartidas, de convocar a los sectores públicos y privados que pueden contribuir a aumentar el ingreso, la disponibilidad de alimentos, la salud y la educación de este segmento de la población, haciendo así aportes efectivos a su desarrollo.

Son funciones excepcionales las que el municipio asume en circunstancias extraordinarias y que, se supone, son de carácter transitorio. Estas funciones excepcionales pueden ser de reemplazo o de emergencia:

Las de reemplazo tienen origen en la falta de operación de servicios fundamentales, cuya carencia puede provocar grave daño a la comunidad local. Los gobiernos municipales asumen estas funciones hasta que el organismo legalmente competente esté en condiciones de ejercerlas.

Las de emergencia se originan en condiciones de calamidad pública que afecten a la comunidad y habitualmente son de carácter asistencial (vivienda, alimentación, atención médica, etc.). Normalmente, se espera que la misma población pueda atender a este tipo de necesidades, por lo que la duración de la atención municipal debe ser tan breve como la recuperación de la normalidad local.

Si bien los municipios tienen atribuciones para desarrollar iniciativas propias, se reconoce que una de sus dificultades para concretar programas y proyectos que contribuyan a aumentar la seguridad alimentaria familiar es la falta de recursos. Sin embargo, pueden promover y gestionar la obtención de recursos de otras fuentes gubernamentales, privadas e internacionales, y prestar el apoyo necesario para la formulación de programas y proyectos que contribuyan a lograr los objetivos del plan de acción para la seguridad alimentaria del municipio, garantizando además su seguimiento y evaluación, tanto a los organismos que financian, como a la comunidad interesada en el logro de metas que contribuirán a su bienestar.

II. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN DE LA COMUNIDAD

En el hogar, la seguridad alimentaria se refiere a la capacidad de las familias para obtener, ya sea produciéndolos ellas mismas o comprándolos, alimentos suficientes, variados e inocuos para cubrir las necesidades nutricionales de todos sus miembros. Aunque el disponer de una cantidad suficiente de alimentos constituye una condición necesaria para garantizar niveles satisfactorios de nutrición a todos los miembros de un hogar, el estado nutricional de cada individuo también depende de otros factores sociales, culturales y de higiene ambiental y de los alimentos.

Es reconocido que, si bien la disponibilidad de alimentos a nivel nacional y local es un componente esencial de la seguridad alimentaria, el acceso real de la población a ellos es tanto o más relevante, estableciendo una vinculación directa entre inseguridad alimentaria y pobreza.

Los problemas de inseguridad alimentaria pueden ser de carácter permanente o temporal, dependiendo de si sus causas son de tipo estructural o coyuntural. Las soluciones que se propongan deberán considerar este aspecto.

En el ámbito urbano, la inseguridad alimentaria se relaciona con la baja capacidad de compra, producto de ingresos insuficientes e inestables por falta de empleo o precariedad del mismo; condición asociada a la falta de capacitación laboral característica de los sectores pobres. A estos elementos se suma, en las grandes ciudades, la lejanía entre los lugares de trabajo y residencia y el costo del transporte público.

La pobreza rural, más aguda que la urbana, está estrechamente asociada a la escasez y deterioro de los recursos naturales. Las familias cuya seguridad alimentaria depende de su propia producción de alimentos, habitualmente son también aquellas que, por condiciones impuestas por la pobreza, disponen de recursos productivos limitados en cantidad y calidad. En ocasiones, las condiciones climáticas adversas (sequías, heladas) derivan en problemas de inseguridad alimentaria de carácter temporal.

En muchos países de la Región, la producción de cultivos de exportación, es considerada en la actualidad una manera efectiva de generar divisas y simultáneamente elevar los ingresos de la población rural pobre, a través del aumento del empleo. Esta estrategia, en la mayoría de los casos, representa un incremento de la seguridad alimentaria a nivel del hogar. Sin embargo, estudios realizados en varios países de África, Asia y América Central, han observado que el aumento del ingreso familiar se ha traducido en una mayor variedad de la dieta, más que en un aumento de la ingestión de calorías, especialmente de los grupos biológicamente vulnerables (preescolares, ancianos, embarazadas, nodrizas).

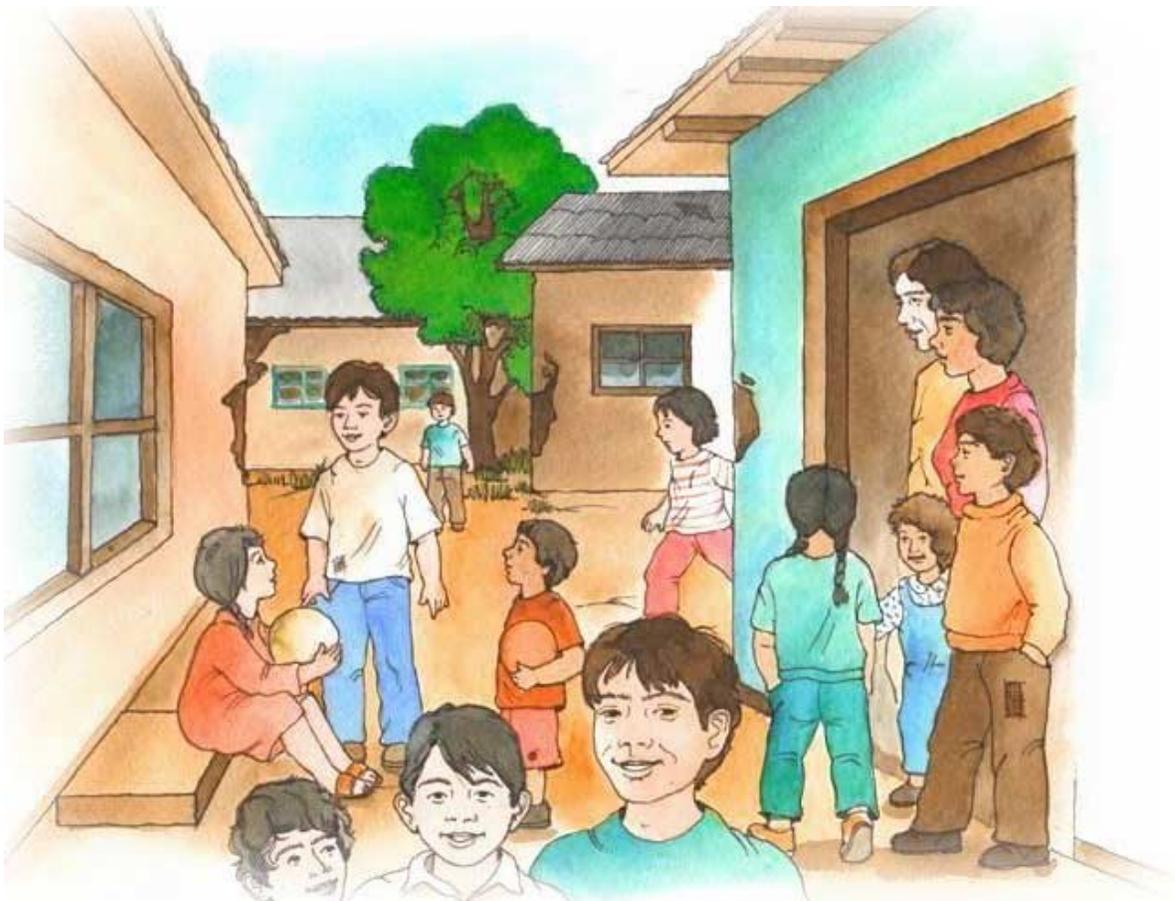
Por otra parte, el empleo que genera la actividad exportadora es casi siempre de carácter temporal, y como tal, no garantiza estabilidad en el abastecimiento de alimentos para la familia, aspecto esencial para el logro de la seguridad alimentaria. Otras estrategias a las que las poblaciones pobres recurren frente a situaciones de escasez de alimentos, son el trueque, la recolección de vegetales y animales silvestres y la obtención de alimentos a cambio de trabajo.

III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

Para la elaboración de un plan municipal orientado a mejorar la seguridad alimentaria, es necesario contar con un diagnóstico de la situación alimentario nutricional de la población perteneciente al área jurisdiccional del municipio, el cual debe considerar los diversos aspectos que determinan esta condición. Esta información puede ser recopilada y analizada por una comisión de carácter permanente, cuyo funcionamiento será coordinado por el área social del municipio. Para agilizar la gestión de esta comisión, conviene tener un diagnóstico que identifique claramente los grupos en riesgo y las causas del riesgo, como se expone a continuación.

3.1. Identificación de los grupos en riesgo de inseguridad alimentaria

Se denomina grupo en riesgo de inseguridad alimentaria, a los grupos de familias que en forma permanente o temporal, tienen una alimentación insuficiente para cubrir sus necesidades o están expuestos a caer en esa situación.



A nivel nacional, los grupos en situación de pobreza son considerados en riesgo alimentario nutricional. Sin embargo, es necesario precisar que entre los pobres, existen condiciones particulares que influyen en la intensidad del riesgo. La forma de distribución del ingreso, el nivel de ruralidad, el grado de marginalidad urbana y la existencia de grupos poblacionales marginados por razones étnicas o culturales, son elementos que determinan la mayor vulnerabilidad de ciertos grupos, que deben ser identificados a la hora de diseñar planes, programas o proyectos de seguridad alimentaria.

Uno de los criterios nutricionales utilizados para la identificación de un grupo en riesgo, es considerar como tal a aquel que no tiene la capacidad para cubrir el 80% de sus necesidades energéticas o calóricas con la alimentación habitual.

Aplicar este criterio a individuos y poblaciones, significa contar con información sobre el consumo efectivo de alimentos, en relación a sus necesidades nutricionales específicas. Esta información es escasa y su obtención mediante la aplicación de encuestas es de alto costo, por lo que éstas se utilizan sólo en casos muy justificados.

Para los municipios, la identificación de los grupos en riesgo, su caracterización económica, social y cultural y la determinación de las causas que condicionan su situación, permite la focalización de acciones en pro de la seguridad alimentaria en las personas que más lo necesitan, optimizando el uso de los recursos disponibles.



A nivel local, es posible utilizar distintos métodos para la identificación de los grupos en riesgo, dependiendo de la cantidad y calidad de la información disponible en el municipio y otras organizaciones locales; de la existencia de diagnósticos previos; del grado de desarrollo comunitario local, etc. Cualquiera sea el método que se utilice, éste deberá realizarse en forma participativa.

La participación de la comunidad interesada en iniciar un proyecto de desarrollo local, es la forma más efectiva de identificar sus problemas, debilidades, fortalezas y los recursos locales posibles de utilizar en su propio beneficio. La obtención de información de los miembros de la comunidad puede realizarse a través de reuniones y talleres participativos en los que se emplean técnicas de visualización, lluvias de ideas, dramatizaciones y juegos de roles. También pueden realizarse entrevistas semiestructuradas individuales o en grupo para completar la información (Guía de proyectos participativos de nutrición, FAO 1995).

Cuando se aplican métodos participativos, los grupos deben representar plenamente a la comunidad, incluyendo a personas que trabajen en estrecho contacto con ella, como los maestros, los equipos de salud, representantes de la iglesia, etc. Los técnicos del municipio pueden trabajar en coordinación con agentes de desarrollo local y líderes de la comunidad, moderando las discusiones de los participantes en las reuniones, ayudándolos a priorizar sus problemas y asesorándolos en la toma de decisiones apropiadas y realistas, de acuerdo a los recursos disponibles.

Inicialmente, la identificación de los grupos en riesgo de inseguridad alimentaria, debe apoyarse en información que debería estar disponible en el municipio. A continuación se detallan algunas formas de identificación de grupos vulnerables que pueden ser empleadas - en forma exclusiva o complementaria - como base de apoyo para el trabajo participativo:

3.1.1. Identificación indirecta, por área geográfica o por actividad

Una forma de identificar grupos en riesgo de inseguridad alimentaria e implementar acciones para su solución dentro de los municipios, es la de establecer en qué lugares habitan los grupos más pobres de su población y qué tipo de actividades realizan preferentemente.

La asignación de beneficios o implementación de acciones para el logro de la seguridad alimentaria por este mecanismo, se puede hacer de diferentes formas:

- seleccionando dentro del mapa comunal sectores geográficos (unidades vecinales, barrios, aldeas, según sea el caso) donde se concentran los grupos pobres que requieren con más urgencia la atención del municipio;
- aplicando medidas que estimulen la realización de ciertas actividades productivas que realizan los grupos más pobres dentro del municipio (agricultura de subsistencia, elaboración de productos artesanales en el hogar, etc).

La ventaja de esta modalidad es su sencillez: no requiere de métodos de evaluación individual del riesgo y facilita la estimación del presupuesto, ya que el tamaño de la población beneficiaria es fácil de calcular. Sus desventajas son que puede no ser muy precisa y ser políticamente sensible. Esto dependerá de la heterogeneidad de la población seleccionada: un grupo o un sector geográfico

determinados pueden ser básicamente pobres, pero en él pueden vivir familias con mayores recursos, lo que puede desviar parte de los beneficios a grupos que no los necesitan. Mientras más pequeña es una unidad geográfica, menor es esta desviación.

3.1.2 Uso de la información existente en el municipio

Las principales fuentes de información que la municipalidad puede utilizar para identificar los grupos en inseguridad alimentaria son:

- Los censos de población, que la mayoría de los países realizan con una periodicidad establecida (por ejemplo cada diez años). La información del censo en general tiene la suficiente desagregación como para ser útil a nivel local. Los datos sobre vivienda, demografía, educación, ingresos, entre otros, son de gran utilidad para identificar grupos en riesgo.
- Las encuestas de clasificación socioeconómica de la población, realizadas en algunos países, proveen de un buen nivel de información social, económica y educacional para la focalización de acciones de seguridad alimentaria.
- Los centros de salud, las escuelas y los jardines o guarderías infantiles habitualmente disponen de información que permite clasificar el estado nutricional de sus beneficiarios, la que puede ser utilizada para segmentar la población de acuerdo a la satisfacción de sus necesidades nutricionales.
- Los datos recogidos por los sistemas de vigilancia alimentario nutricional, sobre el estado nutricional de la población infantil, pueden ser de gran utilidad si, junto con los antecedentes antropométricos, se ha recolectado información socioeconómica de sus hogares.

Esta información puede ser analizada y utilizada en conjunto por los técnicos de los Consejos Municipales de Salud, cuya constitución es intersectorial en gran parte de los municipios de la Región, y los miembros de la comunidad, permitiendo ahorrar tiempo y dinero, en especial cuando se aprovecha la experiencia en el desarrollo de criterios para la identificación de beneficiarios y la focalización de acciones de los programas de algunos sectores, como por ejemplo la alimentación escolar.

3.1.3 Entrevistas a informantes calificados de la comunidad

Es una metodología aplicable en las condiciones habituales de los municipios de la Región, propuesta por la FAO y empleada en el Proyecto de Configuración de Grupos en Riesgo de Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. Consiste en identificar los grupos en riesgo de inseguridad alimentaria mediante entrevistas dirigidas a informantes calificados. Este método, si bien permite caracterizar los grupos, no permite cuantificar el número de personas expuestas a riesgo.

Los informantes calificados deben ser personas vinculadas al ámbito comunal, que conozcan muy de cerca la realidad local, como los agentes de desarrollo local, maestros, miembros del equipo de salud, extensionistas agrícolas en el ámbito rural, profesionales de organizaciones no gubernamentales (ONG), sacerdotes y pastores, autoridades municipales, líderes comunitarios, etc.

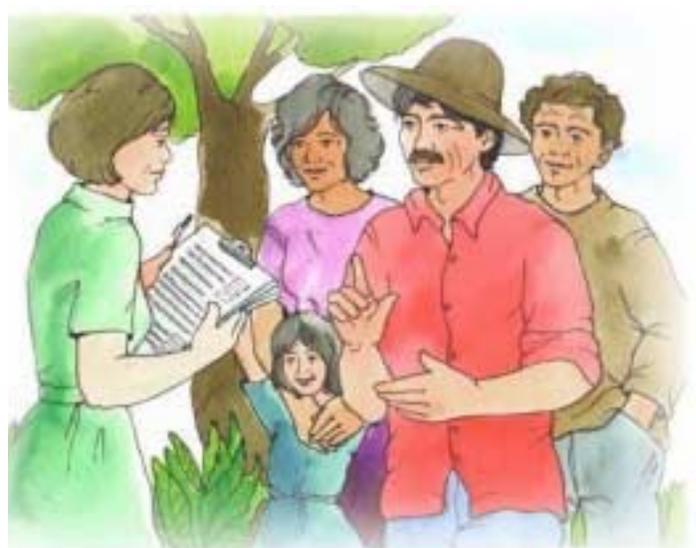
El método se basa en entrevistas que pueden realizarse en forma directa, por entrevistadores entrenados o a través de cuestionarios a ser contestados por escrito por los informantes seleccionados.

Cuando se entrevista verbalmente a informantes analfabetos o de grupos indígenas, los entrevistadores deben ser capacitados sobre la mejor forma de llegar a ellos y adaptar el lenguaje al usado en la localidad. Si se trata de un cuestionario para ser contestado por miembros de organizaciones de base, debe ser corto, preciso y expresado en un lenguaje de fácil comprensión.

Para una buena identificación de los grupos, se debe instruir a los miembros del municipio y de la comunidad responsables de esta tarea, sobre la necesidad de llegar a una caracterización detallada de ellos. La mecánica a seguir consiste en la determinación inicial de grandes grupos (pescadores artesanales, minifundistas, trabajadores por cuenta propia, etc.) y luego, de acuerdo a algunas características preestablecidas, subdividirlos en grupos más pequeños. Es aconsejable no superar los cuatro niveles de detalle. Por ejemplo: trabajadores por cuenta propia, de sexo femenino, con muchos dependientes de corta edad, etc.

Algunas características que conducen a particiones finas dentro de grupos grandes de población, son:

- entorno físico (rural, urbano, costero, altiplánico)
- tipo de producción (autosubsistencia, comercial)
- situación del empleo (formal, informal, temporal)
- sexo del jefe de hogar
- nivel educacional del jefe del hogar
- origen étnico de la familia
- tamaño del hogar, número de dependientes
- situación previsional (sin previsión, jubilado)
- acceso a servicios de salud (gratuitos, pagados)



En los recuadros se presentan dos ejemplos de definición y caracterización de grupos en riesgo, por medio de entrevistas a informantes calificados.

IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS EN RIESGO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Taller participativo con 36 integrantes de la comunidad e informantes calificados: funcionarios de organizaciones públicas, representantes de iglesias, ONGs y organizaciones locales.

Grupo identificado: pequeños productores agrícolas de una localidad rural de Nicaragua.

Razones para considerarlos en riesgo de inseguridad alimentaria:

- falta de financiamiento
- fenómenos naturales adversos
- falta de asistencia técnica
- falta de legalización de tierras
- falta de insumos
- tierras no aptas para la agricultura
- desempleo

Los pequeños agricultores de esta localidad presentan las siguientes características generales:

- 100% de los jefes de hogar se dedica a la agricultura y la ganadería
- el empleo es de tipo ocasional
- en un 79,2 % de las familias sus miembros ayudan en las labores agrícolas
- producen granos básicos, ajonjolí y productos ganaderos
- el ingreso promedio familiar mensual es de US\$ 42
- alimentación base: arroz, maíz y frijol; ocasionalmente complementan su dieta con algunos productos lácteos y carne
- nivel educacional: primaria incompleta; altos índices de analfabetismo
- alta prevalencia de enfermedad diarreica aguda, enfermedades respiratorias agudas, parasitosis, malaria, cólera, dengue, etc.
- 50 % de los menores de 5 años presenta déficit de peso para la edad y 25% está en situación de riesgo nutricional (en una muestra de la población)
- 85,7 % de los niños entre 6 y 15 años presenta déficit de talla para la edad (en una muestra de la población)

IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS EN RIESGO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Taller participativo con 10 integrantes de la comunidad e informantes calificados: funcionarios del municipio, trabajadoras sociales y nutricionistas de consultorios de salud, representantes de organizaciones comunitarias, ONG e iglesia.

Grupo identificado: Madres jefes de hogar de una población urbano marginal de la Región Metropolitana, Chile.

Razones para considerarlas en riesgo de inseguridad alimentaria a ellas y sus familias:

- falta de empleo o empleo de carácter informal y/o inestable;
- ingresos bajos e inestables;
- falta de capacitación laboral;
- falta de jardines infantiles o guarderías para sus hijos;
- ausencia de pareja con quien compartir las responsabilidades del hogar;
- ejercicio de la mendicidad;
- víctimas de violencia intrafamiliar;
- ambiente social en el que se dan muy frecuentemente el alcoholismo, la drogadicción y la delincuencia;

Las mujeres de este sector presentan las siguientes características generales:

- 32 % son desocupadas;
- sus ingresos por trabajo alcanzan a un 64% del de los hombres jefes de hogar
- muchas de ellas tienen hijos dependientes, ya que el 44,6% de la población corresponde a menores de 15 años
- trabajan como asesoras del hogar en barrios acomodados lejanos a sus casas o se desempeñan como comerciantes ambulantes en la vía pública
- muchas de ellas viven de allegadas a la vivienda de familiares o conocidos

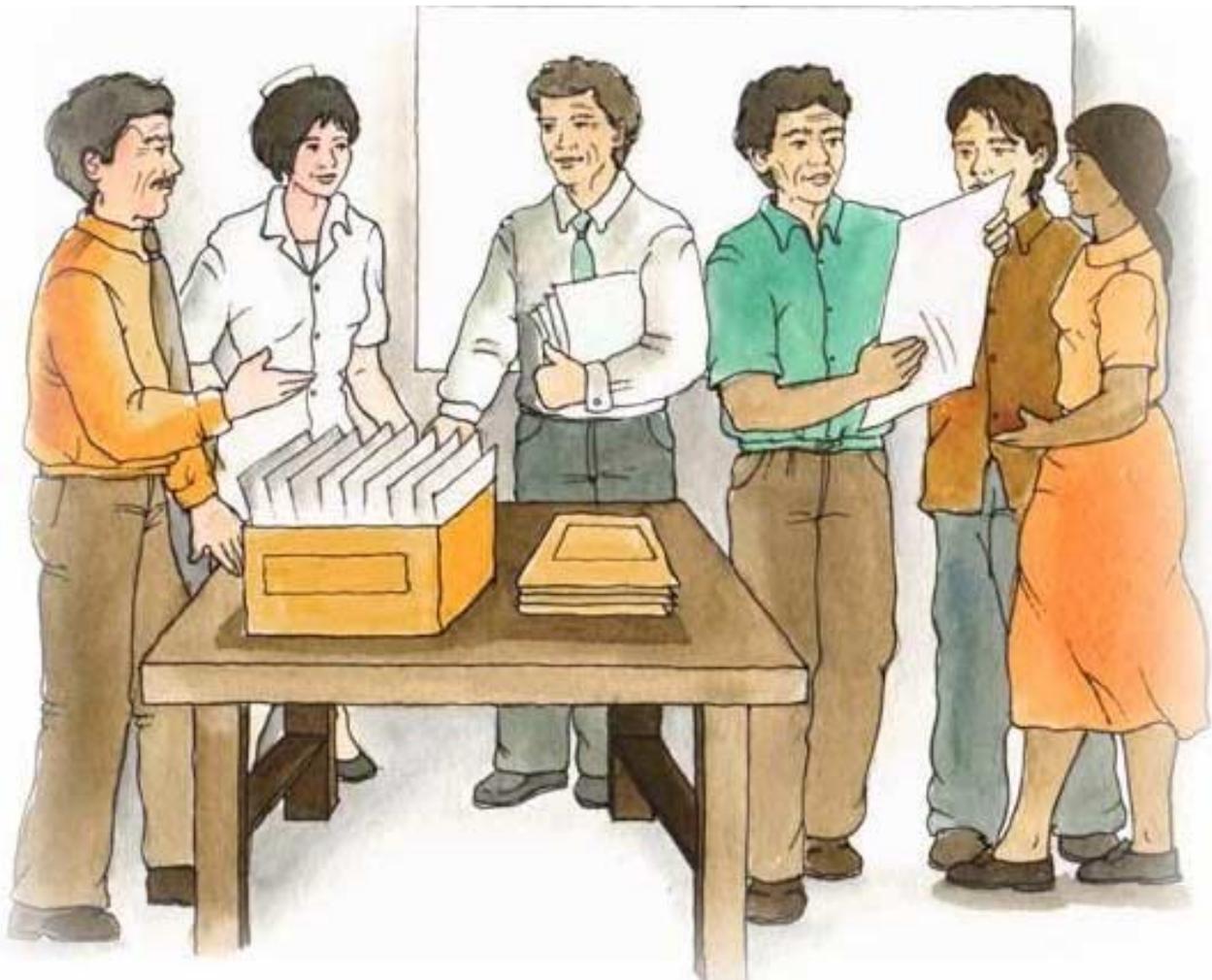
Fuente. Proyecto ALADI/FAO. Configuración de la población en riesgo de inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Informe de Chile, Santiago, 1994.

3.2. Identificación de las causas de los problemas alimentarios y nutricionales

Los municipios podrán lograr un quehacer exitoso si, además de identificar los grupos en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, analizan las causas del problema y proponen, en conjunto con la comunidad, soluciones realistas y factibles que sean aceptadas por ésta.

Es importante recordar que los problemas relacionados con la inseguridad alimentaria, son el producto de la interacción de muchos elementos y consecuentemente, en su análisis debe incluirse un amplio espectro de factores culturales, sociales, político-administrativos, económicos y técnicos, aspecto fuertemente favorecido por el trabajo participativo.

La identificación de las causas del problema de inseguridad alimentaria dependerá de la información disponible sobre los grupos en riesgo, del contacto que exista entre el municipio y la comunidad, de la relación del municipio con los servicios de la red social (municipalización o no de los servicios), de la capacidad técnica del municipio, de los recursos existentes, etc.



Cuando se cuenta con suficiente información (censos, encuestas de hogares, fichas de caracterización socioeconómica, etc.), las causas de los problemas son fácilmente detectables, siempre que el municipio disponga de los recursos humanos y materiales para analizarla y la comunidad tenga conciencia de ellos y esté dispuesta a solucionarlos en forma compartida. Cuando los servicios de la red social son canalizados a través del municipio, el vínculo entre quienes administran los servicios y la comunidad, favorece la comunicación y potencia las capacidades de todos para definir las causas de los problemas y buscar soluciones realistas, eficaces y creativas.

Los modelos de análisis causal, o esquemas que muestran la red de factores que condicionan los problemas alimentarios y nutricionales en un contexto determinado, contruidos por un equipo interdisciplinario e intersectorial, con participación de representantes de la comunidad, ayudan a identificar los distintos factores socioeconómicos, biológicos y ambientales y permiten clarificar el papel que deben cumplir los distintos sectores, facilitando la identificación de prioridades, la toma de decisiones y la coordinación.

Los pasos a seguir para confeccionar un modelo de análisis causal son:

a. Definición del problema central:

La definición correcta del problema central es un paso fundamental para lograr que sus causas sean más claramente visualizadas. Por ejemplo, el problema central que afecta a ciertas familias de una zona rural es la desnutrición.

b. Definición de las causas del problema central:

La confección de un modelo de análisis causal partiendo de la identificación de un problema central, debe conducir, en primer lugar, a identificar sus causas directas; es decir la relación directa causa-efecto. Por ejemplo: una causa de la desnutrición es la falta de alimentos para cubrir las necesidades de la familia.

c. Definición de causas sucesivas:

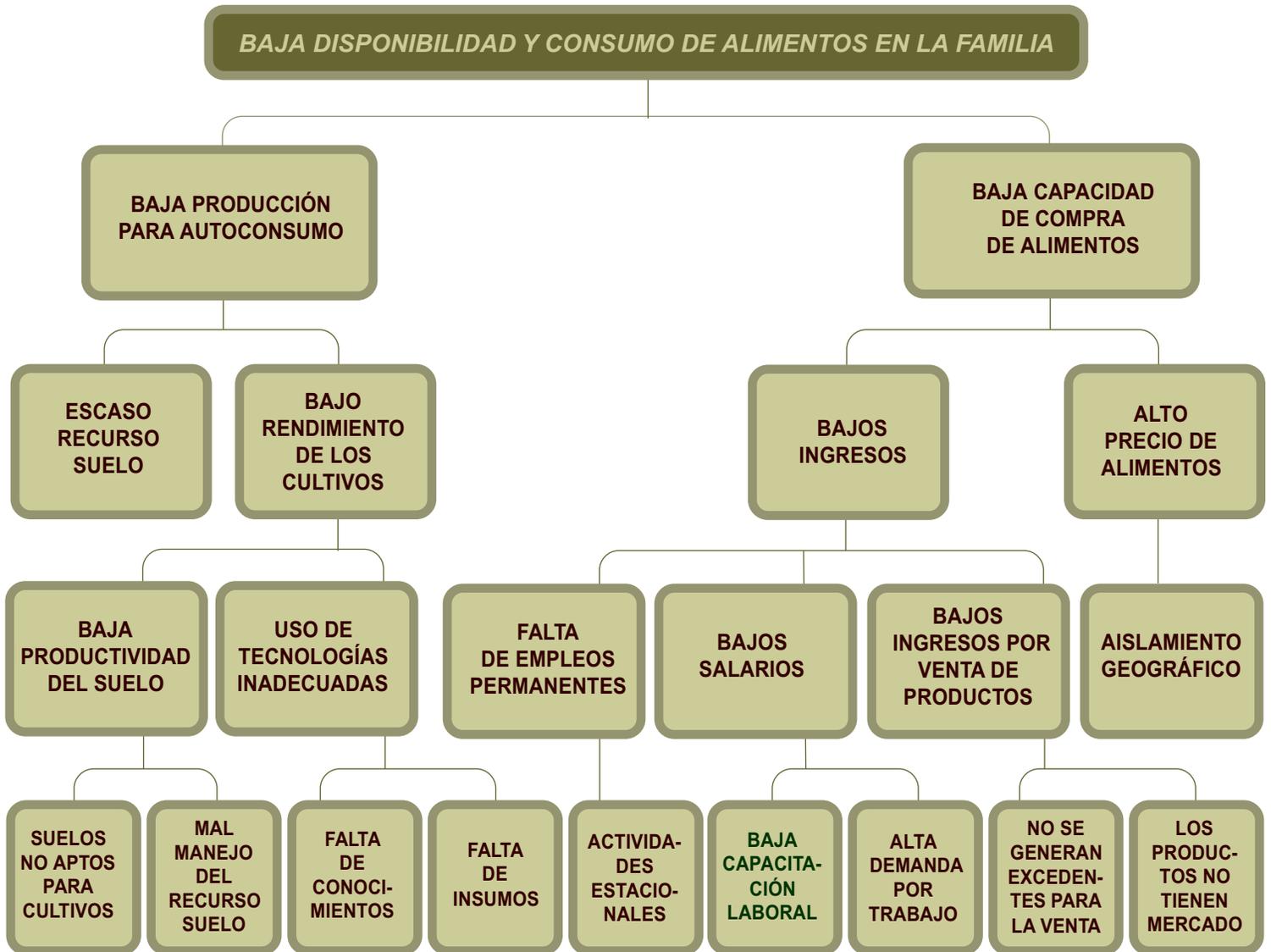
A continuación, se debe(n) determinar la(s) causa(s) de la causa directa. Por ejemplo: falta de dinero para comprar alimentos y falta de tierra para producirlos. Se continúa estableciendo las relaciones sucesivas, llegándose a generar un árbol de problemas con muchas ramificaciones o cadenas causales.

d. Diferenciación de los problemas:

Una vez que el modelo está terminado, el equipo responsable debe identificar las áreas en las que el municipio puede intervenir en forma directa o a través de otras instituciones relacionadas.

La figura 1 muestra un ejemplo del análisis de las causas de la inseguridad alimentaria familiar en una zona rural.

FIGURA1. CAUSAS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR EN UNA ZONA RURAL



IV. IDENTIFICACIÓN DE SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS DETECTADOS

Los distintos factores condicionantes de los problemas identificados en el modelo de análisis causal, representan también la oportunidad para identificar las áreas en las que el municipio puede intervenir, a través de acciones concretas y proyectos específicos. Por ejemplo, cuando se analizan los factores determinantes del bajo consumo de alimentos en un segmento de la población rural (Figura 1), una de las responsabilidades del municipio es contribuir a la generación de ingresos en la población expuesta, para lo cual puede desarrollar acciones de corto plazo, tendientes a facilitar la obtención de empleo a los jefes de hogar; o promover estrategias de mediano y largo plazo, a través de la capacitación laboral, el desarrollo de proyectos de microempresas, agroindustrias y otros, que tiendan a la progresiva autosuficiencia de las personas para satisfacer sus necesidades y las de sus familias.

El resultado del ejercicio de análisis de las causas de un problema, es una lista de acciones que deben apuntar a su solución en forma concreta. Estas acciones deben examinarse bajo los siguientes aspectos:

- ¿Son acciones que corresponde realizar al municipio?
- ¿Son acciones que el municipio puede apoyar, si no le corresponde hacerlas directamente?

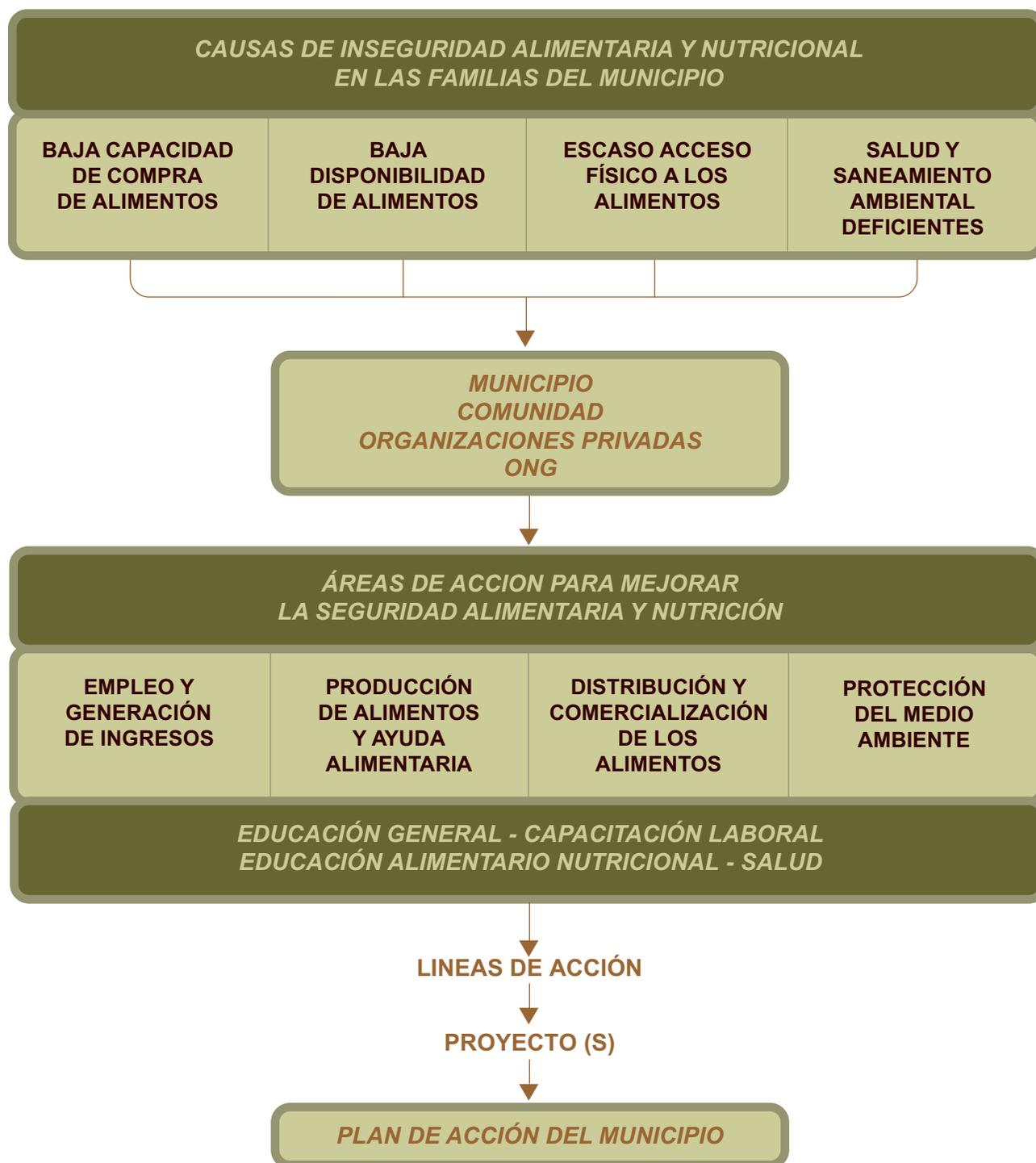
En caso de serlo:

- ¿Son factibles de realizar desde el punto de vista social, cultural, político y económico?
- ¿Qué acciones son simultáneas y cuáles son secuenciales?
- ¿Cuáles son de corto, mediano o largo plazo?

Las respuestas a estas preguntas permitirán identificar las líneas de acción posibles de incorporar a un plan de acción comunal, para mejorar la seguridad alimentaria y nutrición de las familias del municipio. Una vez que se toma la decisión de realizar determinadas acciones, éstas se pueden abordar a través de uno o más proyectos, los que a su vez formarán parte del plan de acción global del municipio (Figura 2).

En el punto V se detallan algunas sugerencias concretas de acciones para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, las que pueden ser realizadas por el municipio con la participación de la comunidad, organizaciones privadas y organismos no gubernamentales interesados en contribuir a la solución de los problemas.

FIGURA 2. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA ELABORACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN MUNICIPALES QUE CONTRIBUYAN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN



V. LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UN PLAN DE ACCIÓN MUNICIPAL ORIENTADO A MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR

Para lograr la seguridad alimentaria, los sistemas alimentarios deben reunir ciertas condiciones, que se relacionan con la suficiencia en el abastecimiento de alimentos; la estabilidad o variaciones mínimas en la disponibilidad de alimentos a lo largo del año y de año en año, y la sustentabilidad, o capacidad de asegurar que el logro de las medidas anteriores en el corto plazo no produzca un deterioro de los recursos productivos, que haga imposible su mantención en el largo plazo.

El desarrollo de estas condiciones debe obedecer a un criterio basado en la equidad, elemento esencial para permitir el acceso y la ingesta de suficientes alimentos a todas las familias, aún las de más bajos ingresos. Este debe ser el aspecto esencial con que se juzgue la eficacia de un sistema alimentario, ya que las condiciones de suficiencia, estabilidad y sustentabilidad mencionadas, no son sino precondiciones para alcanzar el objetivo de equidad.

El logro de la seguridad alimentaria a nivel de los países y de las familias, supone el compromiso de los gobiernos con una política global basada en la igualdad de derechos de las personas y la adopción de algunas políticas sectoriales con orientación alimentario-nutricional. Los elementos básicos del planteamiento de las acciones municipales en pro de la obtención de la seguridad alimentaria se relacionan con el acceso económico, la disponibilidad y acceso físico a los alimentos, su inocuidad, la protección del medio ambiente y la promoción de prácticas alimentarias saludables.

A continuación se detallan algunas áreas en las que los municipios pueden actuar y que contribuirían a fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional de las familias que habitan en su espacio territorial.

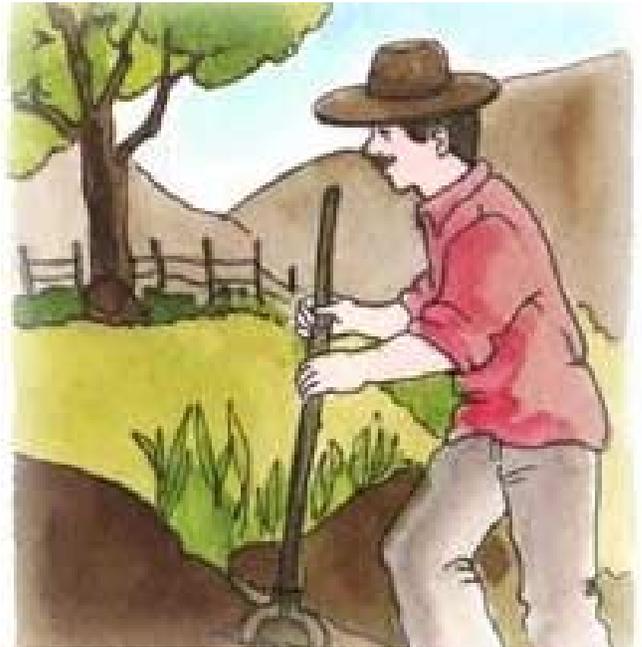
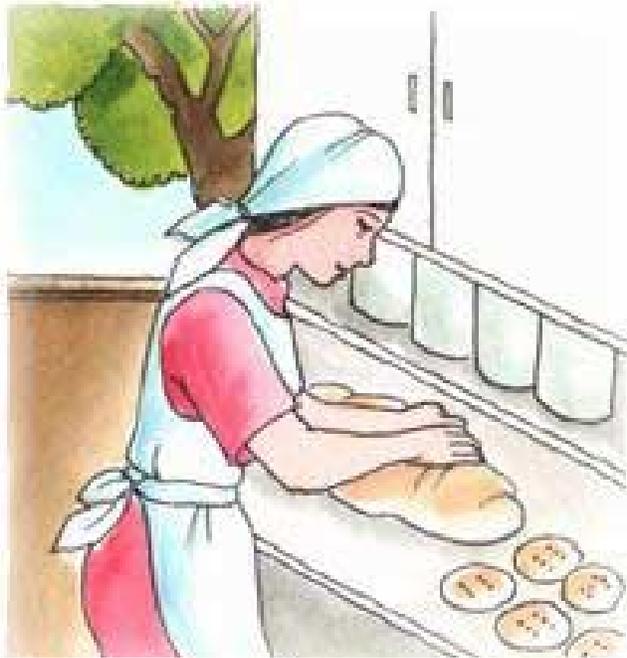
5.1. Acceso económico a los alimentos

- **Empleo e ingresos**

Aún cuando la disponibilidad local de alimentos sea suficiente, no todas las personas tienen el mismo acceso a ellos; muchas carecen de los medios económicos para adquirirlos. La necesidad más apremiante es a menudo la de crear empleo estable.

Uno de los mayores problemas que deben enfrentar los municipios rurales y urbanos es que, por lo general, la mayor cantidad de desempleados corresponde a mano de obra no calificada. En esta situación, el municipio puede desarrollar políticas que fomenten la contratación de mano de obra local en los proyectos de obras públicas, construcción, infraestructura u otros de carácter estatal o privado, que requieran este tipo de personal. Por otra parte, es esencial que el municipio asigne una alta prioridad al desarrollo de programas de capacitación laboral, especialmente entre los jóvenes y las familias vulnerables.

Los problemas de seguridad alimentaria de muchos campesinos con poca tierra o sin ella, de hogares encabezados por mujeres, de la población urbana pobre y de los desempleados o subempleados, pueden enfrentarse mejor elevando sus ingresos reales.



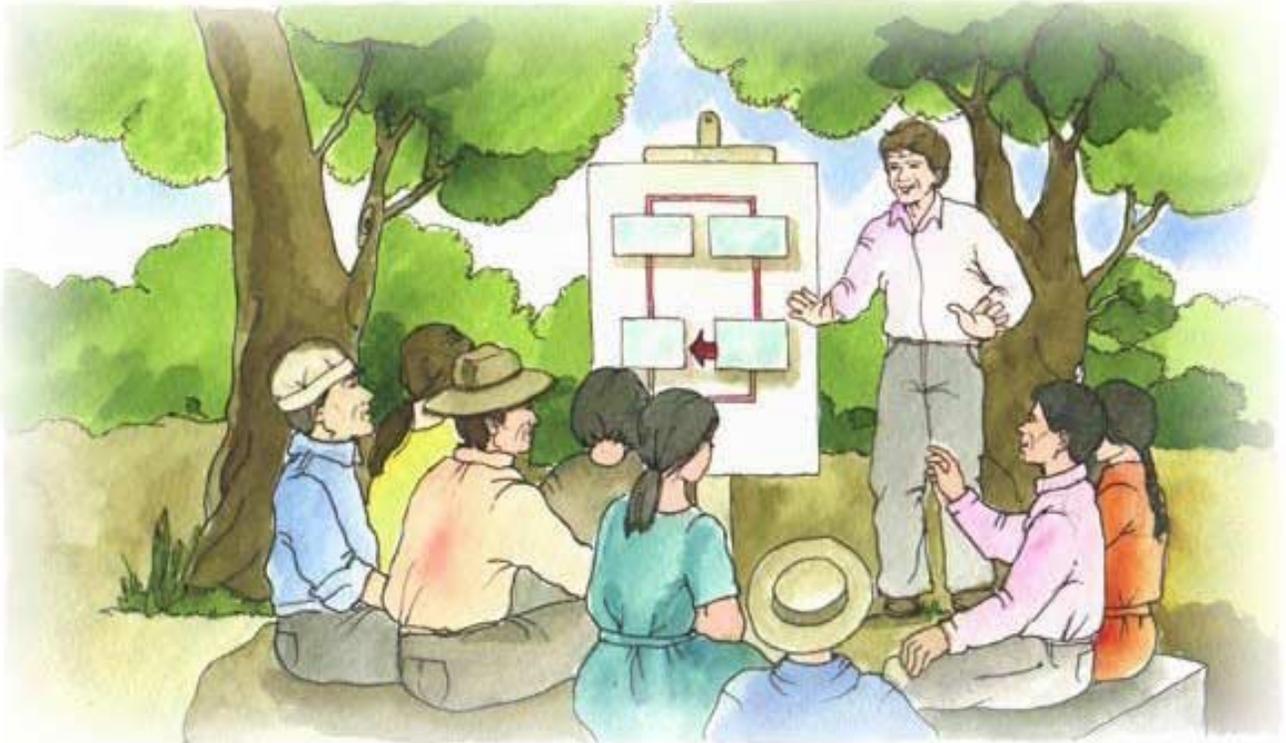
Dado el predominio de la agricultura en muchas economías de la Región, la generación de puestos de trabajo en este sector reviste una importancia capital.

Entre las estrategias globales adoptadas para elevar los ingresos de los grupos vulnerables que viven de la agricultura, destacan las siguientes:

- Facilitar la incorporación de nuevas tecnologías en las pequeñas explotaciones agrícolas con potencial para mejorar su productividad;
- Desarrollar al máximo las técnicas basadas en la utilización intensiva de mano de obra;
- Fomentar el desarrollo de la agroindustria, apoyando la construcción de instalaciones de elaboración y conservación de productos agrícolas en las zonas de producción;
- Crear empleos fuera de temporada para los trabajadores agrícolas;
- Mejorar la comercialización de los pequeños productores;
- Mejorar la educación y capacitación de la población pobre.

En los centros urbanos, las estrategias para la superación de la pobreza tienen un fuerte componente de capacitación laboral y de promoción de las asociaciones de personas que puedan formar pequeñas microempresas, en las que se estimule la capacitación en gestión y comercialización.





Las iniciativas para las personas analfabetas o con un mínimo de escolaridad incluyen, además de la alfabetización, la capacitación en:

- Trabajos del área de la construcción: albañilería, carpintería, enfierradores y otros.
- Trabajos del área de la atención doméstica (capacitación en técnicas de preparación de alimentos y primeros auxilios básicos).
- Trabajos del área gastronómica: pastelería, dulcería, panadería.
- Trabajos del área de servicios: lavandería, gasfitería, electricidad, planchado, sastrería, aseo y limpieza en general, zapatería.

Las iniciativas para las personas con escolaridad incompleta incluyen la capacitación para el término de su escolaridad y en áreas que permitan ofrecer, en forma asociada, servicios a la población de mayores recursos, como los siguientes:

- Servicios de mensajería, servicio de reparto domiciliario de alimentos, servicios de reparación y mejoramiento de la vivienda en general.
- Capacitación como obreros calificados con el grado de ayudante en áreas relevantes de la economía local: áreas textil, de la construcción, cuero y calzado, producción y comercialización de alimentos, etc.

Entre las estrategias de superación de la pobreza, tanto en el sector urbano como en el rural, se considera importante que las comunidades adquieran una identidad propia desde el punto de vista de las características de su producción; que ésta tenga una demanda que asegure ingresos dignos y promueva una progresiva independencia económica de sus asociados.

- **Apoyo financiero y crediticio**

Las poblaciones pobres, muchas veces se ven imposibilitadas de concretar iniciativas que podrían revertir su condición, por falta de recursos económicos para invertir en ellas, a consecuencia de sus bajos o nulos salarios o la no generación de excedentes comercializables en el caso de los productores agrícolas. Un aspecto en el que los municipios podrían ejercer acciones de gran beneficio para la comunidad, especialmente en las áreas rurales pobres, es aquel relacionado con el apoyo financiero y crediticio a microproyectos productivos que contribuyan a lograr la independencia económica de las familias participantes.

En algunos países de la Región, el problema de la falta de crédito se ve especialmente agudizado cuando existe algún tipo de discriminación, por ejemplo en contra de grupos étnicos específicos o en contra de mujeres jefas de hogar que se encuentran a cargo de actividades agrícolas, cuando existen normas que establecen que los créditos se otorgan sólo a los hombres. También pueden tener problemas para obtener crédito los hombres que poseen extensiones de tierra de baja productividad o cuyos bienes son considerados insuficientes como garantía prendaria.

- **Agilización del otorgamiento de los permisos municipales**

Otra forma en que los municipios podrían contribuir al logro de condiciones adecuadas para la seguridad alimentaria, es mediante la otorgación de permisos para la instalación de establecimientos comerciales, pequeñas empresas y otras actividades generadoras de empleo e ingreso, simplificando los trámites para obtenerlos, evitando solicitar excesiva documentación que muchas veces es prescindible, duplica información u obliga a los interesados a efectuar trámites engorrosos y lentos.

El municipio podría intervenir a través del apoyo para la obtención de créditos “blandos”, con instituciones financieras estatales o privadas, a quienes demuestren capacidad creativa, responsabilidad y compromiso con la actividad que pretenden realizar.

- **Capacitación laboral**

Ya se ha señalado la importancia de los programas de capacitación laboral para la superación de la pobreza, una de cuyas limitaciones es su baja cobertura, que los hace accesibles a un número limitado de personas. El municipio debe asumir un rol activo en la promoción de estos programas de capacitación, estimulando la utilización de métodos participativos, el aprender haciendo, la demostración y la resolución de problemas, los que suelen ser muy efectivos para lograr cambios positivos en las conductas y habilidades de las personas.

Las personas pobres que no tienen la oportunidad de capacitarse, sólo pueden acceder a empleos muy mal remunerados o incorporarse al trabajo informal en actividades poco dignificantes y productivas, que agudizan su insatisfacción y frustración. Este problema es especialmente dramático en los jóvenes, que por falta de capacitación laboral, no ven otra alternativa de obtener ingresos que recurrir a formas de mendicidad disfrazada. Los municipios pueden apoyar la creación de más escuelas de formación técnica, crear centros de capacitación laboral, subsidiar la capacitación en centros privados o establecer convenios con ONG que se dedican a estas actividades.

5.2. Disponibilidad de alimentos

- **Fomento de cultivos alimentarios tradicionales**

Promover la producción y consumo de alimentos tradicionales, especialmente los de alto valor nutricional y con una mayor demanda potencial en el mercado, puede resultar particularmente beneficioso no sólo para quienes habitan en la zona de producción, sino también para la población en general, tanto rural como urbana.

Algunos de estos alimentos, en especial las leguminosas y cereales, representan fuentes importantes de energía, proteínas, minerales y fibra dietética; las raíces y tubérculos son una buena fuente de energía y las hortalizas y frutas, de vitaminas, minerales y fibra dietética, todas necesarias para satisfacer las necesidades nutricionales. La producción de estos alimentos habitualmente se adapta bien a su ambiente de origen, puede proporcionar un grado adicional de seguridad alimentaria en épocas de escasez estacional y contribuir a la diversificación de la dieta.

Disponer de instalaciones suficientes y adecuadas para el almacenamiento y eventual procesamiento de estos alimentos, constituye un medio importante para asegurar un abastecimiento estable entre los períodos de producción y de consumo efectivo. Pueden establecerse industrias de elaboración en pequeña escala en las mismas zonas donde se producen los alimentos, con considerables ahorros de transporte, generándose al mismo tiempo nuevas fuentes de empleo. El procesamiento y adecuado almacenamiento de los alimentos de producción local puede contribuir a aumentar su valor económico y reducir las pérdidas post-cosecha.

Los cultivos hidropónicos constituyen una excelente alternativa para la producción de alimentos en áreas urbanas o periurbanas, tanto a nivel familiar como comunitario.

- **Incorporación de las innovaciones tecnológicas**

La incorporación de nuevas tecnologías puede contribuir a incrementar la productividad de la tierra y el valor nutricional de los alimentos producidos. Cuando son factibles de ser adoptadas por los agricultores pobres, incluso pueden producir beneficios nutricionales directos, ya sea porque permiten aumentar el volumen de alimentos para autoconsumo, generar ingresos por venta de excedentes que pueden ser canalizados a la compra de alimentos o liberar tiempo para ser empleado en otras actividades productivas y/o del hogar, como mejorar el cuidado de los ancianos y los niños.

El abastecimiento de alimentos y los ingresos de los productores pueden aumentar cuando se introducen nuevos sistemas de producción, almacenamiento, elaboración, comercialización y distribución, más eficaces en función de los costos, dando así cabida a cultivos alimentarios y comerciales, ganado menor y mayor, agrosilvicultura, agroindustrias y apicultura en pequeña escala.

Una mayor disponibilidad de servicios de extensión permitiría que los resultados de las investigaciones, traducidas en técnicas sencillas y aplicables, beneficiaran a un mayor número de agricultores.

Un factor limitante para la incorporación de nuevas tecnologías por los agricultores pobres, es que éstas habitualmente demandan una inversión inicial y costos de mantención que las convier-

ten en inaccesibles para sus limitados recursos. Cuando el municipio ha realizado estudios del beneficio potencial de la incorporación de estas nuevas tecnologías para la comunidad, puede apoyar el desarrollo de iniciativas para obtener el apoyo financiero necesario a nivel de organismos públicos, privados y agencias internacionales.

- **Programas de ayuda alimentaria**

En América Latina, existe una variedad de programas de ayuda alimentaria que si se conciben, se orientan y se ejecutan bien, pueden incrementar la disponibilidad de alimentos de alto valor nutricional en las familias vulnerables y constituir una forma de asistencia económica y de desarrollo, particularmente en situaciones de emergencia en las que hay escasez de alimentos. En algunos países, han estado ligados a programas de control de salud y sistemas de vigilancia nutricional, especialmente de niños y embarazadas, contribuyendo a la reducción de las tasas de mortalidad infantil y desnutrición. Cuando además han incorporado actividades educativas a la distribución de los alimentos, han sido útiles para mejorar la toma de conciencia de la importancia de la nutrición y salud en la población.

La complejidad y el costo de implementar sistemas de focalización eficaces, ha limitado su adopción en algunos países, los que prefieren sistemas sencillos, económicos y fáciles de administrar, aunque no sean muy estrictos en limitar los beneficios solamente a los grupos más necesitados.

Uno de los aspectos que se debe considerar en los programas de asistencia alimentaria, es el efecto negativo que éstos pueden tener sobre la producción local de alimentos y los hábitos alimentarios de la población beneficiaria, en especial en las zonas rurales aisladas con agricultura de subsistencia.

En algunos municipios, la ayuda alimentaria se canaliza en forma de pago por trabajos de beneficio comunitario, con el fin de estimular la participación y el desarrollo local, contribuyendo al mismo tiempo a dignificar la asistencia alimentaria.

5.3. Acceso físico

- **Sistemas de comercialización y distribución.**

En muchas áreas urbano-marginales y rurales, la insuficiente disponibilidad de servicios de comercialización y de sistemas adecuados de distribución, tanto de insumos como de productos, limitan el acceso a los alimentos, convirtiéndose en problemas para el logro de la seguridad alimentaria.

En efecto, en áreas urbano-marginales y geográficamente aisladas, la poca capitalización de los comerciantes y la compra en cantidades muy pequeñas, hace que los precios que enfrentan los consumidores pobres sean, muchas veces, superiores a los del comercio establecido en los sectores con mayores recursos.

En las zonas rurales, el acceso regular a los mercados puede resultar difícil, debido a que la producción está alejada de los centros de consumo y los caminos y medios de transporte son deficientes.

Todos los agricultores, pescadores, artesanos y empleados rurales y urbanos deberían tener acceso fácil a los mercados, sin excesivo gasto de tiempo o dinero para comprar y vender a precios razonables.

La población pobre es particularmente vulnerable a las fluctuaciones del mercado. Si bien la importación de alimentos de bajo costo puede tener un efecto positivo en el corto plazo sobre el bienestar nutricional de algunas poblaciones expuestas a riesgo, puede tener efectos negativos si los alimentos importados sustituyen a los de producción local, en especial cuando éstos representan una importante fuente de ingresos para esa población, creando una economía inestable a mediano y largo plazo.

- **Racionalización de la ubicación de los lugares de venta de alimentos**

El municipio tiene la oportunidad de asegurar el acceso a los alimentos de los distintos sectores de la población, definiendo la ubicación de mercados centrales mayoristas y minoristas, ferias de alimentos (mercados móviles minoristas) y mercados directos del productor al consumidor, mediante la otorgación de un permiso municipal. Para cumplir eficientemente con este cometido, en lo que dice relación con los puestos móviles de venta de alimentos, el municipio debe contar con



un diagnóstico actualizado de la localización de éstos (mapas o planos) y de las áreas de concentración de los hogares pobres, haciendo que éstos se adecúen, tanto en términos de días de funcionamiento, como de la cantidad y variedad de alimentos que ofrecen a la población.

En cuanto a los puestos fijos, idealmente los mercados mayoristas deben localizarse de modo que el acceso a ellos sea lo más expedito posible desde los diferentes sectores físicos del municipio, para así disminuir los costos y el tiempo de transporte a los lugares de venta al consumidor o a los hogares, cuando se trata de mercados mayoristas o minoristas, respectivamente.

A este respecto, el análisis de la información recolectada en el diagnóstico, debe ser realizado por el municipio en conjunto con el sector salud, el área social y el departamento del tránsito del municipio, instancia encargada del transporte público y de la coordinación con los transportistas privados. Este equipo debería considerar los recursos disponibles, las normativas legales, las capacidades tecnológicas y las actitudes del nivel político, técnico y de la comunidad frente al cambio que se generará.

El municipio debe tratar de evitar que se produzcan conflictos con la comunidad; para ello se la debe informar respecto de los beneficios de estas instalaciones y decidir en forma compartida sus lugares de ubicación.

5.4. Inocuidad de los alimentos

- **Control sanitario de los alimentos**

Es necesario que los lugares de expendio de alimentos sean fiscalizados en lo relativo a las condiciones de almacenamiento e higiene, labor que debería ser realizada por el municipio. De esta forma, se asegura la inocuidad de éstos, evitando la aparición de enfermedades transmitidas por los alimentos, en ocasiones de graves consecuencias para la población.

El municipio ejerce las funciones de fiscalización a través de sus instancias específicas de control alimentario. Además de cumplir con estas funciones, es esencial que los profesionales municipales realicen una labor educativa sistemática con las personas vinculadas a la comercialización de alimentos, con el fin de asegurar su conocimiento de las normas sanitarias vigentes y el cumplimiento de las condiciones establecidas en los procesos de adquisición, almacenamiento y venta de alimentos. De esta manera, el municipio estará en condiciones de exigir el cumplimiento de las normas establecidas. Cuando éstas no sean acatadas, el municipio podrá imponer multas en dinero u otras sanciones, pudiendo llegar hasta la suspensión temporal del permiso o la clausura del establecimiento comercial, cuando la trasgresión de la norma persiste.

El comercio callejero de alimentos, actividad económica que involucra a grandes grupos de población de bajos ingresos en algunos países de la Región, debe ser objeto de una atención especial en lo que respecta al control sanitario. El alto consumo de las comidas vendidas en la calle, en malas condiciones higiénicas, puede causar graves problemas de salud pública debidos a la ingestión de alimentos contaminados. La FAO ha desarrollado importantes iniciativas tanto para fortalecer la normalización de los sistemas de control sanitario, aplicando normas internacionales, como para promover la capacitación de los vendedores callejeros de alimentos, con el fin de mejorar la manipulación de los mismos, una de las causas más frecuentes de contaminación.

5.5 Medidas de protección del medio ambiente

El municipio debe promover el uso de prácticas agrícolas que eviten la degradación del medio ambiente. Actualmente, algunas políticas favorecen prácticas de aprovechamiento de la tierra que no son sostenibles a largo plazo y, en consecuencia, se deforestan zonas y se degradan suelos, lo que redundaría en fragilidad de los ecosistemas y disminución de la productividad y la producción. En otros casos, tal degradación es el resultado de prácticas agrícolas inadecuadas, producto de la pobreza.

La falta de control sobre el uso indiscriminado de plaguicidas en la agricultura y sobre la eliminación de residuos industriales, algunos de los cuales tienen efectos residuales duraderos, contribuye considerablemente a la contaminación del suelo, de los alimentos y de las aguas superficiales y subterráneas. Las políticas nacionales deben estimular una distribución más equitativa de los recursos, la aplicación generalizada de prácticas más sostenibles de aprovechamiento de la tierra y el control en el uso de las sustancias químicas. El municipio tiene el acceso a la información y debe contribuir al control del cumplimiento de estas políticas en el nivel local. Los mejores recursos humanos para realizar esta tarea son los agentes de extensión, sean éstos de gobierno, ONG o del sector privado.

En las zonas urbano marginales, las medidas de protección del medio ambiente deben estar orientadas al entorno inmediato de la familia y la comunidad, en lo que respecta a la disposición de basuras; disposición de excretas; control de contaminación del agua por residuos industriales y/o químicos; uso de hormiguicidas; control de zoonosis; fiscalización de lugares de faenamiento de animales; promoción de prácticas de agricultura urbana; plantación de árboles y otras medidas de protección ambiental que puedan afectar la salud y el bienestar de la población.

5.6 Educación alimentario nutricional

En los sectores pobres, la educación, tanto formal como no formal, suele ser insuficiente y de calidad inadecuada. Esta carencia se agudiza en zonas con alta proporción de población indígena por problemas idiomáticos y culturales. En algunos países, la falta de educación afecta especialmente a la mujer, a pesar del amplio reconocimiento de la relación entre la educación de la madre y el estado nutricional de los niños. La educación sobre alimentación, nutrición y salud, los hábitos de vida saludables, la gestión de proyectos productivos, en un contexto que aumente la motivación y la autoestima de las personas, constituyen intervenciones educativas específicas para enfrentar los problemas nutricionales desde una perspectiva más integral.

En algunas zonas de América Latina, en especial en Centroamérica y el área andina de América del Sur, existe una disponibilidad natural de hortalizas y frutas, que pueden ser obtenidas en forma gratuita (recolectándolas) o a muy bajo costo. Sin embargo, prácticas alimentarias inapropiadas, de origen cultural, limitan el consumo de estos alimentos ricos en nutrientes esenciales. En estos casos, es necesario buscar estrategias educativas que permitan la modificación de estos hábitos en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, se podría incorporar estos alimentos en los programas de alimentación preescolar y escolar y realizar campañas para estimular su consumo. Estas campañas educativas deben utilizar los diversos canales de comunicación existentes e involucrar a los distintos sectores del municipio (salud, educación, área social, comercio).



En los últimos años, algunos países de la Región han logrado un mejor nivel de desarrollo, el que ha favorecido a algunos grupos de población, los que han aumentado sus ingresos reales. En estos países, se ha observado un incremento importante de la oferta de alimentos procesados y comidas preparadas de alta densidad energética, con elevado contenido de grasas y azúcares refinados, cuya publicidad los ha convertido en alimentos de gran prestigio social. Estos alimentos de consumo rápido, que se encuentran a precios accesibles aún para grupos con ingresos limitados, están provocando un cambio en los estilos de alimentación de grandes grupos urbanos, lo que a su vez está produciendo un aumento del sobrepeso, la obesidad y otros problemas de salud pública, especialmente frecuentes en los sectores pobres.

El deterioro del estado nutricional, aún con un aumento en los niveles de ingreso y un mejoramiento general de las condiciones de vida, refleja la falta de educación alimentaria y nutricional de nuestras poblaciones. Refleja también la falta de conciencia de los niveles de decisión sobre la importancia de prevenir estos problemas, de graves consecuencias para el desarrollo socioeconómico del país. La Conferencia Internacional de Nutrición (Roma, 1992), enfatizó este aspecto, enviando mensajes a los gobiernos, para que estimulen y apoyen el desarrollo de acciones de comunicación y educación que promuevan estilos de vida saludables y contribuyan a prevenir tanto las deficiencias nutricionales como las enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la dieta, cuya prevalencia es creciente en los países de la Región.

VI. FORMULACIÓN DEL PLAN OPERATIVO DE CARÁCTER INTERSECTORIAL

El gobierno municipal, con el propósito de dar cumplimiento a su mandato, debe contar con un plan de acción para mejorar las condiciones de vida de la comunidad perteneciente a su circunscripción geográfica. Ya se ha señalado que la seguridad alimentaria es uno de los aspectos que afectan en forma crítica la calidad de vida de la población, y la multicausalidad de factores que la afectan exige el diseño de planes de acción que involucren la participación de diversos sectores. Sin embargo, la mayoría de las acciones a desarrollar son propias del quehacer municipal, por lo que la orientación del plan hacia el logro de la seguridad alimentaria es un asunto de decisión, énfasis y articulación, más que de implementación de nuevas acciones.

El objeto del plan es presentar un conjunto coherente de estrategias y directrices para el desarrollo de la función municipal. Estas a su vez deben responder a principios de participación y equidad y propender al mejoramiento continuo y permanente de las condiciones de vida de la comunidad.

El plan se debe definir en un marco de valores y responsabilidades sociales, entre las cuales se consideran aspectos económicos, legales, éticos y discrecionales; debe ser flexible y crecer según aumente la experiencia y el conocimiento de los participantes y de la comunidad. Una buena priorización de los proyectos o acciones que lo conforman puede establecer una orientación clara al plan y así asegurar su éxito.

Un plan puede contener varias líneas de acción. Para cada línea de acción elegida, el plan debe especificar claramente:

- los objetivos o metas a lograr;
- los instrumentos de ejecución previstos (proyectos, programas);
- los recursos humanos y materiales necesarios para ejecutarla;
- las instancias a cargo de la ejecución (municipales y otras);
- la necesidad de implementar políticas complementarias a nivel del municipio, y
- la necesidad de establecer convenios con ONG, servicios públicos no municipales, municipios vecinos, etc.

La forma en la cual los programas y proyectos contenidos en este plan pueden concretarse, es a través de la asignación de recursos en el presupuesto municipal. Muchas veces se hace necesaria la implementación de políticas complementarias para su logro.

6.1 Principios rectores del plan operativo

Para tener éxito, los planes de acción municipal para la seguridad alimentaria, en cualquier comunidad, deben basarse en ciertos principios relacionados con la participación comunitaria en los programas y proyectos, la optimización de los recursos disponibles, la necesidad de evaluación, etc. Algunos de estos principios son:

a) De los programas y proyectos que lo conforman

- Deben satisfacer una necesidad sentida de la comunidad. Mientras las personas no sientan que sus propósitos son deseables, no los apoyarán.
- Inicialmente, es mejor proponer un proyecto pequeño que la comunidad entienda y apoye, a desarrollar ideas ambiciosas que ésta no puede llevar a cabo por sí misma. Esto facilitará la incorporación del proyecto a la vida de la comunidad en forma natural y con menos riesgo de conflictos.
- Los proyectos deben desarrollarse al ritmo necesario para lograr la aceptación de la comunidad en cada etapa. Esto requiere paciencia y la decisión de los líderes para respetar este ritmo y así mantener una actitud positiva de la comunidad.
- Tanto los técnicos interesados en el plan, como sus beneficiarios, deben participar en forma activa: los comités de trabajo deben representarlos a todos, incluir contribuciones materiales de diversos orígenes en sus fondos, permitir la cooperación responsable de distintos grupos y dar la oportunidad de realizar servicios voluntarios al máximo de personas posible.
- Los propósitos deben ser definidos con claridad, para que todos los participantes puedan entender el plan y seguir su desarrollo. Algunas veces es necesario sacrificar objetivos inmediatos en pro de la satisfacción de objetivos de más largo plazo.
- El plan y los programas o proyectos que lo conforman, deben difundirse por medios que lleguen efectivamente a los diversos grupos de ciudadanos. Cuando la información sobre las acciones comunitarias es confusa o incompleta, éstas pierden apoyo e interés.

b) De la participación comunitaria

- Para que la participación sea efectiva, es necesario que exista un clima de respeto y confianza de los participantes en sí mismos. Si éstos creen que en conjunto pueden resolver los problemas de la comunidad e integran diversos puntos de vista, consejos y opiniones, proseguirán hasta alcanzar el éxito, aunque deban enfrentar dificultades.
- En la medida que la comunidad participa activamente en un proyecto o programa, se desarrollan las capacidades de sus miembros; ésto los hace más eficientes para participar en nuevas iniciativas. Cuando los miembros de la comunidad se acostumbran a trabajar juntos, están mejor preparados para afrontar nuevos problemas.
- La participación efectiva de la comunidad exige el uso de métodos de discusión abierta, el respeto a las diversas opiniones y procedimientos claros para conseguir acuerdos del grupo y para la selección y cambio de sus líderes. Estas actitudes estimulan la libertad para emitir opiniones y el sentido de responsabilidad y aumentan las posibilidades de éxito en acciones futuras.

c) Del liderazgo

- Los líderes deben ser seleccionados por su interés, compromiso y devoción al desarrollo comunitario y no por las ventajas que puedan obtener de la condición de liderazgo. Los líderes más

eficaces son personas que obtienen una satisfacción personal con el servicio a la comunidad, el éxito del programa y la participación de otros miembros de ésta.

- A fin de que nunca se carezca de liderazgo, el plan de acción del municipio debe incluir permanentemente la preparación de nuevos líderes, estimulando su participación en papeles menores. Si existe sólo un posible líder, la continuidad del plan puede verse amenazada.

d) De la coordinación interna

- Para facilitar la coordinación de actividades, los roles que debe desempeñar cada individuo o grupo deben ser lo más claros y simples que sea posible. Si el plan total está claramente definido y bien enfocado, la utilización de las diversas capacidades e intereses dentro de él será óptima.
- Se puede ahorrar tiempo y evitar mucha confusión si se considera el principio: “un grupo pequeño puede abordar detalles del plan, en mejor forma que un grupo grande”. Este principio debe regir la formación del comité ejecutivo y la de los grupos dedicados a tareas específicas (tres a siete miembros es un número adecuado).

e) De los recursos

- Idealmente, para la ejecución del plan de acción se deben utilizar los recursos disponibles en la comunidad; ninguna comunidad carece totalmente de ellos. Es mejor ajustar el plan a lo disponible, a demorarlo hasta que sean obtenidos más recursos o utilizar recursos externos, lo que puede generar compromisos o situaciones de dependencia.

f) De los datos y la información

- El conocimiento de la realidad es básico para la realización de un plan comunitario sólido. La buena información es indispensable para la toma de decisiones correctas, la ejecución de planes efectivos y el logro de acuerdos razonables.
- Los datos y la información que éstos generen, deben ser entendidos por todos los participantes; no sólo por el equipo profesional o un grupo pequeño de líderes. El proceso de conseguir los datos provee de oportunidades para la organización de la comunidad y para la participación activa de diversos individuos o grupos.

g) De la coordinación general

- Cada proyecto del plan debe establecer relaciones con otros proyectos de organizaciones existentes en la comunidad. Si no lo hace, será menos fuerte, carecerá del apoyo de los otros grupos e individuos y, peor aún, es posible que produzca situaciones de conflicto.
- En el plan de acción del municipio, la coordinación entre los diversos proyectos y organizaciones de la comunidad debe surgir de ellos mismos, no por imposición de la autoridad. Es importante que cada persona o grupo involucrado en el desarrollo del plan participe en forma activa en las decisiones generales y, a su vez, tenga la oportunidad de dirigir sus propios asuntos a fin de obtener sus propios logros y, al mismo tiempo, contribuir a alcanzar los propósitos generales del plan.

- La coordinación debe alentar el intercambio de opiniones y la confrontación de intereses diferentes, en vez de tratar de eliminar la diversidad o imponer la opinión de un grupo, de la naturaleza que sea. El acuerdo es necesario para la acción, pero las discrepancias también estimulan el progreso de la comunidad en la medida que promuevan un diálogo constructivo.

h) De la evaluación

- Todo plan, y los programas y proyectos que lo integran, debe ser evaluado periódicamente y al final de su ejecución; de esta forma se asegura el examen apropiado de los métodos empleados, su modificación o complementación y, algunas veces, hasta la cancelación de una actividad no exitosa.
- Esta evaluación tiene que ser considerada en el diseño original del plan y de cada uno de los programas o proyectos que lo conforman.
- La evaluación debe incluir la participación de la comunidad y mecanismos adicionales para que otros miembros de la comunidad puedan expresar sus reacciones ante el plan y su desarrollo.

6.2 Relación del municipio con los equipos técnicos y la comunidad.

Aunque la comunidad tenga recursos y una organización eficiente, no siempre provee del ambiente ideal a todos sus integrantes; es por ello que debe ofrecer a sus miembros la oportunidad, y éstos asumir la responsabilidad, de contribuir a su desarrollo económico, social, cultural y administrativo.

La organización de la comunidad es un proceso que genera grupos funcionales de ciudadanos, capaces de ser agentes activos y asumir responsabilidades en la promoción del mejoramiento general de sus condiciones de vida. Su propósito es lograr que los recursos disponibles satisfagan las necesidades de su población, a través de la participación voluntaria y responsable del mayor número de personas posible.

En todas las comunidades existen equipos formados por técnicos que trabajan agrupados en organizaciones de carácter estatal, privado o semiprivado, cuyo objetivo es resolver los problemas presentes en la población, mediante la realización de acciones de distinta naturaleza. El municipio debe coordinar esta red de organizaciones, para optimizar el uso de los recursos disponibles, evitar la duplicidad de acciones y lograr un quehacer coherente y bien articulado. Para hacerlo, es básico que el municipio cuente con un catastro de las organizaciones locales y esté en permanente contacto con los equipos técnicos que trabajan en la comunidad.

El conocimiento de las organizaciones existentes en la comunidad, facilitará el desarrollo de acciones coherentes y coordinadas, y permitirá al gobierno municipal lograr el cumplimiento de las políticas destinadas a aumentar la seguridad alimentaria de los grupos en riesgo.

VII. PROYECTOS COMUNITARIOS ORIENTADOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Cuando los municipios deciden promover o apoyar el desarrollo de proyectos destinados a mejorar la seguridad alimentaria de los grupos más expuestos de su población, deben considerar tanto los aspectos económicos que justifiquen la inversión en ellos, como los aspectos sociales, en especial la cantidad de empleo que generen, el incremento del ingreso de los participantes y el efecto de demostración que puedan tener al estimular la participación y organización de la comunidad en torno a otras iniciativas, especialmente las que promueven el conocimiento y la aceptación del uso de tecnologías innovadoras que contribuyan al desarrollo local.

Esto significa que en los proyectos financiados por instituciones de fomento o por el municipio directamente, los aspectos que dicen relación con el empleo, la generación de ingresos para quienes participan en ellos y el desarrollo comunitario prevalecen sobre los beneficios económicos.

Los municipios pueden apoyar básicamente dos tipos de proyectos:

- 7.1. **Proyectos de interés comunitario:** construcción de guarderías infantiles, pavimentación de calles, creación de parques, plazas, canchas deportivas, etc.
- 7.2. **Microproyectos productivos:** pequeñas agroindustrias, talleres artesanales, microempresas familiares, etc.

7.1. Proyectos de interés comunitario

Los proyectos de interés comunitario son participativos por excelencia, pudiendo congregar a grupos de personas e instituciones que aportan trabajo y eventualmente, recursos adicionales a los que aporta el municipio.

El apoyo municipal a los proyectos de interés comunitario puede expresarse en forma directa, a través de la asignación de fondos o mediante acciones de coordinación y convocatoria de apoyo financiero de otras fuentes. También puede prestar asesoría para precisar las estimaciones presupuestarias, asistencia técnica, etc.

La selección de un proyecto específico, a ser incluido en el plan de acción municipal para la seguridad alimentaria, debe ser hecha por un comité técnico con participación de la comunidad, a través de sus líderes o en reuniones ampliadas.

Los encargados de decidir si el proyecto debe realizarse o no, deben plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Satisface el proyecto una necesidad sentida de la comunidad?
- ¿Existe algún organismo que pueda satisfacerla?
- ¿Quiénes se interesan por el proyecto?

- ¿Quiénes se beneficiarán de él?
- ¿Quiénes ayudarán en su realización?
- ¿Qué recursos en dinero, materiales y personal especializado se necesitan para llevar a cabo el proyecto?
- ¿Es factible conseguir los recursos necesarios?
- ¿Contribuirá el proyecto a los propósitos generales del plan operativo del municipio?

Los proyectos de interés común pueden ser preparados por personal del municipio, ONG o consultores especialmente contratados para ello, con participación de la comunidad, representada por líderes de organizaciones de base, maestros, miembros del equipo de salud, etc.

A continuación se resumen los elementos que debe contener un proyecto de este tipo:

- Descripción del problema o diagnóstico de la situación, realizado en conjunto con la comunidad.
- Descripción de la solución propuesta a la situación problema. La definición de prioridades y la toma de decisiones, realizada con la participación de representantes de la comunidad, debe considerar los recursos disponibles y los resultados esperados del proyecto.
- Formulación de los objetivos del proyecto. Estos deben ser expresados en forma de metas claras, precisas, realistas, mensurables, que consideren el tiempo estimado para lograrlas.
- Elaboración del plan de trabajo. La definición y organización de las actividades y recursos necesarios para lograr los objetivos establecidos debe realizarse en forma participativa, solicitando apoyo administrativo y técnico especializado.
- Ejecución del plan de trabajo. Este contempla realizar las actividades programadas en conjunto con la comunidad. Cuando éstas requieran mano de obra, el municipio puede dar prioridad a la contratación de los integrantes de las familias más necesitadas.
- Evaluación de los resultados del proyecto. Considera el logro de los objetivos, los productos obtenidos como resultado de las actividades, el grado de satisfacción de los participantes y el costo efectividad, es decir, si los resultados obtenidos se han logrado mediante la alternativa más económica.

También es necesario evaluar los efectos inesperados, especialmente cuando éstos producen algún impacto en la comunidad; la relación del proyecto con otras iniciativas de instituciones y organizaciones de la localidad y la permanencia de los resultados del proyecto a la solución del problema una vez que éste concluye.

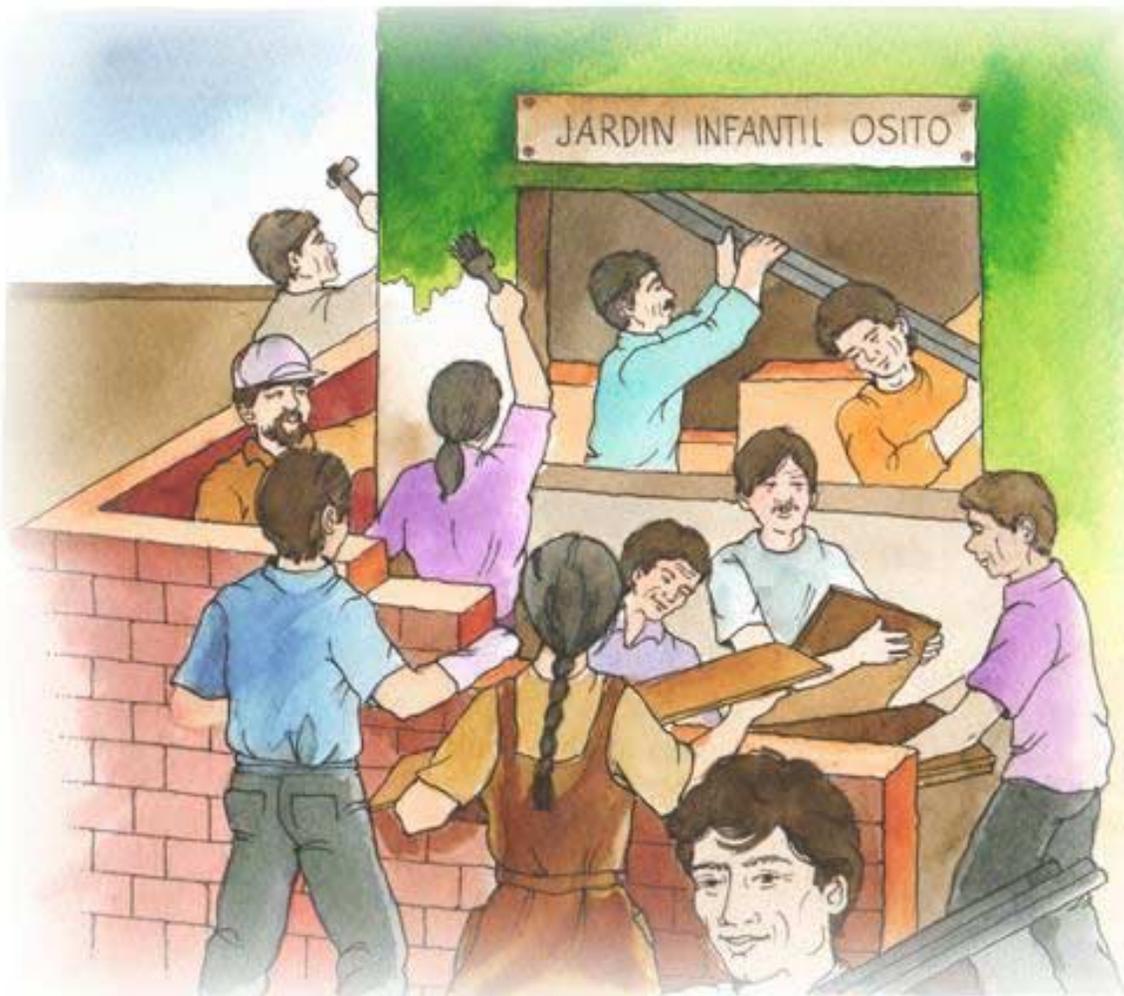
Un aspecto muy importante en la toma de decisiones para la realización de un proyecto es el financiamiento disponible. La correcta estimación del presupuesto para realizar las distintas actividades programadas, su preparación de acuerdo a las normas institucionales pertinentes y el manejo eficiente de los recursos asignados, constituyen elementos esenciales para el logro de los objetivos.

Por lo general, las distintas instituciones disponen de formularios específicos para la presentación del presupuesto. Sin embargo, éste debe presentarse ordenado por rubros y considerar el tiempo (en meses o años) durante el cual se requerirá el apoyo financiero.

Estos rubros son:

- Personal profesional, técnico o de otro tipo (contratado, a honorarios, voluntario), estableciendo el tiempo y horario de trabajo en el proyecto;
- Planta física;
- Maquinaria, equipo y útiles;
- Insumos, detallados según actividades;
- Transporte y viáticos;
- Gastos de administración;
- Otros gastos;
- Total

En la preparación del proyecto es necesario además incluir información sobre las fuentes de financiamiento, el calendario de desembolsos de los recursos financieros, las personas responsables de su manejo y los sistemas de control establecidos, los que deberán ser conocidos por todos los participantes.



La contribución de algunos proyectos de interés comunitario a la seguridad alimentaria de las familias y la comunidad es evidente, y podría verse fortalecida con la incorporación de algunos objetivos y acciones complementarias. Por ejemplo, la apertura de una guardería infantil para niños de escasos recursos, además de contribuir a satisfacer las necesidades nutricionales de los niños y permitir a las madres disponer de algún tiempo para realizar actividades productivas que contribuyan al sustento del hogar, puede incorporar objetivos educativos sobre alimentación y manipulación higiénica de los alimentos para las madres y formación de adecuados hábitos alimentarios e higiénicos en los niños.

**EJEMPLO DE ESQUEMA DE DESARROLLO
DE UN PROYECTO DE INTERÉS COMUNITARIO**

Objetivo	Beneficiarios	Actividades	Organismos participantes	Plazos	Recursos materiales
Construcción de una guardería o jardín infantil para niños en riesgo de desnutrir	Niños entre 1 y 6 años	Obtención del terreno	Municipio Secretaría de la Vivienda	2 meses	Materiales de construcción, equipamiento, etc.
	Las madres de los niños que podrán salir a trabajar	Realización del proyecto arquitectónico	Municipio (División de Obras) Escuela de Arquitectura de la Universidad cercana	45 días	
	El personal contratado por el proyecto (construcción y posterior funcionamiento)	Construcción del edificio	Comunidad Municipio	6 meses	

Nota. Para mayor información, consultar "Manejo de Proyectos de Alimentación y Nutrición en Comunidades. Guía Didáctica" (FAO, 1995).

7.2. Microproyectos productivos

Un proyecto productivo es la propuesta de una actividad concreta, cuyos costos y beneficios pueden ser predeterminados y donde es necesario hacer gastos antes de obtener beneficios. Los microproyectos son aquellos que por lo general no involucran una gran inversión; consideran la participación de un número reducido de personas y hasta pueden ser de carácter familiar.

Los microproyectos productivos consideran aspectos económicos en su preparación, razón por la cual es de suma importancia que las estimaciones presupuestarias se basen en información sólida y realista y las proyecciones y cálculos sean bien hechos.

Esto significa que en la preparación de un microproyecto productivo, es esencial que la estimación del monto de la inversión inicial y de los beneficios que se obtendrán se aproxime lo más posible a la realidad.

Entre los microproyectos productivos que se están realizando en las comunidades urbano marginales y rurales pobres de América Latina, existen diversas acciones que contribuyen a la seguridad alimentaria, aunque ésta no aparezca explícitamente entre los objetivos del proyecto.





El municipio puede estar interesado en impulsar el desarrollo de estos microproyectos productivos, con el fin de promover la progresiva independencia económica de las familias pobres, o porque significan un aporte al desarrollo de la comunidad. En este caso, el apoyo municipal es importante, por su visión de las potenciales demandas de bienes y servicios que podrían ser atendidas por estas microempresas y por su efecto sobre los niveles de empleo y mejoramiento de la calidad de vida de segmentos desfavorecidos de la población.

En forma directa, la asistencia municipal puede traducirse en apoyo y orientación tanto de la información relacionada con el mercado, como con su respaldo para la obtención de créditos para la inversión inicial, previo estudio de la factibilidad del proyecto y de la capacidad de las personas involucradas para llevarlo adelante con posibilidades de éxito. En el caso de iniciativas que claramente tendrán un impacto en el desarrollo local, el municipio puede apoyar la obtención de la asistencia técnica apropiada para cada caso específico.

Cuando se gestiona un microproyecto productivo, es necesario tener presente algunas consideraciones como las siguientes:

- un proyecto es una proposición elaborada antes de llevarse a la práctica, por lo que sus resultados se basan en supuestos;
- es necesario que los costos y beneficios de un proyecto se establezcan dentro de márgenes de error razonables, para lo cual es indispensable contar con información lo más completa posible de los costos y de una estimación realista de los beneficios;
- es necesario realizar una inversión y contar con capital de trabajo antes de comenzar a obtener beneficios. Es importante ser muy cuidadoso en el cálculo del tiempo que demorará el empezar a recibir los potenciales beneficios.

Estos proyectos pueden ser preparados por particulares, grupos de particulares, organizaciones comunitarias, etc. En los proyectos de interés para el municipio, el ideal es que esta preparación se haga en forma conjunta.

Para la preparación de este tipo de proyectos se debe contar con información respecto de:

- El mercado: identificación, definición del producto o líneas de productos; el comportamiento de la competencia y los canales de distribución.
- La producción misma: bienes o servicios a producir, la descripción del proceso técnico, la capacidad de producción.
- Las necesidades de financiamiento: costo de inversión, capital de trabajo, otros costos y fuentes de financiamiento.
- Las proyecciones financieras: volúmenes de producción física, proyección de ventas, proyección de costos y flujo de caja.
- El tiempo de duración del proyecto.
- Las personas o familias que participarán.
- La definición de los beneficios esperados.
- La forma de evaluación de los beneficios en relación a los costos.

Para ambos tipos de proyectos conviene especificar el modelo de gestión asociado a su desarrollo; dar respuesta a las siguientes preguntas es útil para cumplir con este propósito.

- ¿Qué formas de organización tienen los integrantes del grupo objetivo y, en especial, los beneficiarios?
- ¿Qué relación ha habido entre las organizaciones mencionadas y la formulación del proyecto?
- ¿Qué aporte ofrecen las organizaciones comunitarias a la realización del proyecto?
- ¿Qué relación existe entre el ejecutor propuesto y las organizaciones existentes?
- ¿Qué relación formal se planea establecer para que las organizaciones puedan participar en la toma de decisiones operativas acerca de la ejecución del proyecto?
- ¿Qué formas de participación están previstas para la gestión de las instalaciones y servicios, una vez concluida la ejecución del proyecto?
- ¿Qué formas concretas de participación están contempladas?
- ¿Cómo se fortalecerán las personas y organizaciones como consecuencia de su participación en el proyecto?

Por ejemplo, entre los proyectos productivos, aquellos destinados a aumentar el ingreso de las personas, cuando se acompañan de intervenciones educativas sobre alimentación y nutrición, pueden mejorar la alimentación del hogar, en especial la de los miembros más vulnerables.

En el mismo contexto, microproyectos productivos destinados a desarrollar la fabricación de productos en mejores condiciones higiénicas, para cumplir con las exigencias sanitarias y hacerlos más competitivos, como por ejemplo, el manejo de la cabra lechera y la preparación de queso en algunas zonas áridas de extrema pobreza, podrían contribuir a mejorar los hábitos higiénicos en la preparación de los alimentos en el hogar y disminuir la prevalencia de infecciones gastrointestinales que deterioran el estado nutricional de los niños de la zona.

La evaluación de este tipo de proyectos está orientada a:

- Determinar en qué medida el proyecto cumple con los objetivos que se ha propuesto el grupo involucrado en él. Esto debe hacerse mediante indicadores cuantitativos. Por ejemplo: si el objetivo es aumentar los ingresos de los participantes en un período de tiempo, el indicador será el porcentaje en el que aumentan los ingresos en relación a lo esperado.
- Analizar los riesgos del proyecto, es decir evaluar si se está creando una actividad que puede desaparecer en el futuro, debido a que no se estimaron bien los costos de la inversión y del capital de trabajo; la demanda real del mercado, los aspectos técnicos de la producción u otros como la falta de capacitación y asistencia técnica de las personas involucradas.

El municipio, cuando tiene la oportunidad de prestar asesoría a los grupos que iniciarán estos microproyectos productivos, en especial cuando presta su apoyo para obtener el financiamiento inicial, tiene la responsabilidad de orientar y establecer mecanismos de seguimiento y supervisión de las actividades realizadas, con el fin de garantizar el buen uso de los fondos obtenidos con su respaldo.

En general, los municipios deben contar con la información completa sobre los proyectos que se están realizando o que se van a realizar, sean éstos de interés comunitario o de carácter productivo. Particularmente útiles son las fichas de identificación que resumen los antecedentes principales del proyecto, como la siguiente:

IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO

1. Nombre del proyecto:
2. Localización:
3. Beneficiarios del proyecto:
4. Justificación del proyecto:
5. Breve descripción de las acciones del proyecto:
6. Impactos esperados del proyecto:
7. Ejecutor(es) del proyecto:
8. Monto total solicitado:

Nota. Para la formulación de microproyectos participativos en alimentación y nutrición, se sugiere consultar:

- *"Guía de proyectos participativos de nutrición" (FAO, 1994);*
- *"Manejo de proyectos de alimentación y nutrición en comunidades. Guía Didáctica" (FAO, 1995);*
- *"Mejorando la nutrición a través de huertos y granjas familiares. Manual de capacitación para trabajadores de campo de América Latina y el Caribe" (FAO, 2000);*
- *"La huerta hidropónica popular" (FAO, 1998), y*
- *"Guía conceptual y metodológica de género en poscosecha" (FAO, 2001).*

VIII. ESTRATEGIAS PARA LA CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El desarrollo de acciones tendientes a mejorar la seguridad alimentaria de las familias vulnerables del municipio requiere contar con recursos capacitados en diversas áreas.

Aumentar la disponibilidad de alimentos a nivel familiar significa contar con individuos capaces de formular, desarrollar y evaluar los citados microproyectos y la capacidad para coordinarse con especialistas en el área específica del proyecto.

La diversidad de microproyectos, por ejemplo microempresas, que podrían realizarse en el nivel local, sea este urbano o rural, es de tal variedad, que en cada caso será necesario contar con asistencia técnica especializada para la capacitación de las personas involucradas y, dependiendo de la complejidad del área de trabajo escogida, probablemente para su supervisión posterior durante períodos variables de tiempo.

En los proyectos del área social con un componente alimentario nutricional y educativo, es frecuente que la mayor parte de los profesionales, tanto del municipio como de los sectores participantes, requieran reforzar sus conocimientos en alimentación, nutrición y técnicas de educación y comunicación. Todo esto hace necesario que cada vez que se va a iniciar un programa o proyecto, se incluyan las actividades de capacitación como un componente esencial para el éxito del proyecto.

Es conveniente que la capacitación de los participantes se realice en conjunto, aunque éstos provengan de distintos sectores y tengan distintos niveles de conocimientos previos. Lo importante es la unidad del equipo a cargo del proyecto y la comunidad, en la cual la capacitación contribuirá a su aceptación, comprensión y adopción de un enfoque común para abordar los problemas.

Los participantes pueden pertenecer a diferentes categorías, para las cuales los objetivos pueden ser distintos. Por ejemplo, la mayoría de las veces es necesario crear conciencia en el nivel de decisión política, sobre las ventajas de abordar los problemas de seguridad alimentaria que afectan a la población del municipio, lo que debe ser realizado por instituciones y personas que sean consideradas relevantes para este sector.

En el nivel técnico, en la mayoría de los municipios existen comisiones intersectoriales que ya tienen un alto grado de conciencia sobre la importancia del problema. Cuando se requiere realizar un programa de capacitación en el que ellos participen, será necesario:

- Evaluar las necesidades específicas de capacitación.
- Traducir las necesidades en programas de capacitación adecuados a los conocimientos previos de los participantes y a los objetivos del proyecto.
- Definir las características de los programas, en términos de su duración; métodos y técnicas; materiales didácticos y procedimientos de evaluación.

La conveniencia de realizar la capacitación en el lugar en el que se desarrollará el proyecto o en las instituciones que realizan estas actividades, depende de las características de los equipos técnicos responsables, de los recursos, el tiempo disponible y la evaluación de las ventajas y desventajas de una u otra opción.

La capacitación en formulación, desarrollo y evaluación de proyectos de alimentación y nutrición, debe realizarse con todos los miembros del grupo, usando métodos basados en el aprender haciendo y en la solución de problemas. De esta manera se facilita un enfoque común para abordar la solución de los problemas.

Los contenidos de alimentación y nutrición deben entregarse en forma sencilla y aplicable, dando énfasis a las demostraciones prácticas para facilitar la comprensión y aplicación de conceptos esenciales. Por ejemplo, la evaluación antropométrica de un niño, la correcta preparación de la alimentación del niño, las técnicas de conservación de alimentos, etc.

Uno de los problemas persistentes que afectan la seguridad alimentaria y nutricional de los grupos pobres, aún de aquellos con un mejor acceso a los alimentos, es la contaminación de éstos, fundamentalmente debida a la manipulación en condiciones poco higiénicas, la que se traduce en parasitosis, diarreas, hepatitis, fiebre tifoidea y otras enfermedades transmitidas por los alimentos, que afectan negativamente el estado nutricional de los niños al disminuir la utilización biológica de los alimentos disponibles. Las acciones de capacitación para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en este caso, deben orientarse a mejorar los hábitos higiénicos de la población. Los técnicos a cargo de la capacitación en estos temas pueden obtener una valiosa ayuda con la publicación de la FAO (1990) «Capacitación de vendedores callejeros de alimentos. Guía didáctica», la que ha sido utilizada en la mayoría de los países de América Latina.



Contar con materiales educativos de apoyo es de gran importancia, en especial cuando éstos han sido elaborados en forma de manuales fáciles de manejar en forma independiente por el personal de terreno.

Uno de los aspectos más complejos de abordar es la capacitación de las personas que deberán realizar las acciones educativas con la comunidad. El manejo de técnicas educativas motivadoras y efectivas para alcanzar los objetivos, depende en gran medida de la forma en que los propios educadores hayan recibido la capacitación. El ideal es utilizar con ellos enfoques centrados en la persona y en el aprender haciendo, que han demostrado ser eficaces para aumentar la motivación y hacerlos partícipes de experiencias educativas que puedan utilizar con los grupos de población a quienes deseen mejorar sus conocimientos, actitudes y prácticas alimentarias, con el fin de lograr que éstos contribuyan efectivamente a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias más vulnerables de nuestro continente.

Nota. Las Guías Didácticas de la FAO «Manejo de proyectos de alimentación y nutrición en comunidades»; «Guía para proyectos participativos de nutrición» y la «Guía metodológica para la comunicación social en nutrición», son importantes materiales de apoyo para facilitar la capacitación en estas materias.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ALADI/FAO (1993). *Proyecto «Configuración de grupos en riesgo de inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe»*. Primera guía metodológica para la determinación de grupos en riesgo de inseguridad alimentaria.

ALADI/FAO (1994). *Proyecto «Configuración de grupos en riesgo de inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe»*. Informe de Nicaragua.

ALADI/FAO (1994). *Proyecto «Configuración de grupos en riesgo de inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe»*. Informe de Chile.

Assifi N. and J. French (1984). *Guidelines for planning communication support for rural development campaigns*. UNDP Asia and Pacific Programme for Development Training and Communication Planning. RB 355 UNFPA.

Cerqueira M.T. (1990). *Recent approaches to nutrition education in developing countries*. In: Report on FAO workshop on nutrition education through mass media. Rome, Italy.

Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, Italia.

FAO (1990). *Cuestiones derivadas de la diferencia de sexo con respecto a la seguridad alimentaria rural de los países en desarrollo*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 15º período de sesiones. Roma. CFS/90/4.

FAO (1990). *La malnutrición en la Región de América Latina y el Caribe: causas y prevención*. 21ª Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

FAO (1990). *Capacitación de vendedores callejeros de alimentos*. Guía didáctica. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. (*)

FAO (1991). *La integración de la mujer en la agricultura y el desarrollo rural*. Comité de Agricultura. 11º período de sesiones. Roma. COAG/91/9.

FAO/OMS (1992). *Conferencia Internacional sobre Nutrición*. Informe final de la Conferencia. Roma.

FAO/OMS (1992). *Elementos principales de estrategias nutricionales*. Conferencia Internacional sobre Nutrición. Roma, Italia.

FAO/OMS (1992). *Conferencia Internacional sobre Nutrición*. Elementos principales de estrategias nutricionales. Mejora de la seguridad alimentaria en los hogares. Roma. Doc. temático N°1.

FAO/OPS/OMS (1993). *Situación alimentaria y nutricional de América Latina*. Conferencia Internacional sobre Nutrición. Santiago, Chile.

- FAO (1994). *Guía de proyectos participativos en nutrición*. Roma, Italia.
- FAO (1995). *Manejo de proyectos de alimentación y nutrición en comunidades. Guía didáctica*. Roma, Italia. (*)
- FAO (1995). *Report of the Expert Consultation for Nutrition Education for the Public*. Rome, Italy.
- FAO (1995). *Promoviendo el rol de las ONGs en la nutrición. Guía para poner en práctica la Conferencia Internacional sobre Nutrición*. Grupo de Trabajo sobre Nutrición de la ONG, Ginebra.
- FAO (1996). *Guía metodológica de comunicación social en nutrición*. Roma, Italia. (*)
- FAO (1996). *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma, Italia.
- FAO (1998). *La huerta hidropónica popular*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. (*)
- FAO (2001). *Guía conceptual y metodológica de género en poscosecha*. Proyecto GCP/ECU/069NET. Quito, Ecuador. (**)
- FAO (2000). *Mejorando la nutrición a través de huertos y granjas familiares. Manual de capacitación para trabajadores de campo de América Latina y el Caribe*. Roma, Italia. (*)
- Gallardo L, Praun A (1985). *Manual sobre metodología para la programación, desarrollo y evaluación de programas de educación alimentario-nutricional*. Guatemala, Pub.INCAP E-1166.
- Gosh, M.E. (1992). *De los principios a la práctica: la focalización de programas sociales en América Latina*. Programa de Estudios Regionales, División de Recursos Humanos, Banco Mundial. Vol I. Informe N°21.
- Hornik R. (1985). *Nutrition education. A State of the Art Review*. ACC/SCN Nutrition Policy Discussion Paper N° 1. FAO/UN. Rome, Italy.
- IFAD's *Evolving Experiences* (1992). *Rural poverty alleviation and nutrition. A Technical Paper*. Technical Advisory Division. Project Management Department.
- Kennedy E. and L. Haddad (1992). *Food security and nutrition, 1971-91. Lessons learned and future priorities*. Viewpoint. Food Policy.
- Lewy A. (1976). *Manual de evaluación formativa del currículo*. UNESCO, Colombia. Continental Gráfica Ltda.
- Ministerio da Saúde. Instituto Nacional de Alimentacao e Nutricao (INAN). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/SEPLAN) y FAO. (1994). *Planejamento participativo: um instrumento de combate à fome*. Brasília. Brasil.

Olivares S. (1989). *Intervenciones comunitarias de educación alimentario nutricional*. En: *Nutrición. Prevención de riesgos y tratamiento dietético*. Olivares S, Soto D, Zacarías I (Eds) CONFELANYD. Santiago, Imp. El Acuario.

Oshaug A., D. Benbouzid and J. Guilbert (1988). *Educational handbook for nutritionists*. WHO Geneva.

Uauy R. and M. Miranda (1983). *Non-formal education. An instrument for nutrition interventions*. In: *Nutrition intervention strategies in national development*. Underwood B (Ed). New York, Academic Press Inc.

United Nations (1990). *Women and nutrition. ACC/SCN Symposium Report. Nutrition policy discussion paper N° 6*. Geneva.

UNESCO (1983). *Approaches to nonformal nutrition education*. Paris. *Nutrition education series ED 83/WS/43*.

* Disponibles en el sitio web de la Oficina Regional de la FAO: <http://www.rlc.fao.org/pubs/default.htm>

** <http://www.rlc.fao.org/mujer/aseg.htm>

CAPITULO 2

***BASES PARA EL DISEÑO Y OPERACIÓN
DE UN SISTEMA DE VIGILANCIA
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
(SISVAN) LOCAL***

*Luis Tacsan,
Zillyham Rojas y
Antonieta López*



I. INTRODUCCIÓN

Se ha definido a la vigilancia alimentaria y nutricional como “el proceso permanente de compilar, analizar y distribuir la información necesaria para mantener un conocimiento actualizado de la producción y consumo de alimentos y el estado nutricional de la población; identificar sus cambios, causas y tendencias; predecir sus posibles variaciones y decidir oportunamente las acciones preventivas o correctivas indispensables que el caso demande”.

Esta propuesta contiene lineamientos técnicos y operativos generales para el desarrollo de un Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) local, asumiendo que la definición última para cada caso en particular, dependerá de la características de la población, el ambiente, historia y organización de cada comunidad. Bajo ninguna circunstancia debe ser considerada una receta o manual para el funcionamiento de un sistema computacional, que contiene en forma exhaustiva todas las instrucciones requeridas para que un usuario lo utilice mecánicamente.

La vigilancia alimentaria y nutricional debe servir a las comunidades para mejorar la seguridad alimentaria, en el contexto del desarrollo sostenible que persiguen todos los pueblos. El objetivo de crear un SISVAN local es generar información sobre la situación alimentaria y nutricional de la población local, con la participación de todos los sectores sociales relacionados con la alimentación y la nutrición de las comunidades. Esta información debe servir para la toma de decisiones que, de acuerdo a los recursos disponibles, permita la ejecución de acciones destinadas a mejorar la seguridad alimentaria de los grupos en mayor riesgo nutricional.

Por lo general, los distintos sectores responsables de programas y proyectos relacionados con la alimentación y la nutrición en la comunidad, se caracterizan por realizar actividades en forma separada y hasta independiente. Esta falta de coordinación produce una innecesaria duplicación de esfuerzos y una importante pérdida de recursos.

Adicionalmente, las normas y procedimientos se diseñan en el nivel central, desde el cual son transferidos verticalmente al nivel local, sin tomar en cuenta las particularidades de las comunidades. Los gobiernos locales generalmente no participan, o no son tomados en cuenta en el proceso de planificación y ejecución de las intervenciones. Como consecuencia, la participación de la comunidad en este proceso es escasa o inexistente.

Por lo anterior, una de los principales fundamentos para crear un SISVAN local es reunir a los sectores involucrados en la solución de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional, estimulando la planificación conjunta de acciones que permitan un uso más eficiente de los recursos asignados y mejoren el impacto a un costo razonable.

El SISVAN local debe ser muy práctico y ajustado a las características, capacidad de acción y decisiones existentes en el nivel local. La vigilancia alimentaria y nutricional puede contribuir a que se adopten las decisiones correctas para hacer llegar los beneficios de las políticas sociales y productivas de una forma más eficiente y efectiva a quienes verdaderamente necesitan ayuda, por medio de subsidios, asesoría o asistencia social.

La vigilancia cobra sentido solamente si está dirigida hacia los problemas de alimentación y nutrición que tienen solución, es decir a aquellos cuya magnitud no sobrepase la capacidad existente para realizar una intervención alimentaria y nutricional efectiva.

II. DECISIÓN Y APOYO POLÍTICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISVAN LOCAL

Es conveniente que los municipios consigan la decisión y el apoyo político por parte de los gobiernos para el desarrollo de los SISVAN locales. La descentralización técnica y administrativa de las instituciones estatales, que dota a los gobiernos locales de poder de decisión sobre los recursos asignados, entrega mayores fundamentos al establecimiento de los sistemas de vigilancia a nivel local.

Pueden contribuir también a obtener el apoyo necesario para la creación del SISVAN local, los compromisos asumidos por los países ante diferentes foros internacionales, tales como la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (Nueva York, 1990); la Conferencia sobre Malnutrición por Carencia de Micronutrientes (Montreal, 1991); la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992); la Cumbre sobre la Alimentación (Roma, 1996), y las prioridades establecidas por los gobiernos para seleccionar a los grupos con mayor grado de deterioro en alimentación y nutrición.

El éxito o fracaso del SISVAN depende del convencimiento, flexibilidad y compromiso que tengan los gobiernos y agencias donantes para orientar los presupuestos y asistencia técnica hacia los problemas de alimentación y nutrición, de acuerdo a su evolución en el tiempo.

Los países que se encuentran en este proceso descentralizador, pueden desarrollar las condiciones y los instrumentos legales para el establecimiento del SISVAN local, siempre que exista la voluntad política para luchar contra la desnutrición y la pobreza.

El funcionamiento del SISVAN local debe enmarcarse en los temas que guardan relación más directa con la producción agrícola y de alimentos, la cantidad y calidad de alimentos disponibles para consumo y la planificación, evaluación y seguimiento de la nutrición.

El establecimiento de los SISVAN locales puede iniciarse en una o varias de las comunidades con problemas alimentarios y nutricionales, siempre que existan los recursos humanos, materiales y de organización indispensables para su operación. Paulatinamente se irá extendiendo la experiencia a otras comunidades del país, donde se justifique por el tipo de problemas que enfrentan y existan los recursos para ofrecer el apoyo y la asistencia técnica requeridos.

En estas condiciones, se puede constituir el Comité Local de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, organización que puede tener carácter local o comunal. De existir el suficiente respaldo político, se le podría legitimar, amparándolo con una ley que regule su funcionamiento. Sin embargo, en la mayoría de los países no es necesaria la creación de una nueva organización comunal, cuando ya existen los Comités Comunales de Desarrollo, Salud, Nutrición, Agrícola, etc. Estas organizaciones comunales podrían estar a cargo de las acciones de vigilancia de los problemas de alimentación y nutrición, si cuentan con la motivación, capacitación y el apoyo necesarios.

Las actividades de vigilancia alimentaria y nutricional que realizan las organizaciones comunales, deben enmarcarse en las políticas de gobierno que sustentan los planes y programas de las institu-



ciones relacionadas con la alimentación y la nutrición. Esta es la única forma de lograr el apoyo oficial para las acciones que deben realizarse en el nivel local, donde los problemas pueden ser resueltos con mayor prontitud, eficiencia y eficacia. Por ejemplo, sin apoyo oficial, los funcionarios públicos que laboran en los programas locales, podrían tener limitaciones para entregar la información y los insumos requeridos, se dificultaría la coordinación del trabajo intersectorial y limitaría lo más importante, que es tomar las decisiones apropiadas según su rango y atribuciones.

Cada país puede encontrar el medio más apropiado para implementar su voluntad de desarrollar la vigilancia local como medio para apoyar la lucha contra la desnutrición y la inseguridad alimentaria. Pero en todo caso, es necesario establecer o fortalecer una organización local, dotándola de un mínimo de atribuciones para realizar estas actividades.

Antes de definir las actividades necesarias para el desarrollo del SISVAN local, se debe conocer el grado de compromiso político existente para resolver los problemas alimentarios y nutricionales del país. Cualquiera sea éste, el SISVAN debe pretender siempre fortalecer la política de gobierno en pro de una mejor alimentación y nutrición para su población.

El aspecto fundamental a analizar con respecto a las políticas es si éstas se traducen en planes, programas y proyectos que cuenten con la debida asignación de recursos para su implementación y ejecución a nivel nacional, regional y local.

En resumen, el SISVAN local se desarrolla a partir de las políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales, incluyendo los del sector privado que tengan sustento presupuestario. Su función principal (Tabla 1), consiste en apoyar la gestión de los responsables de la ejecución de programas y proyectos en el nivel local. Al aumentar la capacidad de las instituciones públicas y privadas locales para utilizar la información en la identificación de los problemas y encontrar soluciones con la participación de la comunidad, permite definir y ejecutar las actividades necesarias para alcanzar los resultados esperados.

Es muy importante que los responsables del SISVAN local conozcan los presupuestos asignados a las comunidades para las intervenciones relacionadas con la alimentación y la nutrición, así como las funciones y planes de trabajo de los funcionarios de las instituciones o programas estatales que laboran en la comunidad. Sólo de esta manera se puede elaborar un plan de acción conjunto destinado a potenciar el uso de los recursos disponibles.

Tabla 1

FUNCIONES DEL SISVAN, SEGÚN LOS COMPONENTES DE LA CADENA AGROALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

NIVEL	TIPO DE FUNCIÓN	DISPONIBILIDAD	ACCESO	CONSUMO	UTILIZACIÓN BIOLÓGICA
Nacional	<p>Información de apoyo para:</p> <p>Formulación y ajuste de las políticas agroalimentarias y sociales.</p> <p>Incorporación de las políticas alimentarias y nutricionales en los planes nacionales y sectoriales de desarrollo.</p>	Vigilar la adecuada producción y comercialización de los alimentos básicos para la población.	Vigilar que los salarios sean suficientes para adquirir los alimentos básicos, y asegurar que los precios de éstos sean adecuados.	Vigilar la ejecución adecuada de los programas de ayuda alimentaria, información y protección al consumidor, fortificación de alimentos y otros relacionados con el consumo.	Vigilar el adecuado funcionamiento de programas nacionales de salud y saneamiento básico.
Local	Apoyar procesos de ejecución, monitoreo y evaluación de programas, proyectos, planes y políticas de alimentación y nutrición	Vigilancia de la oferta y la demanda de alimentos básicos en el nivel local, contemplando aspectos de zonificación agropecuaria, intenciones de siembra, crédito, asistencia técnica, pronóstico de cosechas, manejo de cosecha y post-cosecha, autoconsumo y acceso a mercados.	Vigilancia del acceso físico y económico a los alimentos básicos, según el ingreso familiar, los precios de los alimentos y la disponibilidad en el mercado.	Vigilancia de los patrones de consumo local y la ejecución de programas de ayuda alimentaria, de educación nutricional y de suplementación alimentaria	Vigilancia del adecuado abastecimiento de agua; eliminación de excretas y basuras, y de programas de salud como inmunizaciones, control de enfermedades transmisibles, control del crecimiento y desarrollo del niño y embarazadas y promoción de la lactancia materna.

III. METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISVAN LOCAL

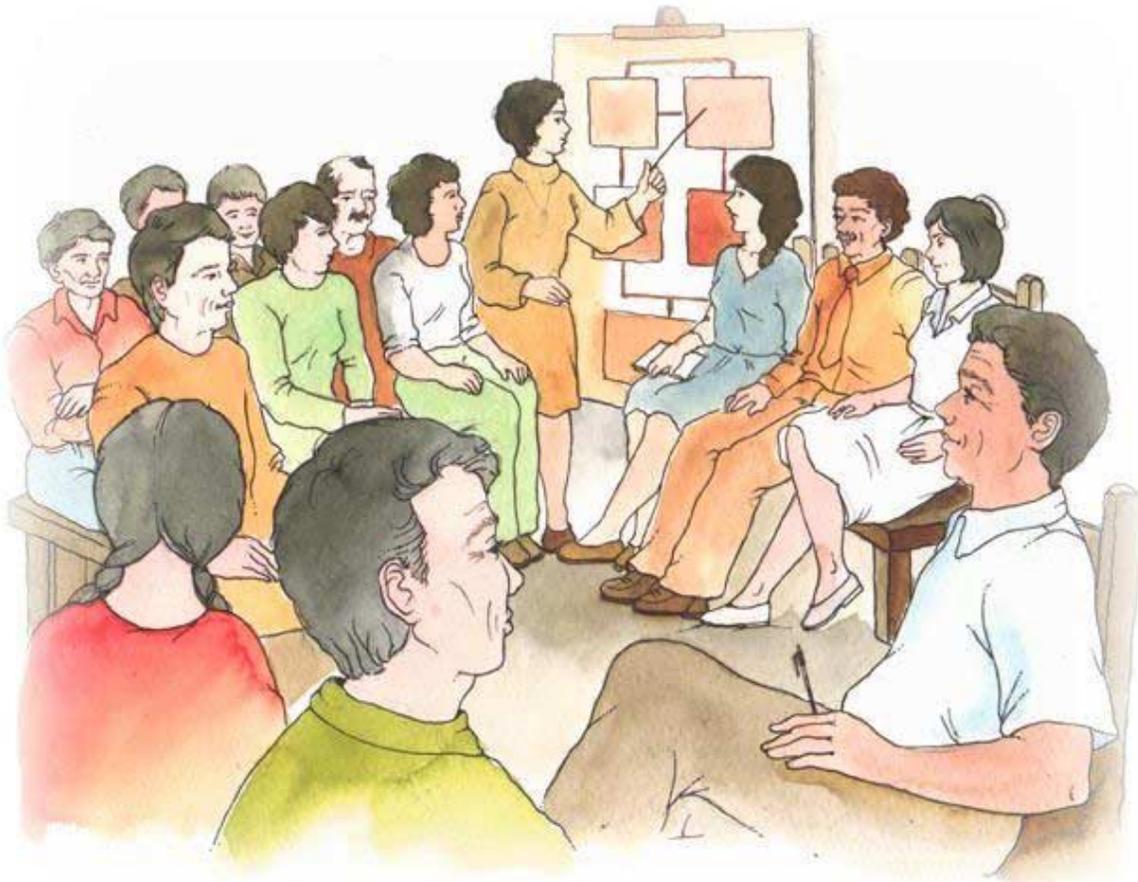
A

continuación se plantean algunos lineamientos generales y los procedimientos para la organización del SISVAN local, en una propuesta metodológica con cuatro pasos básicos: 1. Promoción y organización, 2. Diagnóstico participativo de la situación alimentaria y nutricional de la comunidad, 3. Formulación del plan de acción intersectorial y comunal del SISVAN local, y 4. Ejecución de las actividades programadas.

PRIMER PASO. PROMOCIÓN Y ORGANIZACIÓN

La promoción se refiere a las acciones de divulgación, información y motivación entre los posibles colaboradores del SISVAN, lo cual implica su previa identificación y contactarlos para plantearles la necesidad, características y responsabilidades de esta organización destinada a identificar y entregar propuestas de solución a los problemas alimentarios y nutricionales de la comunidad.

La organización se refiere a la formación del Comité Local de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Comité de SISVAN local), grupo responsable de llevar adelante el proceso.



Objetivos:

- Despertar el interés y motivación para organizar un grupo que planifique y realice acciones para superar los problemas alimentarios y nutricionales de la comunidad.
- Crear un Comité local para ejecutar actividades de vigilancia alimentaria y nutricional

Responsable:

La Red Nacional de SISVAN, si existe en el país, por medio de la designación de un facilitador; o bien un funcionario público del área de la seguridad alimentaria y nutrición.

Procedimientos:

La iniciativa debe partir de la Red Nacional de SISVAN o de un funcionario público (nacional, provincial o municipal) con responsabilidad en el área de la seguridad alimentaria y nutrición. Los integrantes del SISVAN nacional utilizarán toda su influencia y conocimientos para involucrar oficialmente a los funcionarios locales de cada sector en el desarrollo del SISVAN, con la participación de diferentes actores sociales y con la respectiva anuencia de los niveles intermedios. En la etapa de promoción se requiere de información clara sobre la participación conjunta que se quiere lograr. La participación de los funcionarios de las instituciones locales debe ser oficializada por medio de la inclusión de esta actividad en su programa de trabajo.

En primera instancia, los miembros del SISVAN nacional, el facilitador y algunos representantes del nivel intermedio, se trasladarán a las comunidades, para iniciar las actividades de promoción y organización del SISVAN local. Generalmente éstas se realizan en una reunión con las autoridades locales y algunos funcionarios claves en el campo de la alimentación y nutrición de cada sector. Además se convoca a los líderes comunales y representantes de las ONG locales.

1. Identificación de los actores sociales del SISVAN en la comunidad

Para identificar a todos los actores sociales que deberían formar parte del SISVAN, se sugiere proceder de la siguiente manera:

- 1.1 Hacer un listado de todas las personas, grupos, instituciones, empresas y otros que deben formar parte del SISVAN. Esto puede lograrse mediante entrevistas, visitas y revisión de documentos de trabajo. Es necesario involucrar a los representantes de los sectores salud, educación, agricultura y gobierno local.
- 1.2 Iniciar un proceso de información y motivación sobre la importancia de la seguridad alimentaria a nivel comunitario y la identificación de la responsabilidad específica que le correspondería a cada uno de ellos de acuerdo con sus funciones.

2. Convocatoria

Una vez que se cuenta con la motivación de los actores sociales, se sugiere seguir el siguiente procedimiento:

- 2.1. El facilitador o en su defecto la Red Nacional de SISVAN convoca a una reunión inicial con todos los posibles integrantes del SISVAN local para presentar la idea que se quiere desarrollar y conocer su disposición a participar.
- 2.2. Esta reunión debe ser aprovechada para organizar el Comité Local de Vigilancia Alimentaria y Nutricional de acuerdo a lo establecido.
- 2.3. Como agenda de esta reunión de información, se recomienda la siguiente:
 - Saludo y bienvenida
 - Explicación de lo que es un SISVAN
 - Explicación del proceso de participación social que se desea realizar y de la organización del Comité Local
 - Análisis de lo expuesto con los participantes
 - Elección para la conformación del Comité Local
 - Agradecimiento y despedida



El Comité electo debe reunirse al finalizar la reunión para conocerse y determinar la modalidad de trabajo.

En esta reunión del Comité proceda a obtener, de cada una de las instituciones, organizaciones y personas involucradas, la siguiente información:

- Nombre de la organización, grupo o persona
- Dirección
- Teléfono
- Nombre del responsable
- Objetivo (de la organización, grupo o persona)

Recopilada esta información, se ordena alfabéticamente en un fichero que contenga una hoja o tarjeta con la información de cada organización, empresa, etc.

En una caja, coloque las hojas o tarjetas en orden alfabético y agrupadas según se trate de instituciones, empresas, grupos o personas.

Este inventario debe mantenerse al día para considerar la participación de nuevos actores.

2.4. Para realizar esta reunión y cualquier otra posterior en una comunidad, es útil considerar las siguientes sugerencias:

- Establecer la fecha y hora con anticipación
- Buscar el lugar adecuado para el tipo de reunión
- Convocar a los participantes con bastante anticipación
- Preparar una agenda o programa con los asuntos a tratar
- Informar claramente sobre el propósito de la reunión
- Realizar la reunión conforme a lo planeado. No prolongarla innecesariamente.
- Dar oportunidad para que todos participen y vigilar que sean concretos.

3. Organización del Comité del SISVAN local

Para proceder a la organización del Comité del SISVAN local, tome en consideración los siguientes aspectos:

- 3.1. El Comité local de SISVAN es la organización comunal responsable de la vigilancia alimentaria y nutricional de la comunidad.
- 3.2. Debe ser organizado en cada comunidad y podrá estar integrado por tres líderes comunales, un representante del gobierno local, un funcionario del sector agricultura, otro del sector salud, y otro de educación.
- 3.4. Para organizar este Comité debe convocarse a una reunión de todos los colaboradores locales del SISVAN y realizar la elección por votación de los representantes comunales. Las instituciones deben realizar una designación oficial de sus representantes.
- 3.5. Son responsabilidades del Comité local:
 - Reunirse por lo menos una vez al mes para planear su trabajo.
 - Vigilar los problemas de alimentación y nutrición de su comunidad.

- Coordinar e integrar las acciones de vigilancia alimentaria y nutricional del área.
- Desarrollar un proceso de planificación participativa de acuerdo a lo establecido en este manual.
- Dar seguimiento a los planes que se definen en ese proceso para asegurar su cumplimiento.

3.6. Como organización interna de este Comité se sugiere la siguiente:

- Coordinador del grupo: Responsabilizar a uno de los miembros para que convoque, dirija las reuniones y oriente la acción del grupo.
- Encargado de la secretaría: Responsabilizar a uno de los miembros de hacer actas sobre las reuniones que se realicen y tramitar la correspondencia necesaria.
- Encargado del manejo de los fondos: Cuando sea necesario, responsabilizar a una persona del manejo de los fondos, llevando cuentas claras sobre salidas y entradas.
- Estos cargos deben rotarse entre los miembros del Comité por lo menos cada año.

SEGUNDO PASO. DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA COMUNIDAD

El diagnóstico comunitario de la situación alimentaria y nutricional se realiza con la participación de los distintos sectores de la población local. A diferencia de los diagnósticos nacionales que requieren de muchos datos y análisis cuantitativos, los diagnósticos a nivel comunal son más cualitativos. En el nivel comunal o local, es posible manejar la información de individuos, familias o sectores geográficos. Sólo se expresa en números y estadísticas para enviarla a los niveles superiores, con el fin de facilitar el procesamiento y análisis de los datos agregados que requiere el nivel nacional.

La recolección de datos se facilita y hasta puede ser más confiable en el nivel local, ya que en las comunidades las personas se conocen e identifican los problemas de las distintas familias e individuos. Para un diagnóstico a nivel comunal, la principal fuente de datos son los informantes clave, que incluyen principalmente a los potenciales miembros del Comité Local de Vigilancia: los líderes comunales, los líderes religiosos, el maestro, el personal de salud y funcionarios de organizaciones no gubernamentales, entre otros (Ver capítulo 1).

Los informantes clave ayudan a estimar quiénes producen alimentos; qué y cuánto producen; cuáles son las familias más pobres; sus problemas de acceso a los alimentos; quiénes tienen empleo fijo; los patrones alimentarios de los distintos grupos; quiénes no tienen agua potable en sus viviendas; a quiénes afectan más los precios; qué familias requieren ayuda alimentaria. Esta información, de utilidad para el SISVAN local en la etapa de diagnóstico, debe incluir las propuestas de solución ya ensayadas y sus resultados.

La información basada en la comunidad (IBC) es un método no convencional que está siendo cada vez más aceptado a pesar de sus riesgos de crear expectativas que superen las limitaciones propias del método. El objetivo de este método es la solución oportuna de problemas mediante la captación de información que habitualmente no abordan los sistemas convencionales.

En este documento se ofrece una propuesta metodológica y operativa que facilita la práctica del diagnóstico participativo y el acercamiento entre los actores sociales involucrados en el SISVAN, tomando en cuenta que la responsabilidad de afrontar los problemas de alimentación y nutrición involucra a muchas instituciones, grupos e individuos.

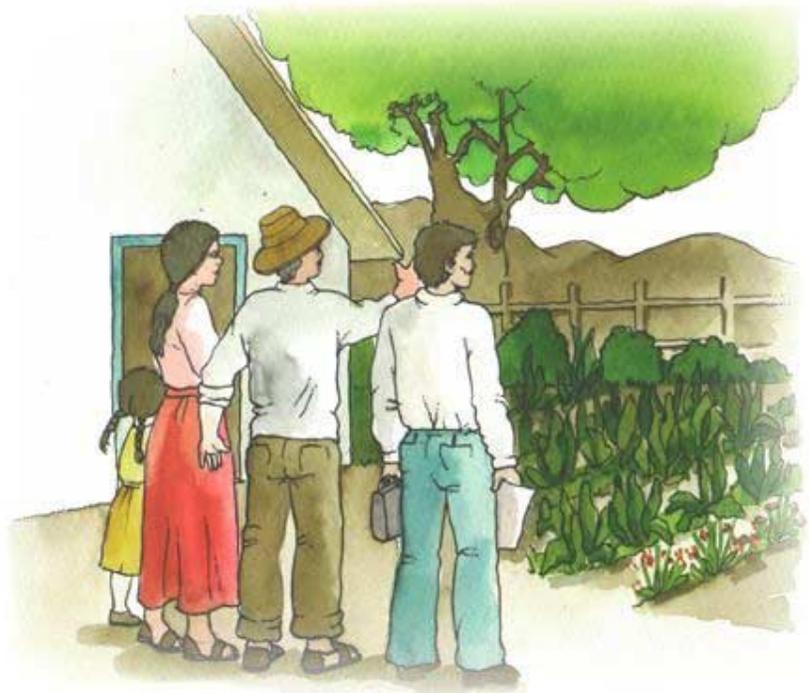
El Comité local a cargo del SISVAN se fortalece con los procesos que convocan a todos los actores sociales involucrados, lo que facilita el diálogo para concretar acuerdos y decidir sobre las acciones a realizar para contribuir a superar los problemas alimentarios y nutricionales que caracterizan a cada área.

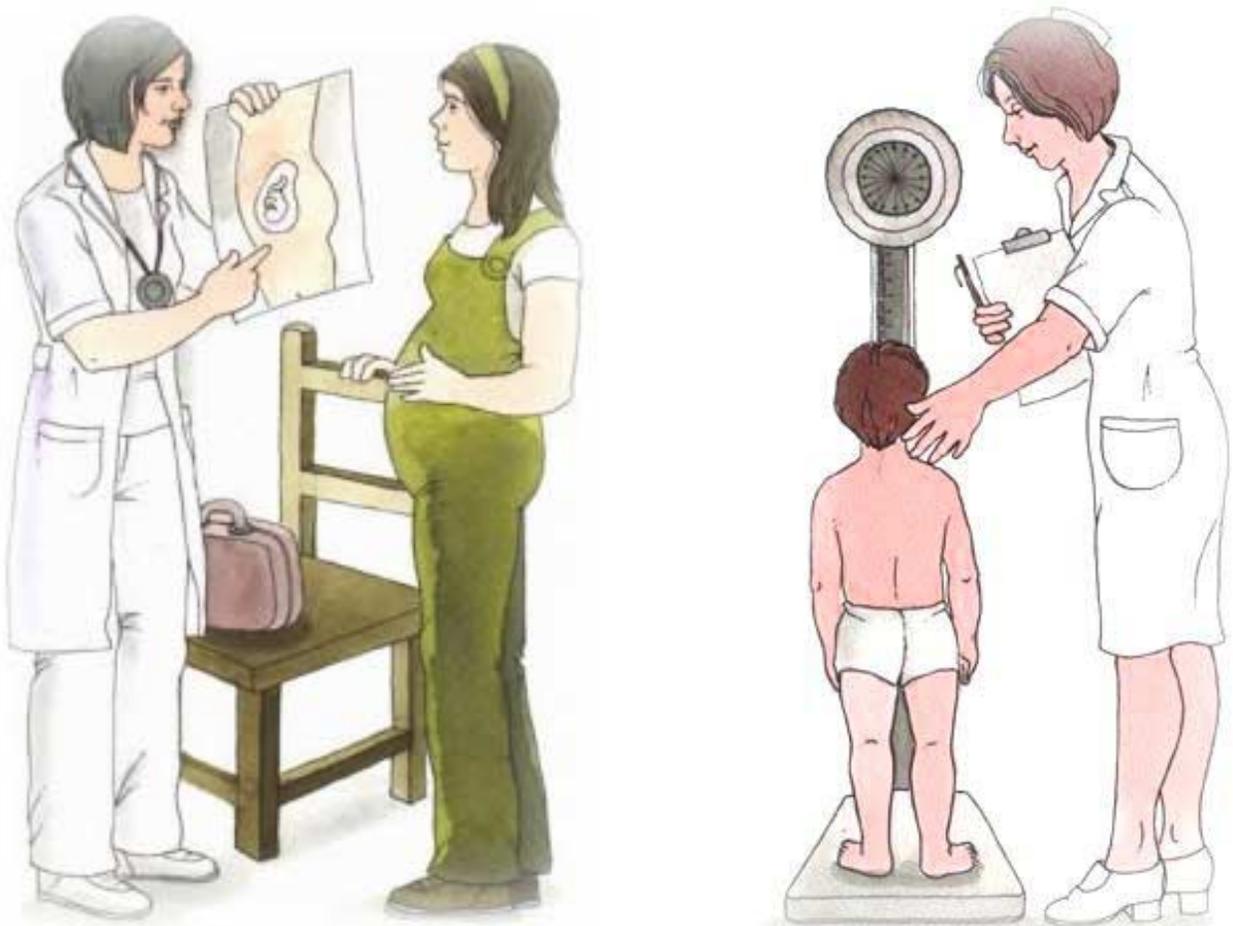
La participación social no es un proceso establecido en las comunidades, debe ser creado y en este caso, tiene que partir de la iniciativa del grupo de la Red Nacional de SISVAN o funcionarios responsables de la seguridad alimentaria y nutrición, por medio de pasos metodológicos flexibles, sencillos y prácticos que se describen en este manual.



Objetivos:

- Identificar los problemas que enfrenta la comunidad en lo referente a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos.
- Analizar las causas y consecuencias de esos problemas en relación con la realidad agroalimentaria y nutricional de la comunidad.
- Priorizar los problemas identificados y buscar soluciones posibles con los recursos existentes.





Responsable: Comité SISVAN local

Procedimientos:

Una vez organizado el Comité local, éste debe llevar a cabo el diagnóstico participativo de acuerdo a los siguientes pasos:

1. Visitas a cada uno de los grupos e instituciones integrantes del SISVAN para informarles sobre lo que se quiere realizar.
2. Convocar a una reunión de trabajo (taller) del Comité local con los representantes de todos los sectores y representantes de la comunidad para elaborar el diagnóstico. En este momento es importante confirmar que todos estén totalmente informados de lo que se quiere hacer y tomar en cuenta sus propuestas y sugerencias.
3. La convocatoria debe hacerse con suficiente tiempo y explicando con mucha claridad los objetivos y tareas a realizar en la actividad. Es mejor hacerla por escrito y entregarla personalmente.

2.1. Programa del taller

Como programa del taller se propone el siguiente:

- Saludo y bienvenida
- Explicación del objetivo de la reunión
- Trabajo en grupos: identificación y priorización de los problemas alimentarios y nutricionales de la localidad (Guía N° 1)
- Receso
- Plenaria
- Almuerzo
- Trabajo en grupos: análisis de las causas, consecuencias y posibles soluciones de los problemas alimentarios y nutricionales (Guía N° 2)
- Receso
- Plenaria con las conclusiones
- Clausura

Se incluye un modelo sugerido para la elaboración de las Guías de trabajo N° 1 y 2.

3. Evaluación

Este es un momento de reflexión para analizar los logros obtenidos. En esta etapa, interesa determinar si se elaboró o no el diagnóstico y la priorización de problemas, si el grupo ha analizado las causas y consecuencias de los problemas y ha comenzado a plantear acciones posibles de realizar con los recursos disponibles, que puedan contribuir a solucionar los problemas encontrados. Finalmente, es necesario evaluar también si hay satisfacción en el grupo por las condiciones en que se realizó el diagnóstico.

GUÍA DE TRABAJO N° 1 IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES DE LA LOCALIDAD

Presentación

Existen muchos métodos para la identificación y priorización de problemas de la comunidad, pero difícilmente podrán sustituir el ingenio o el sentido común de un grupo de personas trabajando por el bien de ésta. El SISVAN local se debe concentrar en aquellos problemas que puede resolver la comunidad con el apoyo de organizaciones estatales o no gubernamentales. La vigilancia local de los problemas alimentarios y nutricionales que afectan a la población local y de la forma en que están funcionando los programas y proyectos en desarrollo, ayudará a optimizar el uso de los recursos y mejorará el impacto de las intervenciones en los grupos con problemas.

Instrucciones

- a. Divida a los participantes en grupos de máximo siete personas cada uno.
- b. Entréguele a cada grupo las siguientes indicaciones por escrito:
 - Escoja un coordinador y un relator
 - Identifique en su comunidad:
 - ¿Cuáles son los principales problemas de alimentación y nutrición que afectan a la población local?
 - ¿Existen casos de desnutrición?
 - ¿Existe alguna época del año en que ocurra con mayor frecuencia este tipo de problemas?
 - ¿Quiénes son los más afectados? (niños, adultos, familias)
 - ¿Qué medidas se han adoptado para resolver esos problemas?
 - ¿Qué dificultades se han encontrado para resolverlos?
 - ¿Qué alimentos se producen en la comunidad?
 - ¿Qué alimentos no se producen y se consumen?
 - ¿Cuál es el acceso físico y económico a los alimentos básicos por parte de los distintos estratos de la comunidad?
 - ¿Cuáles familias no tienen acceso a agua potable y disposición adecuada de excretas?
 - ¿Que creencias y hábitos alimentarios inadecuados existen en la comunidad?

Las respuestas a las preguntas deben provenir de la experiencia y conocimientos de los miembros del grupo y de la información que suelen manejar y producir. De esta manera, se aprovechan los datos ya existentes en los distintos sectores y el conocimiento que tienen los representantes comunales sobre su comunidad. Se recomienda revisar situaciones o problemas alimentarios y nutricionales conocidos o que se perciben sin necesidad de realizar un estudio o análisis adicional de los datos.

- Exponga las conclusiones al plenario.

GUÍA DE TRABAJO N° 2

ANÁLISIS DE LAS CAUSAS, CONSECUENCIAS Y POSIBLES SOLUCIONES DE LOS PROBLEMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES

Presentación

Para buscar una solución a los problemas alimentarios y nutricionales que afectan a la población, es esencial identificar correctamente sus factores condicionantes. Es indispensable concentrar los esfuerzos en los factores condicionantes con posibilidades de ser atendidos por la comunidad. Por ejemplo, si el problema es la baja en los precios internacionales del principal producto agrícola de la comunidad, lo más conveniente sería concentrarse en estudiar las medidas de contingencia para apoyar a los más perjudicados y en riesgo de desnutrición. Igual se podría pensar con respecto a las inclemencias climáticas, terremotos y otros desastres naturales que periódicamente afectan la estabilidad económica, social y de salud de algunas comunidades.

Los principales factores condicionantes de los problemas de alimentación y nutrición están relacionados con la pobreza, la falta de educación, la contaminación del medio ambiente y muchos otros, con profundas vinculaciones políticas, sociales y de desarrollo que no pueden ser controlados por el nivel local. Para este nivel, es más efectivo analizar los factores condicionantes de la calidad, efectividad, eficiencia y equidad de los programas productivos y sociales existentes, como el funcionamiento de las escuelas, del establecimiento de salud, la selección de los beneficiarios de los programas de alimentación complementaria y los programas de asistencia técnica a los agricultores.

Instrucciones

- a. Divida a los participantes en grupos de máximo siete personas cada uno.
- b. Entréguele a cada grupo las siguientes indicaciones por escrito:
 - escoja un coordinador y un relator.
 - Identifique los principales problemas que hay en su comunidad en cuanto a la situación agroalimentaria y nutricional. Haga un listado de diez problemas como máximo.
 - Analice las causas y consecuencias de esos problemas y anótelas en un cuadro como el siguiente:

<i>Causas</i>	<i>Problema</i>	<i>Consecuencias</i>	<i>Soluciones posibles</i>

- Liste un máximo de diez problemas que afecten la situación agroalimentaria y nutricional de su comunidad, posibles de ser resueltos con los recursos disponibles (en orden de importancia).
- Exponga el resultado de este trabajo ante el plenario.

TERCER PASO. FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN INTERSECTORIAL Y COMUNAL DEL SISVAN LOCAL

Este plan es un instrumento muy importante para desarrollar en forma organizada y sistemática las acciones que se necesitan para superar los problemas identificados.

En el plan anual de acción del SISVAN local se programan las acciones prioritarias que el equipo identificó como las más adecuadas para atenuar o solucionar los problemas de mayor relevancia y que a la vez se consideren factibles de ejecutar, tanto desde el punto de vista técnico como financiero. Se define el qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo, quién o quienes lo van a hacer y lo que se necesita para lograrlo. Es decir, en el plan debe quedar explícita la secuencia lógica de las acciones, la responsabilidad de cada persona y la definición del tiempo y espacio.

El plan de acción que decida realizar un SISVAN local determinado, es el que caracteriza y particulariza a esa comunidad en relación con las acciones que se definan en otros SISVAN de otras comunidades.

En la programación del plan de acción, es necesario dar énfasis a las acciones orientadas a abordar los factores condicionantes de los problemas alimentarios y nutricionales, ya que es usual la tendencia a incluir sólo acciones orientadas a atacar los efectos de los problemas, generalmente más fáciles de ejecutar. Por ejemplo, es usual que las acciones de nutrición a nivel escolar se limiten a ofrecer alimentación complementaria a los niños desnutridos, pero es cada vez menos frecuente que existan proyectos complementarios de huertas escolares y que se enseñe sobre alimentación, nutrición y salud con el fin de fomentar la vocación agrícola y mejorar los hábitos alimentarios en los niños y sus familias.

El ejemplo anterior, ilustra como un tipo de actividad intersectorial, cuando es planificada adecuadamente, permite aprovechar racionalmente los recursos humanos institucionales de salud, educación y agricultura, con la participación de la comunidad. Esto permite lograr un mayor impacto nutricional que la acción convencional de donación de alimentos. El plan de acción debe ser elaborado con todos los sectores involucrados en la ejecución de las acciones en el nivel local y con participación directa de la comunidad.

En términos generales dicho plan debería tener las siguientes características:

- Contemplar las acciones más relevantes para corregir los problemas agroalimentarios y nutricionales que fueron seleccionados en la etapa de priorización.
- Ser elaborados por lo menos tres meses antes del inicio de las acciones, para adoptar las medidas técnicas y administrativas necesarias para la ejecución de las mismas.
- Confeccionarse anualmente y contemplar la programación de las acciones correspondientes a 12 meses.
- Las actividades consideradas deben estar contenidas en la programación de los diferentes sectores involucrados e incluidas en la programación anual de las actividades de los funcionarios locales, previa aprobación de la autoridad inmediata superior.

En esta etapa y en la siguiente, de ejecución de las actividades, es esencial la adecuada coordinación intersectorial. Por esta razón se recomienda iniciar el plan con uno o dos problemas prioritarios durante el primer año, para facilitar que el equipo local se conozca mejor, que las instituciones y grupos comunitarios se identifiquen con el SISVAN local y que sea más factible conseguir una ejecución exitosa del plan.

Una vez caracterizada la realidad y priorizados los problemas que se deben atender, es necesario elaborar un plan de trabajo sencillo y concreto que oriente el quehacer de los actores involucrados.

Objetivos:

- Elaborar un plan de acción que incluya las estrategias, organización, acciones y metas de vigilancia que se desarrollarán en un año calendario, para enfrentar los problemas identificados en el diagnóstico.
- Identificar y seleccionar los indicadores a utilizar en el nivel local, incluyendo las fuentes de datos, métodos de obtención de los datos, responsables, periodicidad y forma de presentación. (En esta Guía se proponen algunos indicadores para este nivel).
- Identificar las fuentes de recursos humanos, financieros y tecnológicos y los responsables de su obtención.

Responsable: Comité de SISVAN local

Procedimiento: El procedimiento para elaborar el plan de trabajo incluye lo siguiente:

- 3.1. Priorizar los problemas y seleccionar aquellas actividades que han demostrado ser efectivas.
- 3.2. Identificación de recursos y fuentes de financiamiento.
- 3.3. Definición del cronograma.
- 3.4. Evaluación del proceso de elaboración del plan.

1.1. Convocatoria

Es importante volver a convocar al mismo grupo que elaboró el diagnóstico. La convocatoria se realiza por escrito y con suficiente anticipación. Si es posible, fijar la fecha, el lugar y hora con la participación de todos. Debe obtenerse la confirmación de la asistencia de los participantes.

1.2. Reunión para elaborar el Plan de Acción

Se recomienda la siguiente agenda para la reunión:

- Saludo y bienvenida
- Explicación del motivo de la reunión
- Exposición de los resultados del diagnóstico
- Trabajo en grupo: elaboración del plan de acción (Guía de trabajo N° 3)
- Receso
- Continuación del trabajo en grupos

- Almuerzo
- Plenaria: presentación del trabajo de los grupos
- Receso
- Plenaria: consolidación del plan de acción

Para realizar el trabajo en grupo, se propone utilizar la Guía N° 3, que contiene dos formatos para completar y sus respectivas indicaciones.

GUÍA DE TRABAJO N° 3 ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

- Nombre un coordinador y un relator
- Analice los problemas identificados en el diagnóstico y su posible solución, la estrategia a seguir y las metas operativas para cada uno en un período determinado de tiempo. Recuerde que aquellos problemas que se identifiquen y no tienen posibilidades de solución, deben ser descartados del plan de acción. Anótelos así:

<i>Problema</i>	<i>Solución</i>	<i>Estrategia</i>	<i>Metas</i>

- Una vez llenado el formato anterior, proceda a definir un plan de acción con el siguiente instrumento:

<i>Problema</i>	<i>Actividad</i>	<i>Tiempo</i>	<i>Recursos responsables</i>

- Exponga el Plan de Acción en el plenario y proceda a formalizar los compromisos acordados mediante solicitudes formales, cartas de entendimiento o convenios interinstitucionales requeridos para oficializar el proceso.

1.3. Recursos

Los recursos que se necesitan siempre son escasos y difíciles de obtener, lo que obliga a ser muy cuidadosos e identificar en la comunidad todos los recursos disponibles y las entidades que puedan ofrecerlos. Para esto se recomienda lo siguiente:

- Realizar un inventario de posibles fuentes de recursos (humanos, tecnológicos, financieros, en especies) considerando lo planeado (Siga el mismo procedimiento que se aplicó en la identificación de actores del diagnóstico).
- Una vez formalizados los compromisos interinstitucionales, se debe realizar una reunión con los representantes administrativos de esas instancias para exponerles el plan de acción y concretar con ellos el apoyo financiero, contable y logístico necesario.

1.4. Evaluación

Esta evaluación tiene el fin de identificar con antelación las restricciones que puedan presentarse durante la ejecución de las actividades y revisar los rubros presupuestarios que cuentan con mayor apoyo por parte de las autoridades institucionales, tanto a nivel local como nacional.

Una vez obtenidas las observaciones de la evaluación, el Comité podrá analizar en que medida las acciones contempladas pueden ser realizadas en el año calendario, y de acuerdo con ello redefinir las metas.

CUARTO PASO. EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS

El éxito en la ejecución del Plan de Acción depende de la eficiencia del equipo de trabajo y la disponibilidad oportuna de los recursos necesarios para la realización de las acciones programadas. En ocasiones, el Plan puede estar condicionado a la voluntad e intereses particulares de los líderes comunitarios y las jefaturas locales de diferentes sectores. El trabajo en equipo y la coordinación intersectorial son esenciales para mejorar la eficiencia y efectividad en la ejecución de las actividades y la racionalización de los gastos, permitiendo alcanzar un mayor impacto a nivel poblacional.

La puesta en marcha del Plan de trabajo es la principal acción de este paso. Para llevarlo a la práctica, es necesario:

1. Organizarse para la acción (incluye la revisión de los recursos locales existentes)
2. Ejecutar el Plan de Acción
3. Evaluar lo realizado

Cada uno de estos pasos contempla diversas acciones para facilitar los procesos de convocatoria, discusión y toma de decisiones.

Objetivo: *Ejecutar el Plan de Acción elaborado*

Responsable: *Comité SISVAN local*

Procedimiento:

1. Organización para la acción

El Comité debe asegurarse que los compromisos adquiridos por cada uno de los involucrados (instituciones y comunidad) se encuentren debidamente oficializados.

El siguiente paso es vigilar que esos compromisos se incorporen en la programación de actividades de cada uno de los involucrados. Se debe tener mucho cuidado al fijar el cronograma (calendario) y los pasos para la ejecución de las actividades, las que al ser intersectoriales, complican su ejecución. Por ello los aspectos técnicos, logísticos y administrativos deben estar bien claros y definidos. El incumplimiento de uno de los sectores involucrados puede significar el fracaso de una actividad y hasta de todo el Plan de Acción.

Es posible que muchas comunidades no estén acostumbradas a trabajar en forma interinstitucional. Se sugiere que el Comité del SISVAN funcione como promotor y facilitador en el uso de los recursos, evitando a toda costa la competencia institucional. La buena causa a la que se destinan los recursos puede servir para justificar la necesidad de coordinación.

En este paso de ejecución el Comité se organiza para realizar las actividades de vigilancia, con el propósito definido para el SISVAN local, de lograr la concertación de todos los sectores sociales para fortalecer las acciones orientadas a mejorar las condiciones agroalimentarias y nutricionales de la comunidad.

Las responsabilidades específicas de las diversas instituciones participantes deberán ser claramente establecidas, conjuntamente con la asignación de los recursos para realizarlas. Esto evita posibles malas interpretaciones sobre la ubicación, mantenimiento y operación de los recursos a ser utilizados.

2. Ejecución de las actividades

En este componente del cuarto paso es importante brindar apoyo a los responsables institucionales y comunales, para mejorar la gestión del proceso y el desarrollo de las actividades.

Para manejar en forma eficiente y efectiva las actividades programadas, es conveniente cumplir con los siguientes requisitos:

- Los responsables de las actividades deben estar convencidos y motivados sobre la necesidad de mejorar los servicios que prestan.
- Deben tener suficiente poder de decisión y control sobre los recursos para poder efectuar los cambios necesarios.
- Deben disponer de adecuadas herramientas de gestión, como son los sistemas administrativos y de información.
- Deben contar con los conocimientos y habilidades necesarias en el uso de esas herramientas.



El éxito de los dos primeros requisitos dependerá del grado de avance de la reforma del sector público, en sus tres pilares básicos: descentralización, intersectorialidad y participación de la sociedad civil. En el SISVAN, estos requisitos dependen también de la aprobación del plan de acción por parte de la autoridad inmediata y sus ejecutores. El tercero depende del grado de desarrollo de la capacidad instalada en cada uno de los sectores participantes. El cuarto está condicionado por la capacidad de los recursos humanos para desempeñar su trabajo adecuadamente. Estos dos últimos requisitos, en caso de tener limitaciones en su cumplimiento, podrían ser solucionados por medio de proyectos de cooperación técnica horizontal o internacional para la capacitación y el desarrollo de herramientas gerenciales.

Siguiendo los lineamientos del Plan, la acción debe ser constante y realizarse bajo vigilancia permanente para asegurar el logro de lo planeado.

Es muy probable que la ejecución del plan tenga que enfrentar muchas limitaciones sobre la marcha, por lo que es necesario que existan momentos que permitan el análisis del trabajo, a través de reuniones, talleres u otras actividades.

3. Evaluación con la comunidad

La evaluación no puede faltar en ningún paso. A estas alturas, la evaluación permite saber si realmente se está dando atención efectiva a los problemas identificados.

Se deben seguir las mismas indicaciones sobre evaluación que se expusieron en el paso de diagnóstico.

IV. INDICADORES

Los indicadores que se proponen deben ser sencillos y ajustados a las condiciones locales. Debe recordarse que en este nivel la mayoría de la información que se recibe es de tipo cualitativa, sin que esto implique que la información pueda tener menor calidad que la recolectada con métodos convencionales.

Por esta razón, en las tablas que se proponen a continuación, aparecen como indicadores para el nivel local, algunos que no reúnen los requisitos convencionales de un indicador.

3.1 Indicadores de disponibilidad de alimentos

Estos indicadores sirven para conocer cuáles alimentos de consumo local se producen en la comunidad y en cuánto satisfacen la demanda. Permiten además analizar cuáles son los productos agrícolas que cuentan con mayor respaldo crediticio para su producción y las variaciones estacionales de los precios. Con estos indicadores, se contaría con información de base para plantear las decisiones y acciones con respecto a la disponibilidad de alimentos básicos en la comunidad. A continuación se especifican las características de los indicadores de disponibilidad.

Tabla 2

PROPUESTA DE INDICADORES DE DISPONIBILIDAD LOCAL DE ALIMENTOS				
INDICADOR	FUENTE	PERIODICIDAD	UTILIZACIÓN	DECISIONES
1. Producción local de alimentos básicos (Algunos datos a utilizar podrían ser quién produce; qué tipo de alimentos; cuánto se produce; qué alimentos básicos se importan de otras regiones; cuáles son los productos de autoconsumo)	Extensionistas, agricultores y trabajadores agrícolas	Anual	Determinar niveles de autoconsumo Resolver problemas de dependencia alimentaria	Proyectos para mejorar la producción local y la comercialización Fomento de producción intensiva de alimentos básicos
2. Orientación del crédito a nivel local (Para qué productos existe financiamiento y bajo qué condiciones)	Bancos, prestamistas y comerciantes locales	Anual	Ajuste de estrategias de seguridad alimentaria	Definición de intenciones de siembra
3. Variaciones estacionales de precios locales de alimentos básicos al productor (Qué productos cambian de precio y qué lo condiciona)	Comerciantes, intermediarios, extensionistas	Semestral	Estrategias de manejo post-cosecha	Apoyar acciones para manejo de post-cosecha y autoconsumo

3.2. Indicadores de acceso a los alimentos

Estos indicadores permiten determinar los problemas de la población en cuanto al acceso físico a ciertos alimentos básicos, que podría verse afectado por dificultades en el transporte, almacenamiento o comercialización. Más importante aún, permite conocer las limitaciones de algunas familias para acceder a los alimentos debido a sus bajos ingresos.

Tabla 3

PROPUESTA DE INDICADORES DE ACCESO LOCAL A LOS ALIMENTOS				
<i>INDICADOR</i>	<i>FUENTE</i>	<i>PERIODICIDAD</i>	<i>UTILIZACIÓN</i>	<i>DECISIONES</i>
1. Disponibilidad y costo de los alimentos de la canasta básica en el comercio local	Comercio local	Mensual	Detectar problemas locales de acceso físico y económico a alimentos básicos	Apoyar acciones de comercialización entre las comunidades para fomentar la diversificación
2. Número de familias pobres con problemas debidos a la falta de capacidad de compra	Informantes claves: líderes comunales, comerciantes, maestros, etc.	Anual	Definir criterios de selección de beneficiarios de programas de ayuda alimentaria y de asistencia social	Definir acciones y beneficiarios de programas asistenciales y de desarrollo social

3.3. Indicadores de consumo de alimentos

La obtención de datos de consumo tradicionalmente se realiza por medio de encuestas, las cuales son complejas y caras. En el SISVAN local, se sugiere el uso de estudios cualitativos muy sencillos por medio de informantes claves, que permitan determinar cuáles son los principales patrones de consumo alimentario en la comunidad.

Tabla 4

PROPUESTA DE INDICADORES DE CONSUMO LOCAL DE ALIMENTOS				
<i>INDICADOR</i>	<i>FUENTE</i>	<i>PERIODICIDAD</i>	<i>UTILIZACIÓN</i>	<i>DECISIONES</i>
1. Patrón de consumo alimentario local	Informantes claves, funcionarios de salud y nutrición	Anual	Mejorar la dieta familiar en calidad y cantidad	Definición y promoción de la educación nutricional Promoción de producción local de alimentos (huertas familiares)

3.4. Indicadores de utilización biológica de los alimentos

La información correspondiente a este componente, habitualmente recolectada por los programas de atención primaria de salud, permite determinar el grado de seguridad nutricional en que se encuentra una comunidad determinada. Puede darse el caso de comunidades con adecuada seguridad alimentaria, cuyo consumo de alimentos es aceptable en cantidad y calidad, que presentan condiciones de inseguridad nutricional debido a la mala utilización biológica de los alimentos.

A nivel local se sugiere concentrar los esfuerzos de recolección y análisis de información en los indicadores de saneamiento básico (tipo de abastecimiento de agua, disposición de excretas y eliminación de basura) y las principales enfermedades infectocontagiosas relacionadas con la desnutrición infantil, como las enfermedades diarreicas agudas (EDA) y las infecciones respiratorias agudas (IRA). Estos indicadores constituyen los principales factores condicionantes de la situación nutricional y de salud de los niños de las comunidades pobres. Es necesario además contar con información sobre la condición nutricional de los otros grupos de la comunidad. La Tabla 5 resume los indicadores propuestos para el nivel local.

Tabla 5

PROPUESTA DE INDICADORES SOBRE UTILIZACIÓN BIOLÓGICA DE LOS ALIMENTOS				
INDICADOR	FUENTE	PERIODICIDAD	UTILIZACIÓN	DECISIONES
1. Familias con problemas de saneamiento básico	Funcionarios de salud, informantes claves	Anual	Focalización de acciones de saneamiento básico	Selección de beneficiarios de programas de letrización, agua potable, etc.
2. Número de preescolares con problemas de EDA e IRA	Funcionarios de salud	Semestral	Focalización de programas de rehidratación oral y preventivos de IRA	Mejorar programación de atención primaria de salud
3. Número de preescolares con esquema incompleto de vacunación	Funcionarios de salud	Semestral	Mejorar niveles de inmunización	Aumentar la eficiencia del Programa de Alimentación Infantil
4. Número de escolares y preescolares con deficiencia de micronutrientes (anemia, bocio, etc.)	Funcionarios de salud	Anual	Focalización de acciones de suplementación	Selección de beneficiarios y referencia de casos a programas de salud
5. Número de preescolares desnutridos	Funcionarios de salud	Semestral	Focalización local de programas asistenciales	Selección de beneficiarios y promoción del consumo de alimentos fortificados.
6. Número de escolares desnutridos	Funcionarios de salud y maestros	Semestral	Focalización local de programas asistenciales	Selección de beneficiarios y referencia de casos a programas de salud

V. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISVAN LOCAL

5.1 Recursos humanos

Los recursos humanos mínimos necesarios para el funcionamiento de un SISVAN local son:

- Un facilitador o coordinador del proceso proveniente de la Red Nacional de SISVAN o del sector público (nacional, provincial o municipal) responsable de la seguridad alimentaria y nutrición, o bien un consultor contratado en caso de que existan fondos para este fin.
- Al menos un funcionario de las institucionales locales de salud, agricultura, educación, gobierno local y gerentes locales de programas sociales.
- Líderes comunales
- Representantes de organizaciones locales no gubernamentales

El facilitador es un funcionario que podría estar asignado a tiempo completo hasta que el SISVAN local comience a operar, período que no debería superar los 12 meses. El facilitador puede ser un profesional del área de las ciencias sociales, capacitado en aspectos de alimentación y nutrición, o un nutricionista con experiencia en el campo de la salud pública. Su función será organizar y coordinar las relaciones entre la comunidad y las instituciones.

Los funcionarios institucionales participarán según las necesidades definidas en el Plan de Acción. En los primeros años de desarrollo del SISVAN local en un país, será necesario desarrollar un programa intensivo de asistencia técnica y capacitación hasta que los funcionarios locales logren la suficiente experiencia.

Las actitudes y habilidades propias de los funcionarios institucionales locales representan un aspecto crítico para el buen funcionamiento del SISVAN local. Con las reformas del sector público, se espera un mayor protagonismo, eficiencia y efectividad de los niveles locales en el manejo de los recursos asignados por el gobierno. Es deseable que el gerente local de programas de nutrición y alimentación en un sistema reformado, tenga algunas actitudes que podrían diferir de algunas que caracterizan a los sistemas tradicionales de que provienen. A continuación se ilustran algunas actitudes gerenciales factibles de cambiar en los funcionarios locales por medio de capacitación adecuada (Rojas y Sandiford 1995):

- Actitud tipo funcionario de establecimiento a uno comunitario. **Por ejemplo, cambiar la actitud: «Mi principal preocupación es atender los problemas sobre mi programa que llegan al establecimiento» a «Mi principal preocupación es el bienestar, la nutrición y alimentación de la comunidad».**
- Actitud tipo administrador a la de un gerente. **Por ejemplo, cambiar la actitud: «La responsabilidad es de otros, nosotros nos limitamos a cumplir con las normas» a «Tomaremos las decisiones y realizaremos los cambios si éstos producen mejoras en los programas».**
- Actitud pasiva hacia las limitaciones presupuestarias, a una activa de reconocimiento de las limitaciones y de la necesidad de aumentar la eficiencia. **Por ejemplo, cambiar la actitud: «Con estos recursos no se puede hacer nada» a «Nosotros podemos, hagamos los cambios, busquemos los medios, tenemos que ser eficientes».**

- Actitud ingenua con respecto al potencial de la tecnología computacional, a una actitud de reconocimiento de su papel para la vigilancia. **Por ejemplo, cambiar la actitud: «Con un computador resolvería todos mis problemas» a «El microcomputador es una herramienta muy útil sólo cuando se usa apropiadamente».**
- Actitud conservadora ante las prácticas de motivación del personal, a una actitud abierta al uso de múltiples formas de incentivar y motivar como la privatización, la competencia, los contratos por servicios, pagos según rendimientos, capacitación, etc. **Por ejemplo, cambiar la actitud: «Necesito más personal y pagar horas extra» a «Aquí, a pesar de las limitaciones, sabemos premiar a los que rinden más».**
- Actitud convencional hacia el desarrollo de sistemas de vigilancia orientados al dato, a una más agresiva de desarrollo de sistemas de vigilancia orientados a la acción. **Por ejemplo, cambiar la actitud: «Necesitamos un sistema de información con datos exactos de todos los eventos que se producen» a «El sistema de información no es relevante si no provoca acciones y decisiones»**

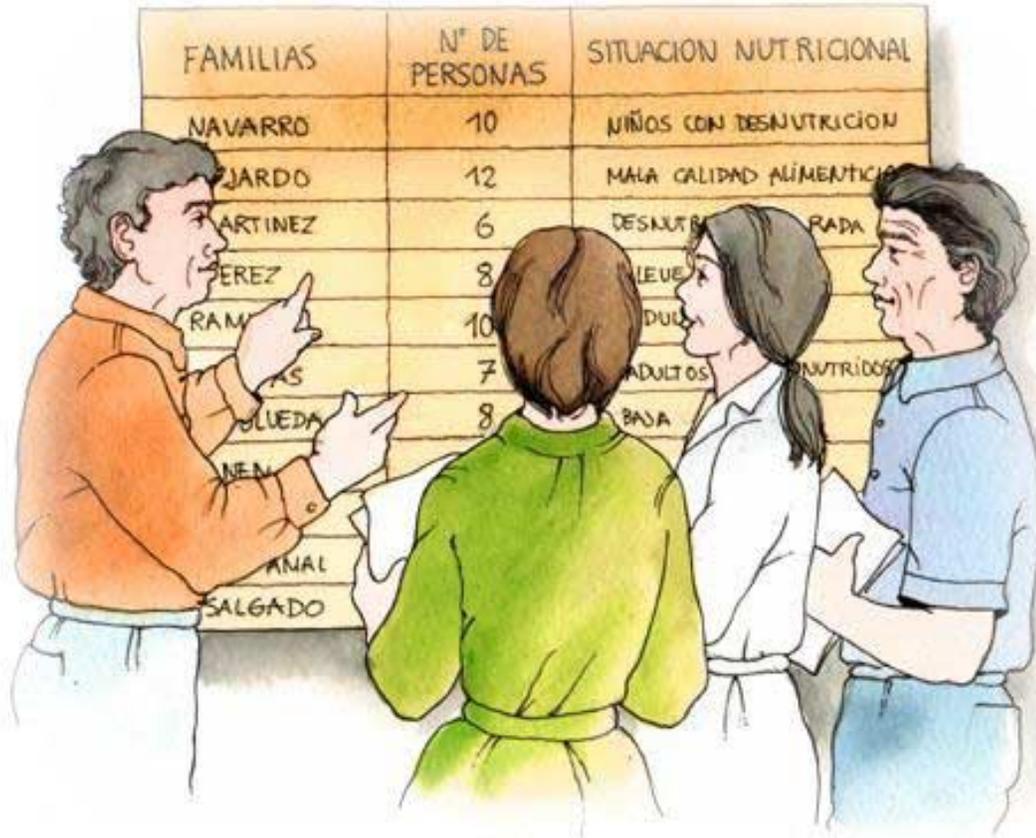
Los líderes comunales y los representantes de organizaciones no gubernamentales requieren de todo un proceso de motivación y de capacitación en aspectos alimentarios y nutricionales, para estimularlos a asumir una actitud responsable y activa en la solución de los problemas de la comunidad.

5.2 Tecnología computacional requerida

En general, los SISVAN nacionales fueron diseñados con el método «orientado al dato». Este supone que el sistema de información debe incluir todos los datos posibles, muchas veces en forma de indicadores. Se asume que todo dato es valioso y útil, por lo tanto el sistema debe ser lo más completo posible, incluso para identificar problemas para los cuales no existe capacidad de solución (Sandiford et. al. 1992).

Estos sistemas generalmente parten del diseño de bases de datos y de análisis computarizados, con formularios y procedimientos de recolección de datos que intentan lograr la mayor validez y oportunidad de los mismos. En los SISVAN locales es más conveniente el método «orientado a la acción», que desde un principio pretende identificar la relación entre una potencial intervención y la información útil para generar decisiones. Con este método se busca aumentar las acciones que mejoren la eficiencia, la equidad, la calidad y la efectividad de los programas de alimentación y nutrición.





Más importante que la tecnología computacional, es entender cómo los recursos materiales y humanos disponibles pueden producir información que sirva para adoptar decisiones y medidas que pueden mejorar la alimentación y la nutrición en una comunidad. Ello permite determinar cuál es la información útil que el SISVAN puede aportar a los responsables de las políticas sociales, los gerentes de los programas alimentarios, los funcionarios de las instituciones públicas y privadas y la propia comunidad.

Por las necesidades de procesamiento y análisis, en los sistemas «orientados al dato», son obvias las ventajas que brindan los avances tecnológicos para facilitar el procesamiento, análisis y hasta la interpretación de los datos que se recolectan (Navarrete et al 1989). En esos casos los microcomputadores son indispensables, porque además de mejorar la calidad de la información y la eficiencia en el procesamiento, optimizan el uso de los recursos humanos encargados de estas tareas y permiten disminuir los costos en el manejo de los datos.

En los SISVAN locales, es necesario analizar la necesidad de contar con esta tecnología en cada caso, debido a que en algunos el uso puede ser limitado y su mantenimiento y repuestos pueden demandar el uso de los escasos recursos disponibles, los que podrían destinarse a atender los problemas de alimentación y nutrición.

En algunas comunidades se justifica el empleo de microcomputadores para facilitar el registro, análisis y presentación de la información sobre alimentación y nutrición. Incluso puede ser útil aplicar algún sistema computarizado para respaldar decisiones utilizando métodos sofisticados, como la construcción de escenarios que simulan la realidad y permiten realizar pronósticos. Estas regiones y comunidades deben aprovechar al máximo estos privilegios, y considerar el costo-beneficio del sistema, es decir que las decisiones que se adopten con base en esos análisis justifiquen los costos del equipo, el mantenimiento, el costo del software (programa informático), los salarios de los encargados de recolectar los datos y el tiempo que demanda el análisis de los datos y su presentación de manera útil para la toma de decisiones.

Las instituciones públicas y privadas posiblemente tengan acceso a un microcomputador que pueden poner al servicio del SISVAN local, pero éste no deberá considerarse indispensable para su funcionamiento. En conclusión, la ausencia de equipo computacional no debe ser considerada una limitante o un requisito para la existencia de un SISVAN local. Estos pueden tomar decisiones y realizar acciones para resolver los problemas utilizando la información cualitativa y cuantitativa obtenida con los métodos participativos a su alcance.

5.3 Organización técnica y administrativa

Una recomendación estratégica para los países es iniciar la organización y desarrollo del SISVAN local en un número pequeño de comunidades, donde el proceso pueda ser debidamente supervisado y documentado, con el fin de que las experiencias sirvan de modelo a otras comunidades.

Las primeras experiencias del desarrollo de un SISVAN local deben tener una relación muy estrecha con la Red Nacional de SISVAN o con los servicios públicos responsables del área de la seguridad alimentaria y nutrición, por las siguientes razones:

- Se debe iniciar un proceso de capacitación y motivación con un equipo intersectorial e interdisciplinario.
- Se deben definir aspectos de organización técnica y administrativa ajustados a las condiciones de cada comunidad.
- Se debe fortalecer la capacidad gerencial de los responsables del SISVAN.
- Se deben realizar negociaciones en el nivel político y técnico, que brinden carácter oficial al proceso, superando la temporalidad de los períodos electorales.
- El proceso debe estar debidamente incorporado dentro de las actividades que conforman el Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición.
- La creación del SISVAN debe incorporarse al proceso de reforma del Estado.
- Debe asegurarse su sostenibilidad.

El establecimiento de un SISVAN local no requiere necesariamente de la creación de una oficina ubicada dentro de la estructura orgánica de las instituciones participantes. El SISVAN local debe ser un ente funcional de trabajo en equipo interdisciplinario e intersectorial con plena participación de la comunidad. Este enfoque facilita el apoyo oficial que se pueda recibir del Estado al ser congruente con las políticas de modernización del mismo, en aras de reducir el gasto del sector público.

En el aspecto técnico, la organización del SISVAN se basa en la participación institucional y de grupos comunitarios que cuenten con el apoyo y confianza de la población. El establecimiento de un Comité de SISVAN local requiere por lo tanto del compromiso oficial de la participación de las instituciones y la comunidad en la ejecución del Plan de Acción.



En el aspecto administrativo, la participación de las instituciones y la comunidad se define a través de los compromisos asumidos por cada uno de los sectores en cuanto al suministro de recursos técnicos, humanos y financieros para la ejecución del Plan de Acción. Se entiende que la coordinación interinstitucional debe contemplar todos los aspectos logísticos necesarios para la ejecución de las acciones.

La propuesta planteada no es una tarea fácil, por lo que el equipo local no debe sentirse defraudado ante las limitaciones y posibles incumplimientos iniciales de las acciones programadas. Cada país desarrollará el proceso según sus condiciones y posibilidades, ya que no existe un modelo estándar, y es poco probable que éste se logre definir totalmente desde el inicio, ya que siempre se requieren ajustes según las realidades y situaciones cambiantes de cada comunidad. Como resultado de la diversidad de condiciones que presentan las comunidades, es lógico esperar que se presenten distintas modalidades de organización y operación.

5.4. *Financiamiento*

Entre mayor sea el costo de operación de un sistema de información, más alto es su potencial de desperdiciar recursos, en especial si se brinda poca atención a la utilidad marginal que pueda tener la información recolectada.

El SISVAN local debe justificarse en términos de su costo-beneficio. Si el sistema logra producir información útil que provoca acciones encaminadas a producir mejoras, puede justificar inversiones, el tiempo que dedican sus integrantes, la capacitación que se brinde y hasta el uso de tecnología moderna como se explicó antes. Si no produce acciones, la inversión en el SISVAN no se justifica.

El costo de funcionamiento del SISVAN local debe ser mínimo y el presupuesto debe estar mayoritariamente destinado a la ejecución del Plan de Acción, es decir, los recursos necesarios para la ejecución de cada una de las acciones programadas.

Los miembros de la Red Nacional de SISVAN, servicios públicos de seguridad alimentaria y nutrición, y los funcionarios locales de las instituciones involucradas en actividades de alimentación y nutrición, pueden proveer los insumos básicos para el funcionamiento inicial del SISVAN. Al comienzo, los miembros del Comité local de SISVAN sólo requieren de facilidades físicas para realizar sus reuniones, materiales de oficina para los trabajos en grupo, transporte local y posiblemente algunos recursos para comunicaciones y divulgación. Con los primeros resultados que se obtengan, el Comité podrá justificar algunos otros recursos, los cuales pueden ser obtenidos en la comunidad o con las organizaciones participantes.

Para cada caso, se presentará una serie de opciones, que irán desde la obtención de financiamiento externo por donaciones, hasta el financiamiento total de las actividades por parte de la misma comunidad. Todo dependerá de las condiciones de la comunidad, su grado de participación, sus prioridades y la trascendencia de sus problemas alimentarios y nutricionales.

5.5 *Relación del sistema de información local con los niveles intermedios y nacionales*

La información generada por el SISVAN local tiene como objetivo principal su utilización en primera instancia para la acción en ese nivel.



Un fin secundario, es satisfacer las necesidades de los niveles superiores e intermedios. Estos demandan información del nivel local para dar seguimiento a la situación alimentaria y nutricional y realizar la consolidación y análisis de los datos del departamento o región. En los niveles intermedios, es común que estos consolidados se utilicen para:

1. La distribución de los recursos del gobierno regional.
2. La elaboración del plan de acción institucional e intersectorial regional, que incluye la determinación de insumos para las actividades de asistencia técnica, educación, el monitoreo, la evaluación y las actividades de capacitación, según las necesidades de cada comunidad.
3. Definir el presupuesto regional que se solicita al nivel nacional

El nivel nacional necesita ser informado sobre la situación de alimentación y nutrición en todo el país, para cumplir con los siguientes propósitos:

- Ajuste de los lineamientos de políticas y estrategias nacionales.
- Definición y ajuste del plan de acción nacional.
- Elaboración del presupuesto nacional.
- Monitoreo y evaluación de programas y proyectos nacionales.
- Elaboración y ajuste de normas y procedimientos de programas nacionales.
- Retroalimentación para el ajuste del proceso de las reformas sectoriales e institucionales.

Según este planteamiento, el sistema de información debe partir de abajo hacia arriba, en lugar del tradicional desarrollo de arriba hacia abajo. El SISVAN local juega el papel más importante en el proceso, y por lo tanto desarrolla el sistema de acuerdo con sus necesidades. Los niveles intermedio y central, por su parte, deben revisar sus sistemas y definir normas y procedimientos para llenar sus necesidades, pero deben respetar la prioridad local de la información requerida para atender sus problemas.

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y CARTOGRAFÍA SOBRE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA VULNERABILIDAD (SICIAV)

PERFILES NUTRICIONALES DE LOS PAÍSES

Cecilio Morón

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996 (<http://www.fao.org/WFS/final/rd-s.htm>), los representantes de 186 países se comprometieron en conseguir la seguridad alimentaria para todos y realizar un esfuerzo constante para erradicar la pobreza y el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir a la mitad, a más tardar en el año 2015, los 830 millones de personas subnutridas que existían en el mundo en desarrollo en 1990-92. En América Latina y el Caribe las estimaciones de 1990-92 indicaban la existencia de 64 millones de personas subnutridas, el 15 % de la población.

Las últimas estimaciones de la FAO a nivel mundial correspondientes al período 1996-98 indican que esta cifra ha descendido a 792 millones, es decir que se produjo un descenso de 38 millones de subnutridos (<http://www.fao.org/DOCREP/X8200S/X8200S00.HTM>). Esta reducción media de 8 millones al año no es suficiente, se requiere una reducción de al menos 20 millones al año para alcanzar los objetivos de la Cumbre. En América Latina y el Caribe el número de personas en inseguridad alimentaria descendió a 55 millones, lo que representa el 11 % de la población.

La inseguridad alimentaria es una situación en la cual las personas carecen de acceso a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos y, por lo tanto, no consumen los alimentos que necesitan para un crecimiento y desarrollo normales a fin de llevar una vida activa y sana. La causa principal de la inseguridad alimentaria y la desnutrición es la pobreza y la marginación. En aquellas sociedades en que no hay paz, la destrucción material y el desplazamiento de la población se convierten en causas adicionales y agravantes de la situación alimentaria y nutricional.

Aunque la inseguridad alimentaria aparece frecuentemente asociada con los países en desarrollo, estimaciones de la FAO de 1995-97 señalan que en los países desarrollados existen 34 millones de personas subnutridas. A pesar de las importantes transformaciones políticas y económicas persisten focos de hambre repartidos en todo el mundo.

Esta dualidad es aplicable también en América Latina y el Caribe en donde coexisten regiones desarrolladas y en desarrollo, y grupos de población con un adecuado acceso a los alimentos y otros en situación de pobreza e inseguridad alimentaria. En algunos países los niveles de subnutrición son bajos o están disminuyendo a buen ritmo, sin embargo en otros continúan aumentando o incluso han sufrido un retroceso.

En el mundo se producen suficientes alimentos, y hasta se podría aumentar esta producción, para alimentar a todos sus habitantes. Sin embargo, si no se actúa con firmeza en todos los

niveles, la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desnutrición seguirán formando parte de nuestra sociedad como una manifestación de la inequidad y continuará socavando las bases para el desarrollo.

Para tomar las medidas necesarias es preciso saber quiénes padecen de inseguridad alimentaria y quiénes integran los sectores vulnerables, dónde viven y por qué no han conseguido mejorar su situación. Para ello hace falta conocer la realidad humana que se esconde en la abstracción de las cifras totales.

En la última década se ha logrado un gran avance con el análisis de la vulnerabilidad, entendida ésta como la presencia de factores por los que las personas corren el riesgo de sufrir inseguridad alimentaria. Los principales factores de vulnerabilidad están asociados con las condiciones estructurales demográficas, ambientales, económicas, políticas y sociales. El conocimiento de estos factores permitirá abordar la problemática de la inseguridad alimentaria con más eficiencia y eficacia.

En este sentido, entre otras medidas los gobiernos se comprometieron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación a desarrollar a nivel nacional el Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV). Para su implementación deberán aprovecharse los sistemas nacionales de información y cartografía existentes que sean relevantes para la lucha contra la inseguridad alimentaria y la desnutrición, como por ejemplo: los sistemas de información sobre la agricultura, la salud, la seguridad alimentaria y nutrición de los hogares, el comercio, el clima y los fenómenos naturales adversos, y los sistemas de información geográfica para evaluación de la vulnerabilidad. El SICIAV sirve de enlace entre estos sistemas de información ya establecidos que recogen y analizan la información pertinente, por lo que no es necesario crear un sistema especial con la denominación SICIAV.

De esta manera, el SICIAV constituye una herramienta de monitoreo y evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la Alimentación y Nutrición y de Seguridad Alimentaria, elaborados en seguimiento a la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992) y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996).

Es necesario enfatizar que el desarrollo de la vigilancia alimentaria y nutricional a nivel nacional, provincial y municipal resultan fundamentales para el establecimiento del SICIAV. Por otra parte, la vigilancia es una de las estrategias de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992), que debiera fortalecerse en los Planes Nacionales de Acción para la Alimentación y Nutrición que la mayoría de los países prepararon en seguimiento de dicha Conferencia.

El SICIAV también funciona a nivel mundial. Un grupo de trabajo interinstitucional, cuya secretaría es ejercida por la FAO, apoya a los sistemas nacionales y busca crear una base de datos y una red de intercambio de información comunes (<http://www.fivims.net>). Entre sus miembros se encuentran organismos de las Naciones Unidas, organismos de cooperación bilateral, organizaciones internacionales y no gubernamentales.

Como una manera sencilla para iniciar el desarrollo del SICIAV, los países de América Latina y el Caribe, con el apoyo de la FAO, han preparado o están elaborando los perfiles nutricionales. El objetivo de estos perfiles es proporcionar descripciones concisas de la situación alimentaria y nutricional e informaciones sobre las causas de esa situación. La información se presenta en la forma más desagregada posible poniendo especial énfasis sobre las tendencias cronológicas y las diferencias subnacionales.

Los perfiles tienen un formato estándar para permitir comparaciones entre países y combinan una serie de gráficos, cuadros, mapas y texto explicativo para presentar información general y de la situación alimentaria y nutricional. La primera comprende información sobre geografía; población; nivel de desarrollo (pobreza y salud); producción agrícola y uso de la tierra, y economía. En relación a la situación alimentaria y nutricional incluye información sobre: tendencias de las necesidades y de los suministros de energía; tendencias de la disponibilidad alimentaria; consumo de alimentos; desnutrición (datos antropométricos) y deficiencias de micronutrientes.

Estos perfiles se están instalando en sitios web de los países y en el de la Oficina Regional de la FAO (<http://www.rlc.fao.org/bases/>). Algunos países comenzaron a elaborar perfiles nutricionales más desagregados a niveles provinciales o departamentales e incluso municipales.

La Red de Cooperación Técnica sobre Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Red SISVAN), en la que participan 19 países de la región con el auspicio de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, ha venido realizando diversas actividades para promover el desarrollo del SISVAN, la elaboración de los perfiles nutricionales y la implementación del SICIAV (<http://www.rlc.fao.org/redes/sisvan/>).

VI. RECOMENDACIONES PARA LA ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

A

compañando los cambios que se vienen produciendo en los países con el proceso de reforma del Estado, se esperan fuertes transformaciones en las políticas, estrategias y actividades de cooperación internacional a los países.

La modernización del Estado, principalmente la descentralización del sector público y sus instituciones, tiene como fin brindar un mayor protagonismo a los niveles locales en la solución de sus problemas. Este es un reto que implica enormes esfuerzos, los que deben ser dirigidos al fortalecimiento de las actividades de promoción, capacitación y asistencia técnica. El desarrollo del SISVAN local debe ser considerado bajo esos términos, ya que el grado de éxito que se alcance dependerá del respaldo que esta iniciativa reciba por parte de los gobiernos y la comunidad internacional.

Hasta la fecha las experiencias que se han desarrollado para el funcionamiento del SISVAN local han sido de carácter demostrativo o piloto, la mayoría auspiciadas por agencias internacionales, con un enfoque bastante experimental y no enmarcado en un cambio de la política de cooperación, en ocasiones por falta de compromiso de los gobiernos para generalizar dichas experiencias. En la actualidad, la situación está cambiando. Las reformas en ejecución en varios países ofrecen condiciones favorables para el desarrollo de la vigilancia alimentaria y nutricional en las comunidades. Sin embargo, la falta de definiciones y el apoyo insuficiente limitan las posibilidades de avanzar con éxito dicho proceso.

Se sugiere que el apoyo de la cooperación internacional, en lo que se refiere al desarrollo de la vigilancia alimentaria y nutricional para el nivel local, sea dirigida a las siguientes áreas:

- Ofrecer mayores oportunidades para aumentar el intercambio de conocimientos sobre experiencias exitosas, que han permitido el desarrollo favorable de diferentes programas y proyectos de alimentación y nutrición con la participación activa de la sociedad civil en distintas condiciones. Ejemplos: «*Municipios saludables*», «*Lucha contra el hambre*», «*Producción local de alimentos, bienestar para todos*», «*Fortalezcamos nuestro comedor escolar*», «*Erradicación de la desnutrición infantil en nuestro pueblo*», etc.
- Apoyo para la promoción comunitaria y diseño de material educativo. Es necesario apoyar el desarrollo de tecnologías de bajo costo y la producción y difusión de materiales didácticos sencillos y adaptados a la realidad de las comunidades. Debe apoyarse también el desarrollo de técnicas educativas para la capacitación de líderes y funcionarios institucionales locales sobre los componentes básicos del SISVAN local: la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos.
- Apoyo para el mejoramiento de la capacidad gerencial de los funcionarios locales y líderes comunales. Las estrategias y métodos de capacitación deben ser mejorados para producir un mayor impacto en las decisiones y acciones del nivel local.
- Financiamiento para el desarrollo de actividades estratégicas en las comunidades. En muchos casos, restricciones financieras de bajo monto, han limitado el desarrollo local de importantes acciones y la ejecución de programas de alimentación y nutrición. Se deben identificar los mecanismos para llevar los beneficios de la cooperación financiera internacional a las comunidades en las áreas donde produce mayor impacto.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Ballestero R. y G. Bergonzoli. (1994). *Análisis de la situación de salud en Costa Rica. Publicación Proyecto de Vigilancia y Planificación de la Salud. San José, Costa Rica.*

Davis G.B. and M.H. Olson. (1985). *Management Information Systems: Conceptual foundations, structure, and development. 2nd Ed, McGraw-Hill Company.*

De Kadt E. (1989). *Making health policy management intersectoral: issues of information analysis and use in less developed countries. Social Science and Medicine, Vol. 29;4:503-514.*

Fajardo L. (1994). *Vigilancia alimentaria y nutricional: situación actual y perspectivas. Mesa Redonda Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en SISVAN. Publicación RLAC/NUT-58. Chile.*

FAO (1993). *Directrices: Formulación de planes nacionales de acción para la nutrición. Roma.*

Flood RL, MC Jackson. (1991). *Creative problem solving: total systems intervention. Ed. John Wiley & Sons, Inglaterra.*

Gersenovic M. (1990) *Información basada en la comunidad: métodos no convencionales. Los Sistemas Locales de Salud: Conceptos, Métodos y Experiencias. Washington. Eds. José M. Paganini & Roberto Capote. Publicación Científica No. 519. OPS/OMS, p241-246.*

Green A. and C. Barker (1988). *Priorities setting and economic appraisal: whose priorities- the community or the economist?. Social Science and Medicine, 26, 919-929.*

Halstead S.B. and J.A. Walsh (1990). *Why things work: Case studies in development. The Rockefeller Foundation, USA.*

Joya L., A. López y N. Fonseca. (1995). *Manual práctico de participación social. Ministerio de Salud de Costa Rica, San José. En prensa.*

Kroeger A., B. Wolfgang, C. Montoya y S. Díaz. (1994). *Materiales de enseñanza sobre el uso de la epidemiología en la programación de los Servicios Locales de Salud. Washington. OPS. Serie PAL-TEX No. 34.*

Lucey T. (1987). *Management information systems. Quinta Edición. The Guernsey Press Ltd. U.K.*

Mason J.B., J.P. Habicht, H. Tabatabai y V. Valverde (1984). *Vigilancia Nutricional. OMS, Ginebra.*

Navarrete F., C. Martínez y H. Aliaga (1989). *Manual práctico para la instalación de un SISVAN. Santiago, Chile. Publicación FAO/RLAC/89/03-NUT-32.*

Opit L.J. (1987). *How should information on health care be generated and used? World Health Forum 8, 409.*

Pineault R. y C. Daveluy (1987). La planificación sanitaria: conceptos, métodos y estrategias. 1ª Ed, Masson S.A.

Rojas Z. and P. Sandiford (1995). It's not just how you train, it's who you train: Developing managerial skills in the SIGLOS project. Learning for Health. Issue 76, Feb•Jun 1995, Liverpool School of Tropical Medicine.

Sandiford P., H. Annett and R. Cibulskis (1992). What can information systems do for primary health care?: An international perspective. Social Science and Medicine 34;10:1077-1087.

Tucker K., D. Pelletier, K. Rasmussen, J.P. Habicht and P. Pinstrup-Andersen, F. Roche (1989). Advances in nutrition surveillance: The Cornell Nutritional Surveillance Program 1981-1987. Cornell University, Ithaca, New York. CFNPP Monograph 89-2.

Vaughan J.P. and R.H. Morrow (1989). Manual of epidemiology for district health management. World Health Organization, Ginebra. p. 5-7.

Wilson R., B. Echols, J. Bryant and A. Abrantes (1988). Management information systems and microcomputers in primary health care. Aga Khan University y Aga Khan Foundation, Lisboa.

CAPÍTULO 3

**LA ACCIÓN MUNICIPAL EN EL
ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS**

*Norberto Frigerio y
Guilherme Schuetz*



I. INTRODUCCION

El comercio es una de las funciones imprescindibles de la actividad económica. Los economistas clásicos consideraban que las actividades básicas de una economía eran la producción, la distribución y el consumo, en las que la distribución constituía el eslabón necesario para que la cadena funcionara como tal, cerrando la brecha entre la producción de bienes y la satisfacción de las necesidades que sentían las personas. Ya en tiempos remotos las necesidades podían manifestarse a través de distancias enormes y los comerciantes se encargaban de satisfacerlas, transportando sus preciosas mercancías a aquellas comarcas donde podían obtener las mayores ganancias. Así, llegaban a Europa desde la India y el Lejano Oriente las especias y la seda. El mentor de la economía liberal, Adam Smith, reconocía el papel fundamental de la libre empresa, e implícitamente de los comerciantes, al manifestar su admiración de que una ciudad del tamaño del París de su época cada mañana apareciese abastecida de alimentos y artículos de primera necesidad, como si una «mano invisible» lo hubiera organizado todo.

1.1. Antecedentes históricos de los actuales equipamientos comerciales

En la América Latina colonial, su proceso de desarrollo urbano, y por lo tanto municipal, se inicia en el centro de las actividades económicas y sociales de las primeras poblaciones: la plaza central, que a su vez era centro de las actividades de comercio, de donde se derivan las **plazas de mercado**, un lugar amplio y abierto. Generalmente una vez a la semana se reunían allí agricultores de las zonas rurales vecinas y comerciantes que aportaban mercancías de otros lugares, así como los pobladores, y se constituía el mercado a través de las negociaciones, la determinación de los precios y las transacciones de compraventa, que por su localización, era el mercado central.

Con el crecimiento de las ciudades, se generan nuevas necesidades, como el desarrollo de una red de caminos, hospedajes, y se va estableciendo una profunda interrelación entre la ciudad, el mercado y su entorno. La atención de las necesidades de alimentos de una población en continuo aumento va determinando la vocación productiva de las zonas más próximas que la pueden abastecer. Con el paso del tiempo y el desarrollo de las ciudades, se introducen nuevas concepciones de desarrollo urbano. La plaza en muchos casos se destinó a otros usos y el mercado se desplazó a un espacio cercano, pero esta vez con muros, techos y un diseño arquitectónico adecuado a la época para el comercio en general. Así nacen los **mercados públicos cerrados**, los mercados centrales que caracterizaron por mucho tiempo el abastecimiento de alimentos y artículos de primera necesidad.

1.2. Aspectos demográficos, sociales y políticos

En la primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento de las ciudades fue vertiginoso y aún caótico. Si la población del país crecía al 2 o 3 % anual, tasas de por sí elevadas, la población de las ciudades, como resultado de un proceso de urbanización intensivo abonado por la migración rural urbana, que a su vez resultaba del atractivo de la vida urbana y de políticas que penalizaban las actividades agrícolas, crecían a tasas del alrededor del 7 % anual. La demanda de servicios de comercialización crecían aún a tasas mayores. Los antiguos mercados centrales se vieron desbordados por este aumento explosivo de la demanda. Las actividades comerciales proliferaron fuera de los mismos, en instalaciones que no estaban diseñadas para el comercio de alimen-



tos, y se desarrollaron las zonas de mercado. Este comercio intenso, unido al rápido aumento del parque automotor, y en el contexto de las estructuras urbanas densas que caracterizan a las ciudades latinoamericanas, creó puntos conflictivos en el centro de las ciudades, por los horarios de operación de los mercados, por otras actividades asociadas al funcionamiento de los mercados, tales como la explotación de bares, restaurantes, comercio informal, juego y prostitución, lo que generó inseguridad en las áreas de mercado. Se tornó imperioso reformar los sistemas de comercialización de alimentos y organizar los mercados, lo que a su vez abrió, y sigue abriendo aún hoy, la posibilidad de recuperar y restaurar espacios urbanos sumamente valiosos.

En aquellas décadas la preocupación y la función de los gobiernos de turno, incluyendo las administraciones municipales, era asegurar el abastecimiento de alimentos, fijando los precios de modos que fueran justos, vale decir suficientemente altos como para estimular la oferta agrícola y suficiente bajos como para no ser resistidos por los consumidores de bajos ingresos. Los organismos públicos de mercadeo, que intervenían directamente en la distribución comprando, almacenando y vendiendo productos agrícolas y alimentos, forzosamente debían perder dinero. Además, las autoridades municipales controlaban la calidad y sanidad de los alimentos y buscaban asegurar la recaudación fiscal.

Vale la pena consignar a título de ejemplos algunos desarrollos significativos en la reforma de los sistemas de distribución de alimentos y la organización de los mercados en esas décadas. En Brasil, la Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL) promovió, construyó y administró más de 30 mercados mayoristas, las centrales de abastecimiento, especializadas en el comercio de frutas y hortalizas, en algunos casos pescados, huevos y flores. Es preciso señalar por los menos dos aspectos de la génesis y ejecución de estas reformas. La idea de organizar el abastecimiento partió de la Escuela de Guerra (Martins Chaves, 1983), en el entendimiento, acertado a nuestro juicio, de que el abastecimiento de alimentos constituía un aspecto de significativa importancia de la seguridad nacional. Y estas reformas contaron con la aprobación y apoyo de las agencias internacionales de desarrollo. Las **Centrales del Abastecimiento** del Nordeste del Brasil contaron con recursos aportados por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Las Centrales de Abastecimiento se constituyeron jurídicamente como sociedades anónimas con participación del Gobierno Federal, los Estados de la Unión, los Municipios y una participación simbólica del sector privado.

La construcción y operación de las nuevas centrales de abastecimiento proveyó la oportunidad de separar las funciones de comercio mayorista y detallista, que previamente coexistían en los antiguos mercados centrales; y de resolver los problemas de acceso y circulación de vehículos, diseñar puestos aptos para el movimiento paletizado de mercadería, contar con la iluminación adecuada para facilitar el comercio de frutas y hortalizas frescas, facilitar la circulación dentro de los mercados, contar con amplias áreas de estacionamiento de vehículos y disponer de los servicios necesarios para una operación comercial eficiente, tales como servicios bancarios, limpieza y eliminación de basura, almacenamiento de envases, restaurantes, cafeterías, servicios higiénicos, información de mercado y otros.

Aprovechando la cobertura del Servicio de Información de Mercados Agrícolas (SIMA), se instituyeron los **mercados del productor**, donde en instalaciones físicas sencillas se facilitó la comercialización por parte de los productores agrícolas, contribuyendo a modificar la estructura de los mercados rurales, al reunir un cierto número de compradores y vendedores, evitando que el productor quedase a merced de sólo un comprador en su finca y reduciendo el costo de acopio de los compradores, que debería reflejarse en un mejor precio. Además, estos mercados contaban con abastecimiento de

insumos agrícolas, servicios bancarios y, lo que es más importante, con la información de los volúmenes transados en las centrales de abastecimiento y de los precios establecidos. Paralelamente se desarrollaron otros programas destinados a mejorar el abastecimiento aumentando el volumen de oferta y bajando los precios, tales como las “varejões” y “sacolões”, que venían a complementar la actividad de las tradicionales **ferias libres y mercados móviles**. Estos desarrollos se analizan en la sección siguiente, ya que constituyen opciones de mejoramiento del abastecimiento alimentos que siguen siendo válidas.

En San Salvador, capital de El Salvador, durante la década de los años 70 se construyeron un nuevo mercado central mayorista y una media docena de mercados públicos detallistas, con financiamiento y asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo. Este proyecto abría, como en el caso anterior, la posibilidad de separar las funciones de comercio al por mayor y al por menor. Pero hay otros aspectos que conviene enfatizar. El nuevo mercado central detallista era enorme, con más de 13.000 metros cuadrados de superficie. Con los nuevos mercados detallistas se buscaba superar la deficiencias de los antiguos mercados detallistas, que son características de tales mercados en muchas ciudades latinoamericanas: hacinamiento, pequeños puestos, dificultosa circulación interna, falta de servicios sanitarios y de aprovisionamiento de agua potable, falta de higiene, venta de alimentos preparados en los mismos puestos comerciales y otros. Los nuevos mercados detallistas corregían esas deficiencias, pero dejaban la estructura comercial intacta ¿Por qué?

El proyecto de los nuevos mercados de San Salvador fue ejecutado por la Alcaldía de San Salvador, estando en el gobierno de la misma un partido de oposición al gobierno nacional. Los comerciantes constituían un grupo social muy numeroso, de alta sensibilidad política y de importancia electoral. Los estudios ejecutados con el apoyo del BID revelaban que cada una de las mujeres comerciantes, que comprendía casi la totalidad de los operadores, sostenían con el producto de su trabajo hasta 10 personas más, sus familiares. Por ello, los comerciantes defendían esa su fuente de trabajo con todas sus energías, ya que constituía la base de su subsistencia.

Es preciso comprender que es en el sector del pequeño comercio donde más se refleja la desocupación disfrazada; que la desocupación ha sido y sigue siendo uno de los mayores flagelos de las economías latinoamericanas, y que las reformas comerciales que generen desempleo serán ferozmente resistidas por los comerciantes. Pero no sólo por los comerciantes, en muchos mercados públicos existe una colusión entre los comerciantes instalados y la administración municipal. Los comerciantes que tienen derecho al usufructo de un puesto en el mercado, el cual está ubicado convenientemente en una zona central de la ciudad y pagan una renta baja, equivalente a la mitad o la tercera parte de la que pagarían en un emprendimiento comercial privado, gozan de rentas de ubicación, las que lógicamente se resisten a perder. El hecho de que constituyen base electoral los sostiene en sus pretensiones. Pero además, de alguna manera esta situación, en algunos casos, puede prestarse para prácticas de corrupción. De manera que cuando se realiza una propuesta para reformar la estructura comercial, remodelar el mercado y modernizar su operación, hay una resistencia total al cambio: los intereses en juego resultan muy elevados. Esta confluencia de intereses espurios constituye uno de los mayores obstáculos para remodelar los antiguos mercados y reformar las estructuras comerciales.

1.3. Aspectos macroeconómicos e institucionales

En la década del 90 irrumpe en forma generalizada en América Latina un nuevo paradigma económico que se pone en ejecución ya a partir de 1973 en Chile. Se proclama el uso del subsidio por



parte del Estado en los procesos de crecimiento y desarrollo económico, se proclama al mercado como la mejor institución para asignar recursos económicos escasos en forma impersonal y al accionar de la libre empresa como la forma más segura de alcanzar un crecimiento económico acelerado. Se recortan las funciones de los organismos estatales de mercadeo y en muchos casos se los elimina por completo. La seguridad del abastecimiento de alimentos queda librado a las actividades privadas de producción, almacenamiento, procesamiento, transporte y distribución. Los precios los determina el mercado. La capacidad de acceso económico determinará a partir de entonces las condiciones de nutrición y seguridad alimentaria, modificadas parcialmente por las políticas sociales.

En este nuevo contexto, el papel del municipio queda relegado al control de la inocuidad y calidad de los alimentos y de otras normas de transparencia comercial y a los aspectos fiscales. Pero paralelamente a la vigencia del nuevo o renovado paradigma económico, se produce una descentralización de las atribuciones de las funciones administrativas que amplía el campo de acción de los municipios.

La descentralización del Estado es una de las reformas políticas más recurrentes que los Gobiernos se han propuesto implementar en varios países latinoamericanos en las dos últimas décadas. La mayoría de los países en América Latina han iniciado procesos de descentralización, han promulgando nuevas leyes o producido cambios importantes a la legislación previamente existente sobre Gobiernos regionales y locales.

Las reformas propuestas en el marco de la descentralización han considerado varios aspectos que abarcan los distintos niveles de la estructura del Estado. En general, entre los aspectos más significativos se encuentra la reforma política, que ha consistido, por una parte, en nuevos gobiernos y autoridades regionales o comunales, y por otra, en nuevos sistemas de representación política y de participación de la sociedad civil.

En la esfera político-administrativa, las reformas han consistido en dotar a los municipios de mayores atribuciones, funciones y competencias, especialmente en lo que se refiere a la planificación de la inversión pública y el desarrollo social, así como en la provisión y administración de servicios.

Además, las reformas de carácter presupuestario, a través del incremento de recursos propios o de nuevas transferencias desde el Gobierno central, han estructurado un nuevo esquema de financiamiento para las regiones y municipios que conlleva un substancial aumento de los recursos necesarios para desempeñar sus funciones.

Estas reformas se han implementado, en los diversos países, con distintos niveles de profundidad e intensidad. También han tenido diferentes impactos en los Gobiernos locales, en la institucionalidad regional o municipal, en la provisión de servicios y en la participación de la comunidad. A partir de esta realidad, los municipios vienen realizando mayores esfuerzos para mejorar las políticas públicas en pro de un adecuado abastecimiento de alimentos, en particular para atender las necesidades de los estratos de menores ingresos relativos.

En la sección que sigue se procederá a realizar una rápida revisión genérica de las principales acciones y de los equipamientos de comercio desarrollados por los municipios. En la tercera parte se abocará a analizar el papel que éstos pueden cumplir para mejorar el abastecimiento de alimentos, tomando en consideración los requerimientos de la seguridad alimentaria, para finalizar con las conclusiones.

II. CARACTERIZACIÓN GENÉRICA DE LAS PRINCIPALES ACCIONES Y ESTRUCTURAS DE COMERCIALIZACIÓN DESARROLLADAS POR LOS MUNICIPIOS

La estructura descentralizada del Estado en América Latina se ha vuelto más compleja y más amplia durante la última década. Al respecto, corresponde señalar que existe una tendencia a incrementar la importancia de entidades regionales y municipales en los países, vis-a-vis otras estructuras administrativas del Estado.

Las competencias municipales han sido incrementadas en forma significativa en los últimos años, en gran parte como resultado de los procesos de descentralización y el traspaso por parte del Gobierno central de atribuciones y funciones a los municipios, pero también como efecto de las demandas y problemas que aquejan a los habitantes de las diferentes jurisdicciones territoriales, principalmente en las grandes ciudades, las que revisten diversos grados de complejidad.

En términos generales, las competencias que son actualmente de responsabilidad municipal pueden ser caracterizadas como las tradicionales (regulación de la construcción urbana, del transporte y del tránsito público, administración de la educación, cultura y deportes, construcción y mantenimiento y aseo de vías), las que se encuentran entre las principales funciones que tienen los municipios en los diferentes países. En cambio, otras funciones (seguridad civil, recursos naturales, desarrollo rural, institución de crédito, distribución de gas y electricidad, gestión de mercados públicos, plazas de mercado y ferias) constituyen competencias que no se han extendido a todos los municipios de la región.

La acción municipal en términos del abastecimiento de alimentos ha sido muy amplia y heterogénea, tanto considerando la estructura orgánica y tamaño de los municipios como la naturaleza de las acciones implementadas, las cuales alcanzan desde iniciativas de apoyo a la producción de alimentos hasta acciones destinadas a apoyar a los consumidores, como lo revelan diversos análisis y estudios relacionados con la problemática del abastecimiento de alimentos llevados a cabo por entes municipales, que incluyen áreas temáticas de variado alcance económico y social, como el suministro de semillas, el acceso al financiamiento, la asistencia técnica, el seguro agrícola, el almacenamiento de productos, programas de huertos comunitarios, elaboración y procesamiento de productos alimenticios, cocinas y ollas comunitarias, compras y distribución de alimentos y programas de complementación alimentaria y educación en nutrición.

En algunos estudios comparativos relativos a los aspectos de organización del abastecimiento de alimentos a nivel municipal se ha utilizado una matriz sencilla que correlaciona la acción institucional con las características de los municipios, de acuerdo a una tipificación del universo municipal.

Según esta tipología, los municipios típicamente **agrícolas o rurales** tienen como característica homogénea el menor tamaño de su población y consecuentemente su poca influencia polarizadora sobre las comunidades cercanas. Los municipios denominados **agrocomerciales** encuentran en el sector primario una importante fuente de generación de empleo e ingresos, y además cuentan con una red comercial de apoyo a la agricultura en pleno desarrollo. Los municipios caracterizados como **agroindustriales** presentan ramas industriales integradas y una agricultura capitalizada y

tecnificada, disponiendo de infraestructura de transporte y energía. Los municipios **industriales**, a su vez, presentan mayoritariamente una estructura industrial moderna y dinámica.

Tomando en consideración que las acciones propuestas en este texto están orientadas a satisfacer las necesidades de los pequeños y medianos municipios, en esta sección se considerarán las acciones más comunes y tradicionales realizadas por los municipios que podemos tipificar genéricamente como agrícolas o rurales y agrocomerciales.

2.1. Mercados públicos y mercados minoristas urbanos

Tradicionalmente la denominación mercado público es aceptada como una infraestructura física de propiedad municipal en la cual los comerciantes venden productos frescos al público en sus puestos individuales. A pesar de que existe un extenso y diversificado rango de mercados públicos, tres características básicas lo distinguen de otras formas de actividad detallista.





En primer lugar, los mercados públicos tienen metas públicas. Típicamente estas metas pueden incluir atraer a compradores a la ciudad o vecindario y proveer oportunidades de venta al por menor para los pequeños comerciantes, activando espacios públicos subutilizados o reasignando espacios públicos de su destino presente a otros usos de mayor valor económico y social, tales como nuevos equipamientos de comercio de alimentos y artículos de primera necesidad. La clara comprensión de estas metas u objetivos públicos es un paso importante en el proceso de desarrollo de estos mercados.

Un segundo aspecto se refiere al hecho que los mercados públicos están ubicados o crean espacio público dentro de la comunidad, afectando positivamente o negativamente el entorno. Esto se refiere al aspecto visual del mercado como atractivo a una amplia gama de público, así como a la posibilidad de revalorizar zonas urbanas con una ubicación privilegiada en el centro de la ciudad. Es un lugar donde la comunidad puede encontrarse y relacionarse socialmente, transformándose en el corazón y alma de la comunidad.

El tercer aspecto digno de mención es que los mercados públicos están constituidos por comerciantes locales independientes y el negocio es conducido por los propios dueños. Esta característica colabora en la creación de un ambiente acogedor y amigable en el mercado frente a una clientela que aprecia el trato personal, la posibilidad de ser asesorada en la compra, la confianza y la posibilidad de crédito.

A pesar del avance de otras formas de modernas de distribución minorista, como los supermercados, tiendas de autoservicio, etc., los mercados públicos han conseguido mantener su posicionamiento como lugares de comercialización de productos alimenticios, principalmente en las ciudades menores y de características rurales y agrocomerciales.

Sin embargo, una de las características más notorias de estos mercados, es el hecho que frecuentemente necesitan reparaciones y mantenimiento. Además, en muchas ocasiones, los gobiernos locales destinan los montos recaudados en concepto de alquileres por la utilización de los puestos de estos mercados hacia otras obligaciones municipales. Como resultado, la infraestructura sufre un proceso de deterioro constante, el cual contribuye a la decadencia de los mercados públicos. Para complicar aún más esta situación, frecuentemente nuevos comerciantes locales que se establecen fuera del mercado público argumentan que el apoyo de la administración municipal a sus competidores establecidos en el mercado municipal no es necesario y configura una forma de competencia desleal.

El deterioro de los mercados públicos se agrava y se perpetúa en el tiempo debido a que, en general, los funcionarios municipales tienen un comportamiento de administradores pasivos del mercado y no actúan activamente en favor del desarrollo comercial. Algunas veces los administradores de los mercados públicos son seleccionados en base a consideraciones de política partidaria y no en base a las calificaciones necesarias para administrar en forma eficiente un mercado, vale decir a su idoneidad profesional.

Otro problema recurrente se deriva de que la fijación de los alquileres en los mercados públicos invariablemente requiere aprobación de las autoridades legislativas locales y el proceso político para obtener la aprobación para aumentar los alquileres, de modo de cubrir los costos de operación, no ha sido eficaz.

Para comprender el papel de los mercados en las áreas urbanas es necesario entender las relaciones entre el cambio demográfico y su impacto en la evolución y estructura de las ciudades, los cambiantes patrones de tráfico y de tránsito, la disponibilidad de transporte público, los conflictos acerca el uso de espacios urbanos y en particular las características de la población establecida en las áreas de influencia de esos mercados (FAO, 1998, capítulo IV).

2.2 Ferias libres y mercados móviles

Las ferias libres se especializan en la venta de productos frescos de primera necesidad, principalmente frutas y hortalizas, a las que se les agregan las carnes, quesos, huevos y fiambres, además de artículos manufacturados también de primera necesidad y de bajo precio. Normalmente las autoridades municipales tienen la competencia necesaria para determinar la organización y reglamentar la operación de las ferias libres, estableciendo los criterios de localización, empadronamiento de los comerciantes, empadronamiento de las barracas, fiscalización de peso y medidas, control sanitario



y otros. A pesar de la competencia de las formas modernas del comercio minorista, principalmente de los supermercados y de los autoservicios, y de los trastornos que causan al tránsito en las vías públicas donde se instalan, las ferias libres continúan siendo un importante vehículo distribuidor de productos perecederos, con amplia aceptación popular. A su favor cuentan con la ventaja de ofrecer productos frescos con gran variedad de opciones (Troncoso Muñoz, 1995).

Las ventajas que las ferias libres ofrecen a los consumidores residen generalmente en precios relativamente más bajos, gran variedad de alimentos frescos y de otros productos de uso personal y doméstico, y un trato personalizado al cliente, que permite una negociación o regateo con posibilidad de rebaja.

Las ventajas comparativas con otras formas de mercados detallistas de alimentos, se resumen básicamente en la cercanía de la feria a los consumidores, horarios adecuados y ajustados para atender las necesidades del consumidor, precios relativamente más bajos, bajos costos de operación, mayores posibilidades para seleccionar productos frescos debido a la diversidad de su oferta.

En lo que se refiere a mercados móviles o mercados sobre ruedas, del lado de la oferta ésta proviene normalmente de comerciantes instalados en vehículos especialmente adaptados para transportar, almacenar, exhibir los productos y realizar la venta desde la misma unidad. En varios países de la región, el sector de carnes y pescados utiliza estos vehículos para comercializar sus productos, los cuales muchas veces complementan adecuadamente la oferta típica de productos frutihortícolas de las ferias libres tradicionales.

2.3. Plazas y mercados rurales

Según se dijo en la introducción, en la América Latina colonial el pueblo típico estaba establecido alrededor de la plaza de mercado, reconociendo su origen en los pueblos europeos anteriores al siglo XIX. La plaza de mercado no sólo eran el centro geográfico de la ciudad, sino también el corazón social y comercial, así como el centro religioso y cultural de la comunidad. El área abierta de la plaza del mercado servía una gama amplia de funciones, proporcionando medios y facilidades al comercio minorista, así como a la farándula. En cambio, en las áreas rurales muchos de los mercados eran el resultado de un crecimiento espontáneo, inorgánico, sin planificación urbana. Hasta hoy día, la venta al detalle constituye frecuentemente la principal actividad comercial en los pueblos de las zonas rurales.

El mejoramiento de los mercados localizados en las comunidades rurales exige un estudio detallado de cada mercado para establecer los beneficios relativos de tales desarrollos.

La existencia de volúmenes significativos de comercio en tales mercados ofrece la posibilidad de formular un proyecto viable en términos económicos y financieros, siempre que los alquileres de usufructo de los puestos del mercado puedan ser fijados a un nivel que permita recuperar la inversión realizada.

El factor clave en la localización de estos mercados es su relación con el resto de la infraestructura pública y en particular con la provisión de espacio para estacionamiento de vehículos. Incluso aún en pequeños mercados con menor escala de ventas las necesidades de estacionamiento merecen una consideración especial.



El mejoramiento de la infraestructura de mercados periódicos que operan en pueblos más pequeños puede tener que enfrentar problemas de difícil resolución cuando se trata de aumentar los pagos de alquiler para cubrir los costos de financiamiento y recuperación de la inversión.

Los mercados de acopio son estructuras ligeramente distintas de los mercados rurales, ya que su función está orientada a la producción en lugar de estar orientada al consumo. El propósito de estos mercados, mercados de productores, es presentar el producto local a los compradores, los cuales frecuentemente llegan de áreas urbanas más distantes. Además, los mercados del productor o los centros de acopio proporcionan un lugar físico donde se pueden integrar cargas de productos en forma colectiva, optimizando de esta manera la capacidad de los vehículos de transporte. Estos mercados a menudo son básicamente estacionales y muy vulnerables a los cambios en los canales de comercialización. Frecuentemente, los productores evitan pasar por mercados de acopio cuando ellos creen que pueden comercializar exitosamente sus productos en forma directa, muchas veces usando su propio vehículo de transporte. La distancia del mercado de acopio hasta las principales áreas urbanas es, por consiguiente, crucial. Si el área de la producción está relativamente cerca de una área urbana, difícilmente un mercado de acopio pueda sostenerse durante mucho tiempo.

Los mercados de acopio tienen una función muy importante en las áreas rurales, particularmente si también prestan otros servicios a los productores, tales como la provisión de crédito, el abastecimiento de insumos agrícolas y de otros productos de uso familiar. Por lo tanto, los puntos de contacto y nexos entre el mercado de acopio y el mercado minorista constituyen elementos importantes en su desarrollo y éxito.

2.4 Otros mecanismos y programas de distribución de alimentos

a) “Sacolão”

Un modelo novedoso de distribución de alimentos perecederos, donde el consumidor paga un precio único por kilogramo de los productos frutihortícolas que adquiere, fue adoptado por muchas municipalidades en Brasil en áreas con población de escasos ingresos. Dicho modelo se ha conocido popularmente como “sacolão” (que significa una gran bolsa) y su rápida adopción por diversas municipalidades brasileñas se debe a que sólo requiere la utilización de infraestructura simple y de bajo costo, habiendo generado un concepto de comercialización al detalle de productos perecederos cuyo objetivo principal es poner a disposición de los consumidores una canasta de productos en que el precio y las condiciones de compra son compatibles con el ingreso de las poblaciones de menor poder adquisitivo.

El modelo busca la factibilidad del abastecimiento de áreas deficitarias, cuidando de tres aspectos fundamentales, que son: proveer el acceso a productos básicos en cantidad adecuada, establecer un procedimiento de eficiencia en el establecimiento de los precios mediante economías de escala, y realizar un control de la calidad de los productos ofrecidos por los agentes de distribución (Zilbertajn et al. 1997).

b) “Comboio” de alimentos

Consiste en una caravana de camiones que transporta alimentos de una canasta de cinco productos básicos: arroz, porotos, aceite, café y pollo, destinadas a una población de muy bajos ingresos. Esta idea surgió en Brasil en la década del 80 en la ciudad de Paranapiacaba, que estaba muy desabastecida por los efectos de una inusual migración debida a la desactivación de un ramal ferroviario. El éxito de esta experiencia llevó a incluir otros productos, carne, papa, cebolla, banana, naranja, huevos, ajo y pescado, y extenderla a 24 localidades. Esta es una acción concertada entre cooperativas de productores agrícolas, mayoristas, minoristas y los propios consumidores, que hacen un relevamiento de sus necesidades insatisfechas. Constituye una iniciativa promovida por el gobierno y que no implica compromiso de recursos fiscales (Brasil, Governo do Estado de São Paulo, 1987).

III. LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN MUNICIPAL EN EL MEJORAMIENTO DEL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS A NIVEL LOCAL

3.1 Decisión política

Según se señaló en la introducción, la reforma de las estructuras comerciales puede enfrentarse a grandes resistencias tanto de parte de los comerciantes establecidos como de funcionarios de la propia administración municipal. Por lo tanto, la decisión de realizar las reformas comporta un total compromiso de la administración de turno con los cambios a realizar.

En apoyo a una decisión de esta naturaleza corresponde destacar que la inversión en obras de infraestructura pública históricamente ha contado con el apoyo popular y que los tiempos de realización de emprendimientos relativamente sencillos permiten concretarlos entre períodos electorales.

En lo que hace a la propia administración municipal, ésta deberá generar capacidad técnica para poder colaborar en las tareas que se señalarán a continuación y por lo tanto deberá renovar parte de su personal, recurriendo si fuera necesario a la jubilación anticipada de los funcionarios que estén en capacidad de hacerlo para poder contratar profesionales capaces de actuar como auténticos promotores comerciales, sin comprometer el equilibrio fiscal, una exigencia que ha llegado para quedarse.

En lo que hace a los comerciantes, éstos deberán participar en los procesos de cambio y deberán ser convencidos que lo peor que pueden hacer es no hacer nada nuevo, no innovar, ello porque la competencia de las formas emergentes de comercio puede llegar a desalojarlos del mercado y la mejor forma de defensa es mejorar su posición competitiva.

Desde el punto de vista de la ciudad, la aparición de formas modernas de distribución puede conllevar un impacto ambiental negativo, mientras que la preservación de los mercados tradicionales mediante su remodelación o la construcción de nuevos mercados contribuirá a salvaguardar un entorno tradicional y mejorar la calidad de vida. Además, la modernización de la gestión comercial deberá mejorar las condiciones de abastecimiento (Juste, 1993).

Debido a la complejidad de la tarea de planeación del abastecimiento de alimentos, en América Latina algunas municipalidades han establecido la figura de un foro o consejo de abastecimiento con el papel de definir prioridades para ser incluidas en los planes anuales o plurianuales de los municipios. Estos foros o consejos proporcionan una serie de ventajas, entre las cuales se pueden destacar, la reducción, en forma importante, de las posibilidades de presión de aquellos grupos que se sientan excluidos del proceso; la ampliación de la capacidad para formular programas y proyectos que resulten más durables gracias al crecimiento de su base social, y el fortalecimiento de la participación y organización de la sociedad civil.

3.2 Formulación de proyectos de mercado

Existe una clara necesidad de coordinar el mejoramiento del mercado rural con la infraestructura y servicios disponibles en forma asociada, así como de establecer un equilibrio adecuado entre las inversiones a realizar. Esta es la principal dificultad que deben enfrentar las autoridades involucra-

das. No se alcanzan buenos resultados cuando se realizan inversiones en la infraestructura física de un mercado sin proceder a adecuar las vías de acceso al mismo.

En el desarrollo de programas de mejoramiento de mercados rurales, posteriormente a la realización de los estudios, es necesario determinar si dichos mejoramientos justifican la inversión. Para evaluar correctamente esta decisión, es preciso reconocer que para mejorar la eficiencia en las operaciones del mercado es fundamental la disposición de los comerciantes a aceptar alquileres más elevados como condición para realizar las mejorías.

Dependiendo de la disponibilidad de espacio y/o de recursos, se puede decidir entre construir un mercado nuevo o remodelar el existente. Si la demanda lo justifica, estos proyectos no serían excluyentes sino que se sucederían en el tiempo, con la ventaja de poder trasladar a los operadores del antiguo mercado al nuevo mercado. En el caso de realizar una importante remodelación de un mercado existente hay que establecer un mercado provisorio mientras se realizan las obras, cuidando que no resulte demasiado bueno, ya que crearía incentivos para que los comerciantes se resistan a volver al mercado remodelado. Generalmente la remodelación de los mercados existentes resulta más barata que una construcción nueva.

Dado que cada ciudad y cada barrio necesita respuestas adecuadas a sus peculiaridades, como punto de partida deberán analizarse:

- El mercado (ver recuadro).
- Los servicios ofrecidos y los precios cobrados, tomando en consideración que el equilibrio entre estos dos elementos determina la elección del lugar de compra por el consumidor.
- La demanda; y
- La competencia.

Si bien los estudios necesarios para decidir la conveniencia de un determinado proyecto puede ser contratado, resulta imprescindible la cooperación de la municipalidad en la realización de las labores siguientes (Casares Ripol et al., 1997):

- Estudios que evalúen la estructura comercial de una zona determinada.
- Anteproyectos y proyectos básicos de construcción.
- Estudios de viabilidad económica, técnica y comercial de proyectos de nuevas implantaciones de mercados o de remodelación de los mercados existentes.
- Análisis específico sobre la estructura comercial del mercado con referencia a los servicios necesarios, diversidad de la oferta implantada, características, tamaño y diseño de los puestos, y condiciones de aprovisionamiento.
- Estudios sobre los costos de cada una de las actividades a realizar, así como su ulterior amortización o imputación a los copartícipes del proyecto que se inicie.
- Proceso de adjudicación de los puestos, redacción de un pliego de condiciones económico-administrativas, de contratos de arrendamiento y de un régimen interno de funcionamiento.

Además, la municipalidad deberá realizar algunas tareas que le son específicas:

- Diligenciar la documentación jurídico-administrativa, informatizando este proceso para agilizar y simplificar trámites y llevar un control sobre los recursos y la eficacia de su empleo.

- Adaptar la normativa municipal.
- Recuperar licencias para los puestos no utilizados.
- Evaluar la forma de gestión utilizada y si es necesario considerar nuevas formas de gerencia.
- Estudiar las características arquitectónicas tanto del mercado como de sus alrededores.

La modernización de los antiguos mercados municipales, así como la gestión de los nuevos, requiere de una readecuación de la oferta de productos y servicios y de la gestión comercial del mercado, lo que implica (Casares Ripol et al., 1997):

- La transformación de los mercados municipales en verdaderos centros comerciales de barrio, vale decir constituirse en «un conjunto de establecimientos comerciales independientes, planificados y desarrollados por una o varias entidades, con criterio de unidad; cuyo tamaño, mezcla comercial, servicios comunes y actividades complementarias están relacionadas con su entorno, y que dispone permanentemente de una imagen y gestión unitaria».
- La renovación física de las instalaciones, que no se limita a la estructura del edificio sino también a aspectos internos (limpieza e higiene, sensación de amplitud y altura, estado general de los puestos, iluminación, distribución de puestos y pasillos, espacios abiertos, señalización, carga y descarga) e incluso reformas en materia de accesos al mercado, tales como espacios de estacionamiento, iluminación exterior, jardines, zonas arboladas, acceso a transporte público, zona de carga y descarga, higiene y limpieza.
- La elección de la mezcla comercial óptima. Se requiere una oferta diversificada y complementaria, agregando a los tradicionales puestos de frutas y hortalizas y de carnes, los de otros alimentos menos perecederos, así como puestos de artículos de compra cotidiana (farmacia, perfumería) y artículos de menaje, juguetería y papelería.
- Una gestión comercial eficiente tanto por parte de los locatarios como del mercado. Como los comerciantes tradicionalmente son muy individualistas, se aconseja promover una asociación de comerciantes del mercado, que más que actuar con criterio sindical opere con criterio de gestor administrativo y comercial.
- Estrategias conjuntas en materia de publicidad y promoción, de modo de promover la nueva imagen de centro comercial líder en la oferta de alimentos perecederos pero con una nueva oferta de bienes y servicios para atraer nueva clientela.
- La incorporación y mejoramiento de servicios comunes y actividades complementarias, destacando:
 - los horarios deberán ser amplios y flexibles, abriendo incluso los sábados y domingos, de modo facilitar las compras de los que trabajan durante la semana;
 - asegurar la accesibilidad al mercado mediante transporte público y disponibilidad de espacio para estacionamiento para los que lleguen en vehículos particulares;
 - aumentar el tamaño de los puestos facilitando los traspasos y las fusiones;
 - entrega de las compras a domicilio a partir de cierto monto de compra;
 - la incorporación de otros servicios: bares, restaurantes, cafeterías, servicios telefónicos, salas de juegos y otros.

DESCRIPCIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTO

Datos de identificación	<p>Dirección postal. Año de inauguración. Número de plantas. Superficie total y superficie útil.</p>
Datos urbanísticos	<p>Tipo de edificio. Última reforma (año, inversión). Otras reformas (años, inversiones). Tipo de reformas (rehabilitación, cambio de suelos, estructura, mantenimiento, otras).</p>
Estado del edificio y entorno	<p>Exterior y tráfico (aceras, iluminación, rotulación, contenedores de basura, jardín, zona arbolada, zona de estacionamiento propia, estacionamiento en la calle, ómnibus urbano, zona de carga y descarga, tráfico de vehículos).</p>
	<p>Interior (revestimiento de las paredes, limpieza, rotulación, iluminación, estado general de los puestos). Servicios en el interior (cafetería, restorán, servicios higiénicos, carga y descarga).</p>
Gestión del mercado	<p>Titularidad del mercado. Asociación de comerciantes. Presupuesto anual de gastos comunes. Responsable del mercado.</p>
Características de la oferta	<p>Secciones comerciales fijas (frutas y hortalizas, carnes, pescado, fiambrería, aves y huevos, frutos secos, comercio ocasional, otros y cerrados). Número de puestos, porcentaje sobre el total, número de empleados, superficie media y útil de los puestos para cada una de las secciones comerciales. Condiciones de los puestos (agua corriente, basuras sin depósito fuera del puesto, refrigeradores para la sección carnes, congeladores para la sección pescados, indicación explícita de precios, balanzas automáticas, variedad de productos ofrecidos, iluminación). Supermercado o autoservicio en el interior del mercado de abasto (superficie, depósito, servicios propios, variedad de secciones ofertadas, número de cajas, empleados propios, influencia en la demanda del mercado municipal). Feria (localización, día de la semana en que opera, periodicidad, número de puestos, variedad de la oferta, influencia sobre la oferta del mercado municipal)</p>

3.3 Planificación y adecuación de la producción para el mercado

Dentro de los canales de comercialización tradicionales, es frecuente el aumento de la oferta de productos alimenticios, principalmente por parte de los pequeños productores, en forma desarticulada entre el mercado y los sectores productivos. Las alzas exageradas en los precios de determinados productos determinan que éstos resulten inaccesibles para los consumidores de menores ingresos relativos. Es necesario quebrar este círculo vicioso y preservar la capacidad productiva instalada mediante acciones que equiparen la producción a la demanda. La planeación y adecuación de la producción para el mercado propone exactamente este planteamiento y utiliza como principal instrumento de planificación las informaciones disponibles en los mercados mayoristas (Santos Neves y Schuetz, 1992).

GUÍA DE COMPONENTES BÁSICOS PARA UN ESTUDIO DE PROYECTO DE MERCADO PÚBLICO

Estudio de mercado

1. Demanda
 - 1.1 Área de influencia del proyecto
2. Oferta
 - 2.1 Características generales de la comercialización
 - 2.2 Número de participantes y volúmenes estimados
 - 2.3 Necesidades de infraestructura

Estudio técnico

1. Localización
2. Vías de comunicación
3. Servicios públicos
4. Tamaño del mercado
5. Diseño arquitectónico

Estudio financiero

1. Inversión
2. Presupuesto de ingresos
3. Recursos financieros
4. Estado financiero

Evaluación económica y social

- 1 Evaluación económica
 - 1.1 Relación beneficio-costos
 - 1.2 Tasa interna de retorno
- 2 Evaluación social
 - 2.1 Generación de empleos
 - 2.2 Disponibilidad de alimentos

En este sentido se han desarrollado en América Latina experiencias con el objetivo de propiciar una oferta estable de productos frutihortícolas durante todos los meses del año, para evitar las bruscas variaciones de precios, asegurar ganancias a los productores y proporcionar regularidad y estabilidad en el abastecimiento, con manifiesto beneficio para los consumidores.

El trabajo de planificar la producción es posible cuando se dispone de un conjunto de informaciones generadas en los mercados mayoristas, los que frecuentemente cuentan con los datos históricos de la evolución de la producción y la demanda.

3.4 Orientaciones en el diseño e infraestructura de mercados

Al realizar el diseño o rediseño de un mercado, conviene replantearse la base económica del proyecto. El diseño debe concurrir al objetivo de aumentar el volumen y el valor de las ventas, ya que los ingresos adicionales así obtenidos deben sufragar los costos de inversión o el servicio de la deuda asumida para la realización de las obras. El diseño de los mercados forzosamente deberá ser ajustado a las condiciones físicas del tamaño del terreno y de las instalaciones existentes en el caso de la remodelación de antiguos mercados, por lo que estos aspectos se tratarán en forma genérica, dejando la labor definitiva al trabajo de un equipo en el que, además de un arquitecto, deberá participar un experto en comercialización, a fin de asegurar que las estructuras del edificio no sólo no obstaculicen sino que faciliten la operación comercial. Un análisis más detallado puede encontrarse en FAO, 1995.

Según ya se dijo deberá haber un equilibrio entre la capacidad de atracción de público del mercado y las condiciones de acceso, asegurando la conexión del mercado con su propio barrio y barrios circundantes mediante el transporte público y la ampliación o desarrollo en zonas vecinas de playas de estacionamiento para los compradores que llegan en sus propios vehículos. Además, se establecerán zonas de carga y descarga para el abastecimiento del mercado y se regularán las condiciones de estacionamiento en las calles aledañas al mercado.

El exterior del edificio debe contribuir a hacer el mercado más atractivo. Deberá estudiarse la posibilidad de parquear los accesos y la zona del mercado, incorporando árboles, jardines y/o maceteros. El frente del edificio, en el caso de una remodelación, si tiene valor histórico y arquitectónico, deberá ser preservado.

Conviene tratar de crear espacio para mejorar las condiciones de tránsito al interior del mercado y para ampliar los puestos. Para ello, una alternativa a considerar en los muchos mercados de América Latina en que se cocina y vende comida desde los propios puestos de venta de mercadería, es separar estas actividades, creando una zona exclusiva de cafetería, bares y restaurantes. Como la mayoría de los mercados son de una sola planta, si la altura del techo y la estructura de la construcción lo permiten, se podría agregar una segunda planta para el consumo de alimentos. Idealmente, debería existir una calle central suficientemente amplia para facilitar el tránsito de los compradores con carritos de mano para acarrear sus compras.

Deberá asegurarse que las condiciones de iluminación sean las adecuadas para crear un ambiente agradable, pero también para beneficiar la exposición de frutas y hortalizas, cuyo aspecto puede verse favorecido o perjudicado por las condiciones de iluminación. De igual modo, las condiciones de ventilación deberán asegurar un ambiente agradable para la clientela y para los propios comerciantes y si fuera posible y conveniente, podrá instalarse un ambiente climatizado.

El mercado deberá contar con servicios higiénicos y disponer de agua potable, idealmente no sólo a nivel del mercado, sino también de los puestos. Si esta posibilidad fuera excluida, deberá existir una área de recepción, lavado y acondicionamiento de perecederos. El sistema de desagüe deberá permitir la eliminación de las aguas servidas y el lavado del mercado y de los puestos, y asegurar el mercado contra cualquier riesgo de inundación.

Los puestos deberán ser diseñados de modo de facilitar la exposición y venta de mercadería. Su estructura deberá permitir colgar balanzas automáticas en el frente del puesto, de manera que los compradores puedan fácilmente constatar el peso de las compras que realizan. En el caso de puestos de carnes, pescado y fiambrería deberá considerarse el espacio necesario para la instalación de refrigeradores o congeladores.

3.5 Indicaciones de gestión y reglamentos

a) Responsabilidades de las autoridades de los mercados

La responsabilidad de las autoridades del mercado es crucial para su eficiente administración y operación y a menudo hay que reforzarla para que estas funciones puedan ser realizadas de una manera efectiva y eficiente. Esta aseveración es igualmente válida tratándose de vendedores callejeros o de comerciantes instalados en los mercados municipales. Para lograr una operación eficiente de las actividades de un mercado, las obligaciones mínimas en que las autoridades del mercado deben estar involucradas son las siguientes (FAO, 1995):

- La asignación de los espacios, incluyendo los cambios en la ocupación basados en una lista de espera.
- Mantenimiento del mercado y fiscalizar el cumplimiento de las normas de higiene.
- Hacer cumplir la ley y mantener el orden, incluyendo la imposición del cumplimiento de los reglamentos del mercado.
- La cobranza de las tarifas de uso del mercado, las que deben cubrir el costo de la operación del mercado y generar recursos adicionales para la autoridad local.
- Gerenciar y controlar el tránsito.
- La provisión de servicios, tales como el abastecimiento de agua potable y la eliminación de aguas servidas y residuos de la operación del mercado..

b) Reglamentos y regulaciones del mercado

Las operaciones de un mercado no pueden tener éxito sin un mínimo de disciplina, la que debe ser comprendida por los usuarios. En consecuencia, la operación normal de un mercado y el uso apropiado de sus instalaciones requieren del estricto cumplimiento de un conjunto de reglamentos y regulaciones. La adhesión a las regulaciones establecidas debe ser objeto de promoción por parte de las autoridades del mercado. Lamentablemente, muchas de las regulaciones existentes no están dirigidas a lograr una eficiente operación de los mercados, tienen un carácter meramente regulatorio y casi no son implementadas.

Para hacer cumplir las disposiciones reglamentarias de la operación del mercado, las reglas deben ser claras, precisas y redactadas en un lenguaje que resulte comprensible para todos los usuarios. Conviene colocar en varios puntos del mercado carteles indicando en forma resumida las principa-

les reglas de operación referidas a los horarios, tránsito, comportamiento del público y de los comerciantes.

Los principales cuerpos de los reglamentos están referidos a la administración y la operación del mercado, las prácticas de comercialización, el orden público, la seguridad personal y contra incendios, la inspección y control de la higiene, aspectos que se detallan en FAO, 1995.

c) Mantenimiento del mercado

Esta es una de las cuestiones de mayor importancia para la operación de un mercado. En muchos casos el mantenimiento resulta totalmente insatisfactorio, debido a que los ingresos de la operación del mercado van a dar a un fondo consolidado de la autoridad local. Idealmente, un mercado debería contar con su propio fondo de mantenimiento y desarrollo y entre el 20 y el 30 % de los ingresos generados por el mercado deberían ser destinados a este fin.

3.6 Indicaciones de estrategias para mejorar la tecnología y la infraestructura:

- i) Mejorar la funcionalidad y diversificación de los prototipos de equipos mejorados a fin de incrementar su rentabilidad. Hacer una mayor utilización de materiales adecuados y de bajo costo para lograr reducir significativamente los costos de los prototipos. En consecuencia, es imperativo desarrollar diseños más económicos que incluyan mejoras tecnológicas en relación a la provisión de agua, almacenamiento y eliminación de residuos sólidos y líquidos.
- ii) Desarrollar programas de capacitación, información y orientación para los vendedores ambulantes sobre tecnologías y equipos mejorados, estimulando la difusión de los prototipos mediante una efectiva participación del sector privado para la provisión regular de prototipos a los vendedores informales.
- iii) Promover acuerdos entre las asociaciones de vendedores ambulantes, las municipalidades, el sector privado, el gobierno central, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales de cooperación técnica para la evaluación y difusión de prototipos mejorados en relación a su funcionalidad y mayor eficiencia, así como demostrar las ventajas que traen tanto al vendedor como a su clientela el mejoramiento de las condiciones higiénico sanitarias.
- iv) Diseñar sistemas alternativos de crédito para la adquisición de equipos mejorados por parte de los vendedores ambulantes, que incluyan adecuados mecanismos de promoción, evaluación, seguimiento y recuperación de crédito de los organismos financieros. El objetivo es establecer una estructura operativa y administrativa adecuada para las operaciones de crédito (préstamos en pequeña escala) a los vendedores callejeros organizados, ya sea como microempresa o en forma de asociaciones.
- v) Diseñar programas integrales para el reordenamiento de la venta callejera de alimentos a ser implementados por los gobiernos locales, los que además de sistemas operativos para el ordenamiento urbano incluyan:
 - Provisión de servicios básicos en áreas de la ciudad específicamente designadas para el comercio callejero de alimentos, que incluyan el suministro de agua potable, un sistema de

recolección y eliminación de residuos sólidos y líquidos; y sistemas de alcantarillado para facilitar las operaciones de limpieza de las calles y servicios higiénicos.

- Desarrollo e implementación de la legislación relacionada con los programas de control y reglamentación del comercio callejero de productos pesqueros y de aseguramiento de la calidad de los mismos, a fin de brindar protección al consumidor.
- Promoción de los prototipos mejorados mediante campañas de difusión utilizando los recursos de comunicación social de los gobiernos locales y del gobierno central.
- Diseñar e implementar programas regulares de capacitación sobre buenas prácticas de higiene y manipulación de alimentos para vendedores ambulantes. Así como también proveer capacitación para la organización de grupos de trabajo y la creación y gestión de microempresas, cooperativas y asociaciones gremiales.

IV. CONCLUSIONES

Las altas tasas de crecimiento demográfico, la urbanización intensiva y el aumento del ingreso provocaron en la segunda mitad del siglo pasado un aumento explosivo en la demanda de servicios de comercialización de alimentos y artículos de primera necesidad por parte de las ciudades, proliferando los mercados centrales mayoristas y el comercio minorista de dichas mercancías. A pesar de la competencia de los equipamientos modernos como los supermercados e hipermercados en los últimos lustros, los mercados públicos minoristas y las ferias han mantenido su presencia debido a varias circunstancias favorables: la preferencia de los consumidores por atención personalizada, posibilidad de regateo y crédito, cercanía al domicilio de residencia, mayor variedad frutas y hortalizas frescas y oportunidad de compra en el mismo lugar de otros productos perecederos como carnes, pescado y fiambres, así como artículos de uso doméstico de primera necesidad. Estos equipamientos comerciales tradicionales son los que predominan en los medianos y pequeños municipios.

Los mercados públicos minoristas se han ido deteriorando con el paso del tiempo por falta de mantenimiento. Las rentas que pagan los comerciantes en concepto de alquiler de los locales son bajas y su producido muchas veces ingresa a cajas generales y se destina a fines distintos que el de realizar el mantenimiento de los mercados. En muchos casos éstos adolecen de serias deficiencias operativas: congestión de tránsito en los alrededores del mercado, falta de lugares de estacionamiento, hacinamiento al interior del mercado, falta de agua potable en los puestos, preparación de comida en los mismos puestos en condiciones de falta de higiene, malas condiciones de ventilación e iluminación y otros.

Actualmente los municipios están en mejores condiciones de revertir dicha situación, ya que debido al proceso de descentralización administrativa cuentan con mayores atribuciones y recursos. Adicionalmente, la ubicación central de muchos mercados y su valor arquitectónico le ofrecen a la administración municipal la oportunidad de concretar en plazos relativamente cortos obras visibles de gobierno mediante la remodelación de antiguos mercados y la revalorización de su entorno como centro comercial, social y cultural. Alternativamente, es posible construir mercados minoristas nuevos o promover su construcción por parte del sector privado en aquellos barrios en que la demanda para este tipo de servicios lo justifique.

Remodelar un mercado constituye una decisión política de significativa importancia, ya que tropezará con la resistencia de los comerciantes instalados, quienes por pagar alquileres bajos y estar en una zona central obtienen rentas extraordinarias de locación. De modo que habrá que hacerlos participar en el proyecto y convencerlos de que aunque en la nueva situación tendrán que pagar alquileres más altos, se verán beneficiados con el incremento de la demanda para sus servicios que se derivará del mayor atractivo del mercado y de la necesaria modernización de la gestión comercial, con el mercado operando como un centro comercial y los comerciantes adoptando formas eficientes y efectivas de administración comercial.

Por su parte, la autoridad deberá eliminar la resistencia al cambio que puede existir por parte de funcionarios del mercado que pueden haber estado haciendo cobros ilegítimos, contratar personal especializado en gestión comercial y apoyar la realización de los estudios requeridos para decidir si la rentabilidad anticipada de las inversiones justifica la realización de las obras. De todas maneras,

existe la posibilidad de mejorar la operación de los mercados a través de cambios en la organización y mediante ajustes en su funcionamiento, los que requieren de menores inversiones en infraestructura y mayor inversión en recursos humanos.

Con mayores recursos técnicos, es posible mejorar la operación de las ferias, establecer “sacolões”, contemplar la posibilidad de realizar convoyes a poblaciones más alejadas y peor abastecidas; y programar la producción de perecederos de las zonas rurales aledañas al centro municipal, de modo de ajustar la oferta a la demanda, reduciendo la variabilidad de precios y del abastecimiento y asegurando la viabilidad de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas.

Todos los equipamientos mencionados, con mejoramientos en su infraestructura física, en su organización, en su operación y en la gestión comercial de los mercados y de los propios comerciantes, pueden hacer una contribución a la seguridad alimentaria de las poblaciones a las que abastecen, principalmente facilitándoles el acceso físico a los alimentos, ofreciéndoles una mayor variedad de mercancías de calidad y brindando más y mejores servicios. En términos de precios, es difícil anticipar sus resultados, los que dependerán de las condiciones de competencia y de la forma en que se incorpore al precio de venta el costo del crédito personal y de otros servicios prestados como, por ejemplo, la entrega a domicilio.

Anexo: Características de Distintos Planes de Desarrollo de Mercados

MERCADOS MÓVILES O FERIAS	PLAZAS DE MERCADO
<p>1. Proceso de desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • constituye el tipo más simple de desarrollo del mercado tanto en áreas urbanas como rurales, ya que utiliza la infraestructura existente • bajo nivel de inversión <p>2. Acceso / circulación</p> <ul style="list-style-type: none"> • posibles problemas de tránsito • más fácil para manejar con aceras para peatones • colocado en un solo lado de la calle • más trastorno si está localizado en un cruce de caminos • generalmente buen acceso para el transporte público <p>3. Uso de los espacios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • buena integración y funcionalidad con el pueblo/ciudad <p>4. Organización del local</p> <ul style="list-style-type: none"> • no puede ser manejado fácilmente como una infraestructura independiente • el almacenamiento y la seguridad normalmente son problemáticos • uso no apropiado como centro de acopio o mercados mayoristas urbanos • la zonificación de usos tiene que estar incluida en el otorgamiento de licencias o contratos de arriendo <p>5. Otras características</p> <ul style="list-style-type: none"> • fácil integración de las ferias con los mercados móviles • incapacidad para operar eficazmente en otro sitio • facilidad para su reubicación en otro sitio 	<p>1. Proceso de desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • exige la disponibilidad de una plaza pública exclusiva • más típica de áreas urbanas y pueblos más grandes • posibilidad de transición a un sitio permanente <p>2. Acceso / circulación</p> <ul style="list-style-type: none"> • facilidad de acceso a la plaza del mercado • necesidad de área de estacionamiento cerca de la salida de la plaza o en sitios adyacentes <p>3. Uso de los espacios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • forma un punto focal natural en las áreas urbanas • otras funciones urbanas como parques y áreas recreativas pueden integrarse a la plaza del mercado • uso múltiple del espacio con posterioridad al horario del mercado <p>4. Organización del local</p> <ul style="list-style-type: none"> • plazas pequeñas con circulación externa por parte del cliente • plazas grandes con circulación interna por parte del cliente <p>5. Otras características</p> <ul style="list-style-type: none"> • más fáciles de manejar que las ferias o los mercados móviles, pero las funciones de almacenamiento y seguridad todavía son problemáticas

MERCADOS ABIERTOS**MERCADOS PÚBLICOS (cerrados)****1. Proceso de desarrollo**

- necesidad de un sitio especial
- costos modestos o razonables de inversión
- grado de cubrimiento del techo/tejadados por etapas
- infraestructura móvil todavía puede ser atendida/acomodada

2. Acceso / circulación

- posibilidad de sistemas de acceso a la plaza del mercado y áreas de estacionamiento especializadas

3. Uso de los espacios públicos

- no funciona como un espacio urbano totalmente integrado

4. Organización del local

- normalmente existe gestión y administración
- algún grado de gestión y administración descentralizada es posible
- facilidad de provisión de infraestructura especializada
- apropiado como centro de acopio rural o mercado mayorista urbano

5. Otras características

- puede acomodar usuarios temporales y provisión de puestos semipermanentes nivel de control ambiental depende del grado de cubrimiento del techo/tejadados

1. Proceso de desarrollo

- necesidad de un sitio especial
- altos costos de inversión, requiriendo alta rotación de mercaderías
- adecuado sólo para el área urbana con alta densidad demográfica
- dificultad para crecimiento y expansión

2. Acceso / circulación

- provisión de áreas de estacionamiento exclusivos
- la entrega de productos a los puestos puede requerir atención especial

3. Uso de los espacios públicos

- normalmente no funciona como un espacio urbano totalmente integrado

4. Organización del local

- gestión y administración centralizados
- zonificación de usos y servicios integrados en el diseño del edificio
- dificultades para acomodar los usuarios temporales

5. Otras características

- protección climática
- costos operativos altos, particularmente en el mantenimiento de la infraestructura

V. BIBLIOGRAFIA

Brasil, Governo do Estado de São Paulo (1987). A Batalha da Alimentação no Governo Matoro.

Casares Ripol, Javier y Alfonso Rebollo Arévalo (1997). Mercados Minoristas Tradicionales. Situación Actual y Alternativas de Actuación. Distribución y Consumo, Año 7, Número 32.

FAO (1991). Wholesale markets. Planning and design manual. FAO Agricultural Services Bulletin 90. Rome.

FAO (1995). Retail Markets Planning Guide. FAO Agricultural Services Bulletin 121. Rome.

FAO (1998). El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, Roma.

FAO (1999). Wholesale market management. A manual. FAO Agricultural Services Bulletin 140. Rome.

Juste, Angel (1993). Mercados Minoristas Tradicionales. La Remodelación Necesaria. Distribución y Consumo, año 3, Número 11.

Martin Chaves, Antonio (1983). Formulação de uma Política de Estoques de Materiais Estratégicos, de Interesse da Segurança Nacional. Controle de Estoques de Produtos Agrícolas. Brasil, Escola Superior de Guerra.

Santos Neves, Gilson y Guilherme Schuetz. (1992). Producción Programada de Frutas y Hortalizas. FAO. Producción, Poscosecha, Procesamiento y Comercialización de Ajo, Cebolla y Tomate.

Troncoso Muñoz, Oscar y Rodrigo del Villar Cañas (1995). Estudio de Caso sobre Ferias Libres (Mercados Móviles). El Caso de Santiago. GIA Consultores.

Zylberstajn, Décio e Marcos Fava Neves (1997). Os Sacolões na Cidade de São Paulo. Programa de Estudos dos Negócios de Sistema Agroindustrial, Universidade de São Paulo.

CAPÍTULO 4

**IMPLEMENTACIÓN
DE UN SISTEMA MUNICIPAL DE
CONTROL DE ALIMENTOS**

*Bertha Muñoz y
José Palomino*



I. IMPORTANCIA DEL CONTROL MUNICIPAL DE ALIMENTOS

Los países de la Región están intentando alcanzar las metas de sus planes de desarrollo a través de la privatización de empresas públicas, la creación de incentivos de inversión para la empresa privada nacional y extranjera, la disminución de las barreras arancelarias y otros procesos que les permitan generar los recursos necesarios para atender los problemas socioeconómicos predominantes e incrementar la cobertura de los servicios de educación y salud, esenciales para el progreso de cualquier nación.

En este contexto, los procesos de descentralización se consideran estratégicos para el desarrollo de las comunidades, y las municipalidades están comenzando a fortalecer los servicios administrativos y económicos, para aumentar su eficiencia, eficacia y autonomía.

Los aspectos de control en general y de alimentos en particular no son ajenos a este proceso, en el que las municipalidades deben asumir como autoridades locales responsables de la implementación de acciones que beneficien a los vecinos, considerando la importancia que tienen para la salud y el desarrollo socioeconómico de la comunidad.

Importancia sanitaria y nutricional

La mayoría de los países latinoamericanos experimenta los efectos de un proceso de urbanización intensivo y desordenado, originando entre otros, el aumento del comercio ambulatorio de toda clase de bienes y servicios, en el que destaca la venta de comidas y una creciente industria informal de alimentos, que han superado la capacidad de control de las autoridades.

Esta situación ha provocado el deterioro de las condiciones higiénico sanitarias de la producción y comercialización de los alimentos, facilitando su contaminación. Estudios efectuados por la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud del Perú, en muestras de alimentos preparados procedentes de la venta callejera y de restaurantes de baja calificación sanitaria en un área de Lima, encontraron que el 45% de estos productos presentaba niveles de coliformes fecales por encima de 100 microorganismos por gramo. En el 17% de los casos, la cifra sobrepasó los 10.000 coliformes fecales por gramo; niveles que implican un gran riesgo por la presencia de enterobacterias causantes de enfermedades diarreicas agudas (EDA).

Asimismo, es necesario destacar los riesgos asociados a la contaminación química de los alimentos, lo cual puede ocurrir en la elaboración informal, por el uso de aditivos y colorantes no autorizados; como consecuencia de prácticas inadecuadas de almacenamiento o por el uso y manejo inadecuado de plaguicidas en la producción.

Por tales consideraciones, resulta de suma importancia contar con un programa municipal de control de alimentos de carácter integral, que abarque los aspectos sanitarios y nutricionales, lo que provocará una modificación favorable en el perfil epidemiológico de las EDA y la desnutrición asociada a ellas. Esto representará una importante contribución de la administración municipal a la obtención de un mejor nivel de salud y nutrición en su comunidad.

Importancia socioeconómica

El control municipal de los alimentos tendrá un efecto socioeconómico positivo en la jurisdicción, mientras la municipalidad lo asuma con responsabilidad y eficiencia.

Un eficiente control de alimentos permitirá disminuir las pérdidas económicas por deterioro de los alimentos que se manejan inadecuadamente, principalmente en las fases de transporte y almacenamiento en los centros de acopio y abasto.

Por otro lado, el control de la producción y comercialización de los alimentos industrializados (incluyendo los importados), permitirá el acceso a mayor cantidad de alimentos de mejor calidad y menor costo, contribuyendo a la seguridad alimentaria y nutricional de la población del ámbito municipal.

La reducción de las pérdidas económicas sin duda será de gran interés para los administradores de los mercados, con lo cual será posible lograr la participación de este sector para lograr mejoras en la infraestructura de los centros de distribución de alimentos y beneficiar a la comunidad al darle acceso a una mayor disponibilidad de alimentos, mejor conservados y protegidos.

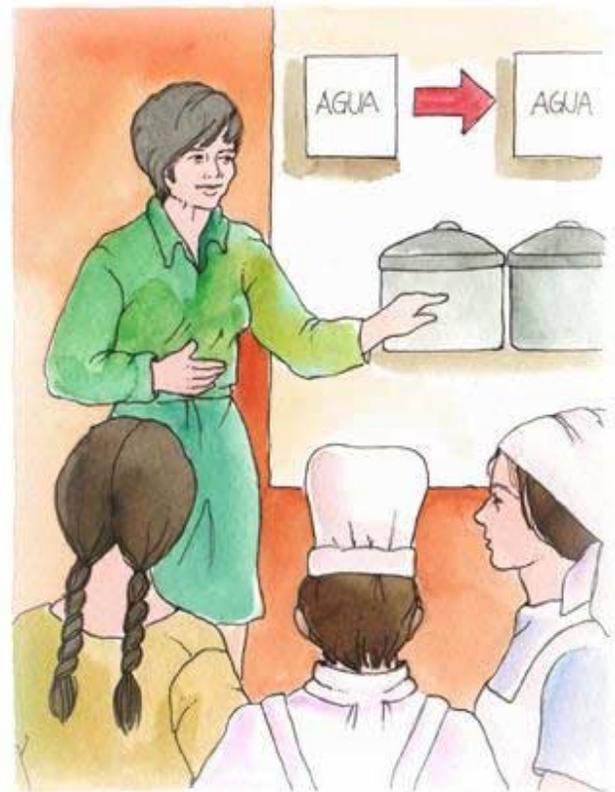
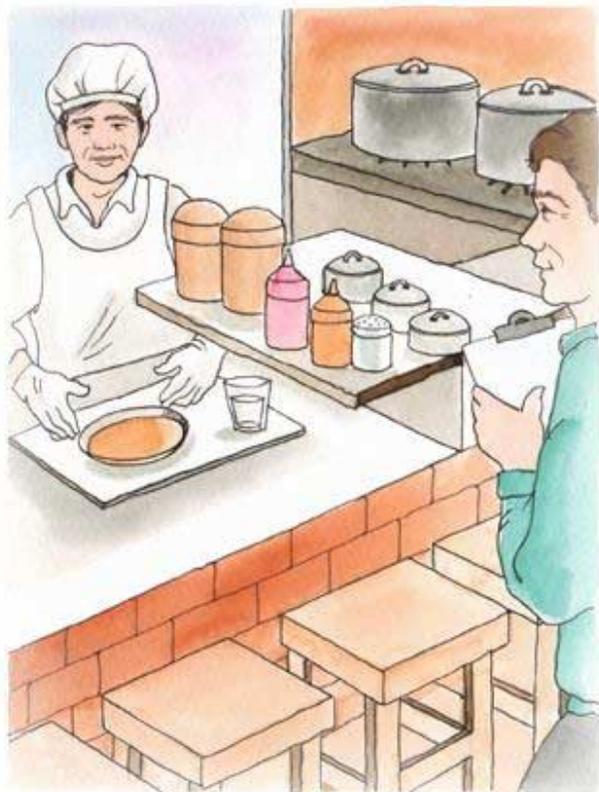
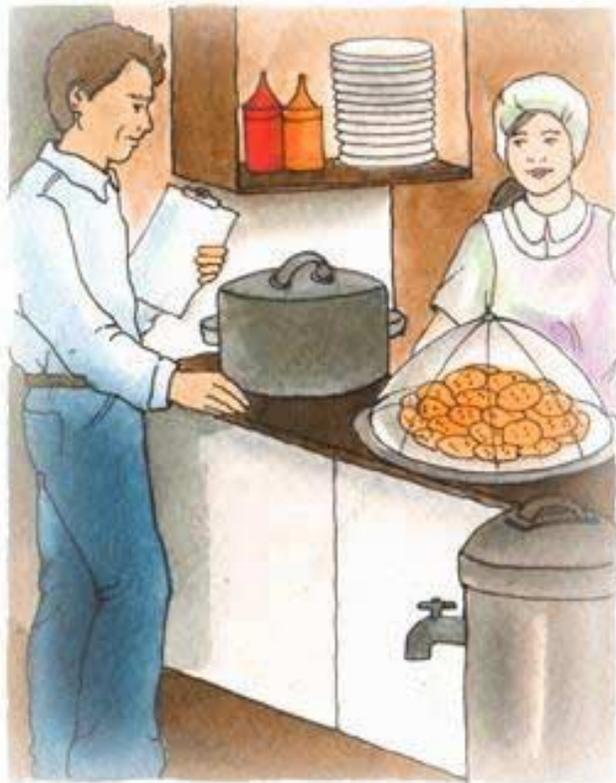
En los municipios que cuenten con centros turísticos, un sistema de control de alimentos favorecería sustancialmente la mayor afluencia de público, ya que el turista responde al atractivo de encontrar alimentos seguros, que se vendan en lugares sujetos a control. El ingreso de divisas beneficiará al municipio y contribuirá al desarrollo de la comunidad en general.

II. CONSIDERACIONES GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

1. Consideraciones generales

Entre los aspectos a ser considerados en la implementación de un sistema municipal de control de alimentos, destacan los siguientes:

- 1.1. Es preciso que la municipalidad identifique los problemas y necesidades relacionados con la protección de alimentos que existen en su jurisdicción, sus efectos sobre la salud y bienestar de la población, así como sobre la producción y comercialización de alimentos.
- 1.2. Es necesario plantear los objetivos que se espera alcanzar con el sistema municipal de control de alimentos, los cuales deben definirse en el contexto del programa nacional, considerando los ajustes requeridos para las situaciones locales. Estos objetivos podrían ser:
 - Promover la producción, abastecimiento y comercialización de alimentos inocuos, nutritivos y de calidad.
 - Contar con un sistema eficaz de registro e inspección para vigilancia y control sanitario de los establecimientos de alimentos, puestos de venta callejera, ferias, mercados, supermercados, quioscos escolares y establecimientos para alimentación comunitaria o de grupos; que incluya un registro de manipuladores de alimentos.
 - Promover, en los manipuladores, el ejercicio de prácticas higiénicas en la manipulación, preparación y expendio de alimentos.
 - Promover el uso de tecnologías de bajo costo para mejorar los aspectos sanitarios en los puestos de venta, sean éstos esporádicos (los que se instalan con motivos festivos) o prácticamente permanentes (venta callejera), para reducir los riesgos de contaminación de los alimentos que se expenden en ellos.
 - Vigilar la calidad sanitaria de los alimentos y los aspectos relacionados con prácticas engañosas (fraude), lo cual no necesariamente implica la implementación de un complejo laboratorio de análisis de alimentos.
 - Controlar y fiscalizar la elaboración y comercialización de alimentos artesanales, que habitualmente constituyen atractivos turísticos de las localidades.
- 1.3. Es necesario que las autoridades se comprometan a dar prioridad a las acciones de control de alimentos dentro de la gestión municipal, definiendo una política precisa, así como los medios para su implementación.
- 1.4. En el ámbito nacional, se debe contar con un marco técnico legal que permita a las municipalidades, mediante decretos, resoluciones u ordenanzas de alcaldía, facultar y exigir el cumplimiento de las disposiciones legales referidas al control de alimentos.



- 1.5. Identificar las fuentes de financiamiento para la implementación del sistema, tanto de recursos propios (del gobierno central o generados por la municipalidad) como externos (organismos no gubernamentales nacionales e internacionales).

2. Principales fases para la implementación del sistema

Un Sistema de Control de Alimentos en el ámbito municipal podría implementarse gradualmente, considerando entre otras, las siguientes fases:

- El análisis del marco legal del control de alimentos en el país y la facultad y/o necesidad de realizar acciones en el ámbito municipal.
- Obtener el reconocimiento político legal del Sistema, destacando la necesidad e importancia de su creación, a través de una resolución municipal. Este paso es importante para institucionalizar el Sistema de Control dentro de la municipalidad (Anexo 1).
- Identificación de la instancia técnico administrativa responsable de conducir el Sistema de Control de Alimentos. Si no la hubiere es conveniente crearla.
- Definición de la organización y funciones de los componentes del Sistema de Control.
- Establecimiento de un Reglamento Municipal de Control de Alimentos, que se enmarque en la legislación nacional y contenga los ámbitos identificados para el control y las disposiciones específicas para su regulación, fiscalización y sanciones.
- Desarrollo de manuales y guías de procedimientos para las áreas de inspección, capacitación, laboratorio, supervisión y evaluación.
- Desarrollo de programas de capacitación para todos los niveles del Sistema (inspectores, personal de laboratorio, promotores, manipuladores, supervisores, etc.).
- Desarrollo de programas de orientación al consumidor. Diseño e implementación de un sistema de captación de denuncias y su resolución.
- Definición de los indicadores de evaluación que midan las metas logradas en relación con las programadas, es decir, que midan el impacto obtenido con el desarrollo de los programas.

3. Bases legales del sistema

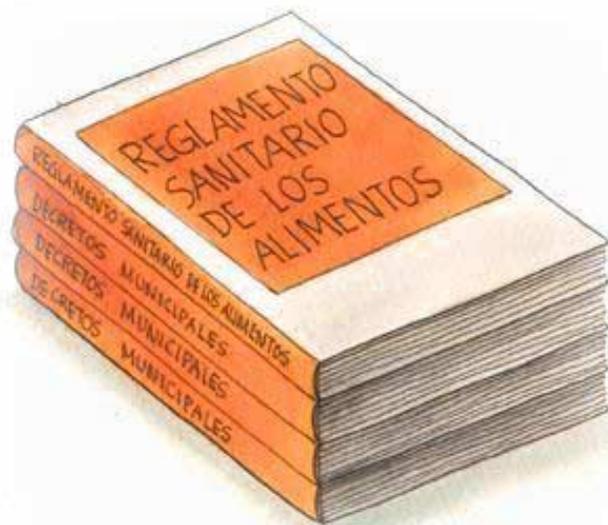
En los países de la Región, se reconocen avances en los aspectos normativo legales del control sanitario de los alimentos (Reglamentos Sanitarios Nacionales y Normas Sanitarias específicas) y en el establecimiento de procedimientos de actualización técnica normativa de acuerdo a los progresos tecnológicos operados en la industria alimentaria.

Un aspecto importante para el desarrollo de las acciones de seguridad alimentaria, es que los países reconozcan la necesidad y cuenten oficialmente con Programas Nacionales de Protección de

Alimentos. Su implementación requiere de soporte técnico y económico, parte del cual podría provenir de los recursos generados por la aplicación de los Reglamentos Sanitarios de Alimentos. Es a partir de los Programas Nacionales que deben orientarse las acciones locales para el control de alimentos, incorporando elementos que respondan a las necesidades específicas de cada municipalidad.

Nivel nacional

Para la implementación del Sistema, los países deben contar con una Ley Básica de Salud que rijan las normas sanitarias que deben cumplirse a nivel nacional, en la cual se defina a la entidad responsable de su aplicación, dependiente del Ministerio de Salud como organismo rector.



Es conveniente que este instrumento legal general, cuente con una legislación complementaria para normar todo aquello referente a los alimentos, en la cual se incluyan, entre otros, aspectos concernientes a:

- La vigilancia higiénico sanitaria de la producción, fabricación, transporte y comercialización de los alimentos y bebidas de consumo humano.
- La vigilancia de la calidad nutricional e higiene de los alimentos para la alimentación de grupos; así como del personal manipulador.
- El registro y autorizaciones de los establecimientos y de los alimentos de producción nacional o extranjera.
- La inspección de alimentos y la aplicación de las sanciones pertinentes.

Es conveniente que los países cuenten con un Comité Nacional del Codex Alimentarius, organismo técnico intersectorial de carácter consultivo, que actualice periódicamente las normas de control de alimentos, con el fin de que éstas sean adecuadas a las necesidades y nivel de desarrollo del país.

Los diferentes Códigos de Prácticas de Higiene de los Alimentos elaborados por la Comisión del Codex Alimentarius, y publicados por la FAO/OMS, constituyen instrumentos valiosos, previa adaptación, para su uso a nivel municipal.

Nivel municipal

Las municipalidades por lo general se desempeñan como autoridades de salud locales, debiendo estar su jurisdicción y competencia sanitarias señaladas en la ley. Por lo general, las municipalidades cuentan con una Ley Orgánica que constituye la base legal para todos los municipios del país. En materia de alimentos les faculta a ejercer funciones de control y vigilancia de las condiciones de higiene en las diferentes fases de la cadena alimentaria.

En la Región se observa un nuevo enfoque del papel del controlador, más como asesor de los industriales, productores, comerciantes y consumidores. El productor está adquiriendo mayor responsabilidad en su propio control y los controladores locales comprueban el satisfactorio desarrollo de estas industrias. Lo mismo puede suceder con los restaurantes o cadenas de distribución de alimentos de centros urbanos.

Los servicios de asistencia alimentaria, orientados principalmente hacia grupos de mayor riesgo, requieren un permanente apoyo en aspectos de organización y sanidad, que son cubiertos por las municipalidades, muchas veces sin un marco normativo genérico y estudios previos de la realidad local que les permita una atención efectiva en función de las necesidades.

En la regulación del control de alimentos en el ámbito municipal es necesario:

- Definir la autoridad municipal a la que se responsabiliza del cumplimiento de las normas higiénico sanitarias, así como de la facultad para otorgar en concesión a personas jurídicas o particulares la fiscalización del cumplimiento de las normas; con lo cual la municipalidad podría utilizar servicios contratados de laboratorio, para la capacitación y para todos los aspectos técnicos y administrativos de la inspección.
- Hacer cumplir la regulación local sobre las condiciones higiénico sanitarias de la producción, industrialización, distribución, procesamiento, comercialización de alimentos y servicios de asistencia alimentaria.
- Establecer la obligatoriedad de la capacitación de los manipuladores de alimentos como requisito para ejercer como tales, cualquiera sea el nivel.
- Establecer inspecciones sanitarias para vigilancia del cumplimiento de las normas sanitarias y de calidad nutricional dispuestas y aplicar las sanciones pertinentes.
- Destacar la importancia de implementar programas de prevención y educación sanitaria que apoyen las acciones de seguridad alimentaria y nutricional de la municipalidad.
- Definir los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para el cumplimiento de las acciones de control de alimentos.

4. Prioridades de una estrategia municipal de control de alimentos

Existen municipalidades que en mayor o menor grado realizan esfuerzos para desarrollar acciones de control de los alimentos en su jurisdicción, las que se orientan, dentro de lo que la ley les permite, a la protección de la calidad e inocuidad de los alimentos en el transporte, industrialización, almacenamiento, comercialización y expendio. Algunas municipalidades están abordando también el control de establecimientos productores.

Sin embargo, debería establecerse una estrategia municipal de control para coordinar su aplicación a nivel intra y extra institucional que formule las directrices generales; establezca las actividades prioritarias; defina las áreas del municipio que participarán en la ejecución de los programas; identi-

figue las necesidades de infraestructura y las posibilidades de contar con ella; considere la coordinación y relaciones entre las áreas participantes y la administración de los recursos.

Elementos prioritarios a considerar en una estrategia municipal de control de alimentos:

- Vigilancia de la procedencia autorizada de los alimentos crudos, en particular los de origen animal, que llegan a los centros mayoristas de acopio o a los centros de distribución o abasto menores (mercados centrales, mercados menores, ferias, etc.)
- Incorporación de tecnologías de bajo costo en puestos de mercados, quioscos, ferias y vía pública, para mejorar las condiciones sanitarias de la preparación y expendio de alimentos.
- Promoción y verificación del cumplimiento de las buenas prácticas de manipulación de alimentos y de las normas sanitarias específicas para manipuladores.
- Verificación del cumplimiento de las normas sanitarias por parte de los establecimientos formales de producción y expendio de alimentos.
- Promoción y verificación del cumplimiento de las buenas prácticas de manufactura (BPM) y del sistema de análisis de peligros y de los puntos críticos de control (APPCC) en los establecimientos productores de alimentos.



- Fiscalización de la producción y comercialización de alimentos envasados con autorización sanitaria.
- Decomiso de alimentos con señales de haber sido sometidos a prácticas dolosas como adulteraciones, falsificaciones, etc. Aplicación de las sanciones pertinentes.
- Verificación de la existencia de fábricas clandestinas de alimentos. Adopción de medidas pertinentes.
- Establecimiento de mecanismos para la protección del consumidor.
- Identificación de las necesidades en recursos materiales, humanos y financieros.

Para la ejecución de las tareas a cumplir dentro de las prioridades establecidas, deben identificarse las necesidades de recursos financieros, recursos humanos y el tiempo disponible.

Las tareas más costosas son las de análisis de laboratorio. Otras como la capacitación de manipuladores resultan de menor costo. Cuando la salud del público está en peligro debido a un brote o accidente alimentario, las medidas destinadas a solucionar el problema exigen una atención urgente, y tienen preferencia en el tiempo respecto de otras.

Un aspecto a considerar es que por lo general las administraciones municipales tienen un período de gestión de 3 a 4 años, de modo que no siempre hay continuidad en las prioridades establecidas y en caso de haberlo, las estrategias de acción y ejecución para el desarrollo de los programas varían; lo cual también es importante para la fijación de recursos presupuestarios.

Por ejemplo, si una nueva administración reduce el presupuesto de los programas de control de alimentos en un 50%, todo el sistema se desequilibrará y las prioridades se orientarán de acuerdo a los recursos disponibles, con lo que muchas veces se pierde el terreno ganado.

Es necesario que las administraciones municipales entrantes evalúen objetivamente las acciones de las administraciones salientes en materia de control de alimentos, para verificar si están de acuerdo con las políticas y prioridades del nuevo gobierno municipal y en lo posible darles continuidad.

Incluso dentro de una misma administración es conveniente revisar periódicamente las prioridades establecidas para comprobar si hacen falta cambios. Como es natural la revisión se hace necesaria en cada período presupuestario para tener en cuenta los cambios en la asignación de los recursos. En ese momento conviene reexaminar la validez de las prioridades establecidas.

EL CODEX ALIMENTARIUS Y LOS ACUERDOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Cecilio Morón

La Comisión del Codex Alimentarius es un organismo intergubernamental creado en 1962 para implementar el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, con los objetivos de: proteger la salud de los consumidores; asegurar prácticas equitativas en el comercio de alimentos y coordinar el trabajo sobre normas alimentarias a nivel internacional.

La Comisión del Codex Alimentarius elabora normas, códigos de práctica, directrices y recomendaciones relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos, cuyo conjunto es conocido como Codex Alimentarius. Este trabajo se realiza a través de los Comités del Codex sobre Productos y Asuntos Generales, en los que participan los países miembros. Las normas del Codex se encuentran disponibles en <http://www.codexalimentarius.net/>.

Para el manejo de la información del Codex cada país designa a una institución como Punto de Contacto que sirve de nexo con el sistema Codex a nivel internacional. Además, se recomienda crear un Comité Nacional del Codex que tiene como funciones coordinar el trabajo de los diversos sectores involucrados con la normalización de alimentos (organismos gubernamentales, asociaciones o cámaras de la industria alimentaria y organizaciones de consumidores) y fijar la posición del país en relación con las normas del Codex en elaboración.

El interés de los países en participar en las actividades del Codex se ha visto incrementado a raíz de los recientes acuerdos del comercio internacional de alimentos. El Acta Final de la Ronda Uruguay, que se firmó en Marrakesh en abril de 1994, estableció la creación de la Organización Mundial del Comercio a partir del 1° de enero de 1995, como sucesora del anterior Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Además, concluyó con dos acuerdos obligatorios: el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC).

El Acuerdo MSF reconoce que los gobiernos tienen derecho a tomar dichas medidas, pero éstas deben estar justificadas desde el punto de vista científico, no discriminar de forma arbitraria o injusta ni aplicarse de manera que constituyan una restricción encubierta al comercio, y que además, se fijen y mantengan de manera transparente.

El Acuerdo MSF hace un reconocimiento especial al Codex Alimentarius cuando insta a los miembros a basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en dichas normas internacionales, así como a participar plenamente en los trabajos de la Comisión del Codex. En este Acuerdo se incluyen las normas relativas a inocuidad de alimentos, aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios, contaminantes y prácticas en materia de higiene.

El Acuerdo OMC cubre todos los aspectos de protección al consumidor no contemplados en el Acuerdo MSF. Las normas del Codex que se refieren a etiquetado de alimentos, disposiciones de calidad, requisitos nutricionales y métodos de análisis y muestreo son aplicables dentro del Acuerdo OTC.

En virtud de estos Acuerdos, las normas del Codex son las utilizadas en el comercio internacional de alimentos y sirven de referencia para dirimir las diferencias que se originen en este ámbito.

Por otra parte, la globalización del comercio de alimentos y los problemas cada vez mayores que originan en todo el mundo las enfermedades transmitidas por alimentos, ha determinado que los países importadores intensifiquen las medidas tendientes a controlar su inocuidad.

Para que los países puedan hacer frente a estas nuevas exigencias será necesario: modernizar la legislación alimentaria, actualizar las normas sobre alimentos; actualizar las reglamentaciones sobre residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios en alimentos, aditivos y contaminantes alimentarios, que deberían estar armonizadas o ser equivalentes a las del Codex; fortalecer el sistema de control de alimentos; y asegurar sistemas eficaces de inspección y certificación para la importación y exportación de alimentos.

Un instrumento óptimo para este propósito es promover la participación de los países en el proceso de elaboración de las normas del Codex Alimentarius, para lo cual tiene gran importancia reforzar la labor del Punto de Contacto del Codex y crear el Comité Nacional del Codex que sea representativo de todos los sectores interesados, incluyendo la industria y los consumidores.

Participar en los trabajos del Codex y utilizar sus normas ofrece una serie de ventajas a los países miembros: 1) garantiza que el suministro de alimentos sea inocuo, sano y nutritivo y de esta manera contribuye a la seguridad alimentaria de la población; 2) mayores oportunidades de acceso a los mercados; 3) facilita a los productores, consumidores y autoridades el conocimiento de las normas internacionales y su participación en el proceso de elaboración de dichas normas, y 4) mayores posibilidades para alcanzar un desarrollo agrícola sostenible.

5. Evaluación de riesgos

El establecimiento de prioridades comprende la determinación de los sectores problemáticos del control de alimentos, en relación con los riesgos que significan para el consumidor.

En el ámbito municipal, incluso a nivel nacional, no existen procesos sistemáticos de evaluación de riesgos dentro de los sectores problemáticos identificados.

En general, en las municipalidades de la región existen riesgos comunes, relacionados con la contaminación por agentes patógenos, calidad sanitaria de insumos y adulteración de alimentos. Algunos de ellos son:

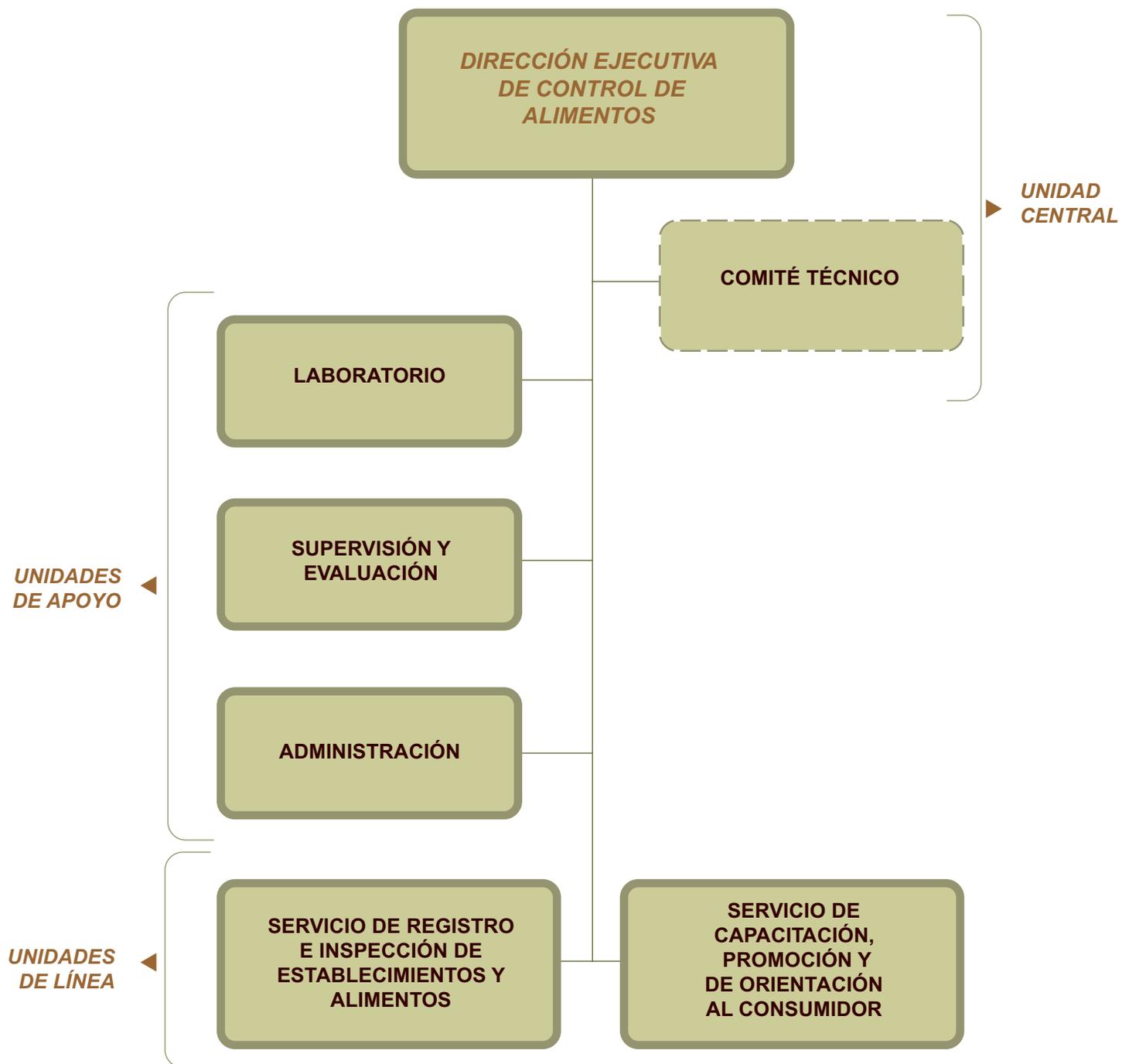
- Riesgos derivados de la industria informal de alimentos, que facilita el ingreso de gran cantidad de productos de procedencia desconocida y de dudosa calidad que se comercializan en mercados y en forma ambulatoria, donde ya nada se puede hacer para mejorar su calidad.
- Riesgos derivados de los alimentos que se venden en la vía pública, preparados en condiciones poco higiénicas, carentes de saneamiento básico y que continúan creciendo en forma desproporcionada, dificultando cada vez más su control.
- Riesgos derivados de la procedencia clandestina de productos de origen animal, comercializados en mercados y centros de acopio formales e informales.
- Riesgos derivados de adulteración y fraude de los alimentos comercializados principalmente en mercados y vía pública.
- Riesgos asociados con la proliferación bacteriana: refrigeración inadecuada, tiempo excesivo entre preparación y consumo, manipuladores infectados, cocción insuficiente.
- Riesgos alimentarios asociados a la contaminación endógena, contaminación cruzada, adición de sustancias no permitidas o en cantidades no autorizadas, accidentes alimentarios.

6. Estructura, organización y funciones del Sistema Municipal de Control de Alimentos

Para la implementación del Sistema Municipal de Control de Alimentos es necesario definir su estructura y organización técnico administrativa y las funciones que deberían tener sus diferentes componentes. Estas deben estar reglamentadas.

La Figura 1 muestra una propuesta de organización del Sistema:

FIGURA 1. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL DE ALIMENTOS



Funciones de las unidades del Sistema

A. Unidad central

Dirección Ejecutiva de Control de Alimentos

Instancia técnico normativa responsable del control de alimentos en el ámbito jurisdiccional de la municipalidad, encargada de normar, supervisar, controlar, evaluar el funcionamiento del Sistema de Control de Alimentos y concertar con otras instancias y sectores los aspectos de control de los alimentos y de protección al consumidor.

Funciones:

- Dirige, programa, coordina y ejecuta actividades de control de alimentos y protección al consumidor en el marco de la política y planes de desarrollo municipal.
- Supervisa, difunde y fiscaliza la aplicación de las normas sobre control de alimentos y protección al consumidor.
- Coordina, acuerda, supervisa y controla acciones del Sistema Municipal de Control de Alimentos con otros sectores e instancias en aspectos de su competencia.
- Norma y promueve la investigación y aplicación de tecnologías mejoradas, apropiadas a la realidad socioeconómica y cultural para la protección de los alimentos que se transportan, comercializan y expendien en su ámbito.
- Prepara, capacita y supervisa el procedimiento de inspección y control en las fases de producción, transporte, comercialización y expendio de alimentos, tanto de establecimientos como de los manipuladores.
- Norma, promueve, organiza, supervisa y evalúa el control de los alimentos de los programas de alimentación de grupos de población que permitan mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de grupos vulnerables (lactantes, preescolares, escolares, embarazadas y ancianos).
- Promueve, regula y administra la captación de recursos para reforzar el financiamiento del Sistema Municipal de Control de Alimentos.
- Supervisa y evalúa las acciones, funcionamiento y cumplimiento de los objetivos del Sistema Municipal de Control de Alimentos.
- Otras funciones que le sean asignadas dentro de las políticas municipales por la instancia superior.

Comité Técnico

Constituye la instancia técnica del Sistema Municipal de Control de Alimentos, estará conformado principalmente por los jefes de los Departamentos o Servicios de las Unidades de Línea y de las Unidades de Apoyo.

Funciones:

- Asesorar técnicamente a la Dirección Ejecutiva en los aspectos de su competencia.
- Coordinar y aprobar los planes de acción a ser desarrollados dentro del sistema por las unidades de línea.
- Coordinar con diferentes organismos e instituciones, acciones para el desarrollo y ejecución de las actividades dentro de los planes establecidos.
- Analizar y evaluar los resultados de los planes de acción y proponer modificaciones para el alcance de las metas y objetivos propuestos.
- Otras que le asigne la Dirección Ejecutiva de Control de Alimentos.

B. Unidades en línea

Servicio de Registro e Inspección de Establecimientos y Alimentos

Instancia técnica ejecutiva dependiente de la Dirección Ejecutiva del Sistema Municipal de Control de Alimentos. Responsable de las inspecciones, control y fiscalización de establecimientos y alimentos dentro del ámbito de producción, transporte, almacenamiento, comercialización y expendio de alimentos.

Funciones:

- Coordinar y ejecutar los programas de inspección a todo establecimiento, local, puesto, etc., donde se producen, elaboran, preparan, conservan, almacenan y/o expendan alimentos, incluyendo a los medios de transporte.
- Realizar los exámenes organolépticos de los alimentos, tomar muestras de los mismos y examinar todo aquello que se utiliza o pueda utilizarse para la preparación, conservación, envasado, almacenamiento, transporte y expendio de alimentos, así como de los alimentos destinados a la alimentación de grupos.
- Verificar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en lo referente a producción, transporte, almacenamiento, comercialización y expendio de alimentos.
- Implementar y administrar el Registro Sanitario de Establecimientos de Alimentos: productores, almacenes, bodegas, puestos, quioscos, etc., donde se elaboren, almacenen, conserven, comercialicen, preparen y expendan alimentos. Este Registro incluirá a los manipuladores de alimentos.
- Verificar la autenticidad de los certificados que acrediten la participación del manipulador en la capacitación obligatoria sobre protección de alimentos.
- Coordinar las acciones pertinentes con las demás unidades del Sistema de Control de Alimentos. Elaboración de informes de actividades, de visitas o inspecciones sanitarias.
- Otras asignadas por la Dirección Ejecutiva de Control de Alimentos.

Servicio de Capacitación, Promoción y de Orientación al Consumidor

Instancia técnica ejecutiva dependiente de la Dirección Ejecutiva de Control, responsable de la capacitación y formación de recursos humanos que intervienen en el control de alimentos dentro del Sistema y de orientación al consumidor.

Funciones:

- Proponer, promover, programar, coordinar y ejecutar actividades para la formación y actualización de inspectores municipales de alimentos.
- Proponer, promover, programar, coordinar y ejecutar actividades para la formación de instructores o promotores para capacitación en higiene de alimentos a manipuladores.
- Diseñar, desarrollar, promover y difundir métodos y material educativo de capacitación en higiene de alimentos y de información al consumidor.
- Proponer, programar, coordinar y ejecutar los programas de capacitación a los sujetos de control que intervienen en la producción, transporte, almacenamiento, comercialización y expendio de alimentos; así como al personal de los programas de alimentación de grupos, con el fin de promover el ejercicio de las buenas prácticas de manipulación de alimentos.
- Proyectar, proponer y conducir estudios en diferentes grupos de consumidores con el fin de establecer las características, necesidades y perfiles de riesgo de los diferentes grupos.
- Promover entre los consumidores el ejercicio de su derecho a exigir el cumplimiento de las buenas prácticas de manipulación en la elaboración, comercialización y expendio de los alimentos que adquiere y consume.
- Promover en los consumidores la toma de conciencia sobre la importancia de informar a las autoridades de control toda irregularidad, condición insalubre o prácticas no higiénicas en los establecimientos de alimentos o cuando encuentren alimentos supuestamente contaminados o sujetos de fraude alimentario.
- Difundir los derechos sanitarios y responsabilidades de los consumidores señalados en la legislación alimentaria.
- Recibir y canalizar a las instancias pertinentes las quejas de los consumidores sobre la calidad e inocuidad de los alimentos que adquieren para el consumo.
- Implementar un registro con las quejas de los consumidores que permita orientar las acciones de control.
- Establecer la coordinación necesaria con las demás instancias del Sistema de Control para la programación, desarrollo y ejecución de sus funciones.
- Otras que le sean asignadas por la Dirección Ejecutiva de Control.

C. Unidades de apoyo

El Sistema Municipal de Control Sanitario de Alimentos deberá contar con unidades que apoyen en diferentes áreas a los órganos de línea en el cumplimiento de sus funciones. Dependerán directamente de la Dirección Ejecutiva de Control y actuarán coordinadamente dentro del Sistema entre sí y con las demás instancias.

Laboratorio

El Sistema Municipal de Control podría contar con un laboratorio como parte de su organización, en caso contrario debe convenir el uso de servicios, debidamente facultados y habilitados para el análisis de alimentos, con municipalidades mayores, universidades o laboratorios privados o estatales.

Funciones:

- Asistir a la Dirección Ejecutiva de Control en la planificación del trabajo global del laboratorio y en la formulación de los programas de vigilancia de la calidad e inocuidad de los alimentos.
- Coordinar con las Unidades competentes los programas de muestreo de alimentos para atender los problemas en los aspectos de calidad e inocuidad de los alimentos y protección al consumidor, tanto los de rutina como los prioritarios o de excepción.
- Proponer, coordinar y desarrollar estudios sobre la calidad e inocuidad de los alimentos que ayuden a definir las prioridades y áreas de atención del Sistema Municipal de Control.
- Proponer y definir las prioridades generales de análisis de alimentos de acuerdo a las políticas del Sistema Municipal de Control.
- Asesorar en la formación y capacitación de los recursos de inspección en lo referente a toma, manejo y conservación de muestras, procedimientos, tipos de análisis a solicitar, envío de protocolos, formularios, etc.
- Recepcionar y determinar la calidad de las muestras derivadas de la inspección de alimentos.
- Definir y desarrollar los tipos de análisis de alimentos referentes a calidad e inocuidad en función del marco normativo y ámbito de atención del Sistema Municipal de Control.
- Proponer, elaborar y desarrollar los programas y procedimientos para la garantía de la calidad de los análisis realizados por el laboratorio.
- Elaborar los informes correspondientes.
- Otras funciones que le sean asignadas por la Dirección Ejecutiva de Control.

Unidad de Supervisión y Evaluación

Unidad de apoyo a la Dirección Ejecutiva de Control de Alimentos cuya principal función es la de supervisar y controlar el funcionamiento y operación del Sistema Municipal de Control de Alimentos.

Funciones:

- Establecer un flujo de actividades que permitan especificar aquellas áreas críticas donde ejercer la supervisión.
- Proponer soluciones y modificaciones a situaciones deficitarias e irregulares dentro del Sistema de Control.
- Preparar los instrumentos (planillas, formularios, encuestas) para la supervisión del Sistema.
- Identificar, definir y proponer los parámetros de evaluación para medir el cumplimiento de los objetivos del Sistema.
- Verificar el avance y cumplimiento de las metas establecidas en los programas.
- Vigilar la adecuada utilización y racionalización de los recursos humanos, técnicos y materiales utilizados por el Sistema Municipal de Control de Alimentos.
- Preparar los informes de evaluación periódica del funcionamiento del Sistema en sus diferentes actividades y cuando se le solicite.
- Otras que le sean asignadas por la Dirección Ejecutiva de Control.

Unidad de Administración

Unidad de apoyo a la Dirección Ejecutiva de Control, encargada de todos los aspectos relativos al funcionamiento administrativo, de personal, logístico, financiero y contable del Sistema Municipal de Control de Alimentos.

7. Necesidades de recursos humanos, materiales y financieros

Para la implementación de una estructura orgánica funcional como la que se ha presentado, que requiere recursos materiales y humanos, es necesario optimizar los recursos propios de la municipalidad, aprovechando total o parcialmente la organización existente para replantearla en función del Sistema.

Una inquietud manifestada por diferentes municipalidades de los países es la necesidad de contar con personal técnico capacitado y estable asignado a las funciones de control. La frecuente rotación y cambio del personal existente en el municipio, en especial con la instalación de una nueva administración, ocasiona la pérdida del personal técnico adiestrado, además del costo de su adiestramiento y capacitación.

Es conveniente aprovechar recursos provenientes de otras instituciones como universidades y empresa privada, que a través de convenios podrían apoyar la capacitación del personal para las diferentes áreas del sistema.

Es interesante destacar la posibilidad de que el Sistema recurra a la contratación de servicios en áreas de alta especialización, como servicios analíticos de laboratorio, lo que eventualmente resultaría más económico para la municipalidad que disponer de un laboratorio propio con personal capacitado a tiempo completo.

Los recursos humanos y materiales que podrían considerarse necesarios (propios y/o contratados) para la aplicación del Sistema, podrían ser entre otros:

De personal

- Personal de dirección técnica y administrativa para la conducción de las diversas unidades.
- Personal adiestrado en salud pública que se desempeñe en las labores de inspección.
- Personal técnico en comunicación y aspectos de proyección a la comunidad para un servicio preventivo promocional.
- Personal adiestrado para impartir capacitación a manipuladores de alimentos y otros niveles intermedios.
- Personal técnico de laboratorio.
- Personal con adiestramiento en mercadeo para la proyección de los servicios municipales.
- Personal con adiestramiento en informática para manejo de los sistemas de registro computarizados.

Materiales

- Laboratorio, siempre y cuando la municipalidad cuente con una estructura básica que justifique su implementación a corto plazo sin un elevado costo. Si no es así, es preferible considerar la posibilidad de contratar servicios de análisis de alimentos en laboratorios debidamente habilitados y acreditados.
- Material y equipo básico para que el personal de inspección realice el trabajo de campo; el cual podría incluir como mínimo: un termómetro digital de aguja para alimentos, equipo de campo para medición de cloro residual en agua, fichas para registro de información, materiales para toma de muestras.
- Infraestructura, material y equipo mínimo para impartir la capacitación: manuales de procedimientos y de inspección, fichas, actas, etc.
- Materiales y equipos para ir incorporando un sistema de información computarizado para el registro de datos.
- Materiales y equipos mínimos para el funcionamiento técnico administrativo de las Unidades del Sistema.

Fuentes de financiamiento

Ingresos por caja municipal:

- Transferencia de fondos públicos.
- Licencias de funcionamiento de establecimientos y mercados.
- Cobros por carné sanitario.
- Multas.

Ingresos por servicios municipales:

- Análisis de alimentos por el laboratorio municipal.
- Prestación de servicios de desinfección y control de plagas.
- Asesorías técnicas.
- Capacitación de manipuladores, administradores de restaurantes y otros servicios.

Cooperación técnica:

- Organismos internacionales.
- Organizaciones no gubernamentales (ONG).
- Cooperación nacional e internacional.

Aportes privados:

- Donaciones.
- Financiamientos específicos de diversos organismos e instituciones (campañas, estudios sobre pérdidas alimentarias y otros).
- Empresa privada.

8. Consideraciones de costo beneficio del sistema

Las consideraciones de costo beneficio constituyen un factor decisivo para concretar e implementar el Sistema Municipal de Control de Alimentos. La presentación del Sistema a la Municipalidad debe destacar su rentabilidad y los atractivos económicos que recomiendan la inversión y la recuperación de los costos.

Por otra parte, el Sistema debe autofinanciarse, pues esto permitirá su continuidad y permanencia en el tiempo, así como su crecimiento según la demanda de control. Es muy importante considerar en las estrategias que los ingresos económicos obtenidos por la aplicación de las normas legales sobre control de alimentos, reviertan al Sistema para su sostenimiento y fortalecimiento.

Los dividendos para la Municipalidad se concretarán a mediano y largo plazo, por lo que a veces no se obtienen dentro de una administración municipal, generalmente de períodos cortos (3 a 4 años).

A continuación se señalan algunos beneficios económicos que podría reportar la implementación de un Sistema Municipal de Control de Alimentos, aunque las autoridades municipales podrán solicitar estudios especializados sobre el costo beneficio de la inversión.

- El Sistema permitiría mantener un esquema de trabajo operativo y permanente, tendiente a lograr la participación del consumidor en el control, así como de los grupos organizados de manipuladores en la comercialización y expendio, reduciendo los recursos para las labores de inspección y control. Estos se dirigirían más hacia la vigilancia y supervisión.

- Circuitos turísticos: la presencia de un control que garantice al turista la inocuidad y calidad de los alimentos puede resultar en un incremento del turismo y de los ingresos municipales. Esto es válido para todo servicio de alimentos en la jurisdicción municipal, en donde la presencia de un adecuado control de alimentos garantice la comercialización y expendio de alimentos inocuos y de calidad a todos los consumidores que la visiten.
- La implementación de un Sistema Municipal de Control de Alimentos operativo y funcional, permitirá reemplazar la modalidad de trabajar con proyectos de corta duración, que a veces no se concluyen y absorben recursos materiales y humanos, sin estabilidad a nivel municipal.
- El Sistema funcionando con todos sus componentes en forma permanente, permitiría a la Municipalidad actuar como una entidad prestadora de servicios y de asesoría técnica en el área de control de alimentos.
- La capacitación obligatoria de los diferentes niveles que participan en la producción, comercialización y expendio de alimentos resultará en beneficios económicos para la Municipalidad que deberán revertir al Sistema.
- El Sistema considera el registro computarizado de establecimientos involucrados en la producción, almacenamiento, comercialización y expendio de alimentos sujetos a control, que si bien puede resultar costoso en un inicio, traerá consigo beneficios significativos para las acciones de control, ya que permitirá observar tendencias en la incorporación de mejoras en materia de alimentos por parte de los mencionados establecimientos y así seleccionar y dirigir estratégicamente la inspección y control hacia aquellos que más lo necesiten.

9. Personal: perfil, funciones y capacitación

Un sistema de control de alimentos requiere un programa de capacitación y adiestramiento dinámico, que incluya a los que intervienen en el control como inspectores e instructores, a los sujetos de control como manipuladores y administradores de establecimientos y a los consumidores.

En los países de la Región se desarrollan diversas actividades de educación sanitaria y capacitación, con enfoques y características diferentes, algunas aisladamente, otras dentro de los programas de protección de alimentos, como los diversos proyectos sobre control de alimentos desarrollados con la cooperación técnica de la FAO.

Los programas de educación y capacitación en el campo del control de la calidad e inocuidad de los alimentos, deben incluir áreas generales como microbiología e higiene de los alimentos; prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos y prácticas adecuadas de manipulación de alimentos.

Es necesario identificar los diferentes grupos hacia los cuales será dirigida la capacitación; establecer sus perfiles para adecuar los contenidos y la metodología; tener en claro los objetivos que se espera alcanzar y establecer así los tiempos y las frecuencias de la capacitación.

Estos grupos incluyen tanto a las personas vinculadas con la producción de alimentos básicos, como aquellas que cumplen funciones en las áreas de almacenamiento, transporte y comercializa-

ción de alimentos; también a las personas naturales o jurídicas involucradas en la legislación, vigilancia y control de la calidad o en la administración y dirección de programas alimentarios, e incluso a los consumidores; es decir a todo grupo humano que interviene o está relacionado de un modo u otro con la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo.

A nivel municipal los grupos a capacitar podrían ser los siguientes:

- Funcionarios encargados de la dirección y administración del sistema municipal de control de alimentos.
- Inspectores encargados de visitar establecimientos de venta y distribución de alimentos.
- Instructores, entrenadores o promotores: encargados de realizar la capacitación principalmente a grupos de manipuladores y de consumidores. Los inspectores, con un perfil y capacitación adecuados, pueden desempeñarse como instructores.





- Analistas de laboratorio: tienen a su cargo los análisis bromatológicos y microbiológicos de los alimentos, a fin de verificar su calidad e inocuidad.
- Administradores o responsables de establecimientos de expendio formales como restaurantes, hoteles, cafeterías, servicios de alimentación colectiva, mercados, supermercados, clubes, circuitos turísticos y servicios de alimentación de grupos.
- Personal supervisor: jefes de cocina, chefs, maitres, supervisores de programas municipales de asistencia alimentaria, etc.
- Manipuladores: mozos, cocineros, auxiliares de cocina, vendedores de alimentos callejeros, promotoras, manipuladores que expenden alimentos crudos, los que trabajan en almacenamiento y transporte de alimentos y en alimentación de grupos.
- Consumidores: grupos de madres organizadas, asociaciones de consumidores, escolares y docentes, público en general.



El Anexo 2 presenta perfiles generales de formación para algunos de los grupos mencionados.

10. Sistemas de información

La incorporación de sistemas de información computarizados es hoy una necesidad en el desarrollo de los programas de protección de alimentos. La información correcta y oportuna facilita la toma de decisiones, la definición de políticas de control y la orientación de las acciones de vigilancia, evaluación y control.

Existen programas que se utilizan en áreas específicas, como el EPIINFO para vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA); la base de datos de composición Internacional de Información (INFIC); la Red Internacional de Sistemas de Datos sobre Composición Química de Alimentos (INFOODS) y la Red Internacional de Sistemas de Datos sobre Composición Química de Alimentos de América Latina (LATINFOODS).

La selección de los sistemas operativos a utilizar en las diferentes actividades destinadas al control de alimentos dependerá de los recursos disponibles. Un adecuado sistema de información dentro del Sistema Municipal de Control de Alimentos, permitirá una mejor relación con todas las unidades de su organización, permitiendo la toma de decisiones, cambios en la programación, celeridad en los procesos, identificación, situación y calificación de los sujetos de control (establecimientos y manipuladores), entre otros (registro de establecimientos de alimentos, registro de manipuladores de alimentos, registro de las condiciones sanitarias de establecimientos para su seguimiento, control de inspecciones, y otras).

11. Enfermedades transmitidas por alimentos (ETA)

Importancia sanitaria

El control y prevención de las ETA, objetivos básicos de los Programas de Control de Alimentos en los países de la Región; requieren que éstos cuenten con información que les permita acceder a los propósitos del control.

En la Conferencia Interamericana sobre Protección de Alimentos (1985) se señaló que por lo general las estadísticas sobre la incidencia de ETA no son completamente fidedignas en los países de la Región y dependen en muchos casos de la notificación voluntaria. Aún cuando estas estadísticas se encuentren disponibles, se advierte que la notificación es muy incompleta. Estudios realizados sugieren que la relación entre casos reales y notificados oscila entre 25 a 1 y 100 a 1.

La información estadística disponible, por lo general es la referida a enfermedades diarreicas agudas (EDA), de notificación obligatoria. La enteritis y otras enfermedades diarreicas se encuentran entre las cinco primeras causas de muerte en todas las edades en 17 países de la Región, constituyendo la primera causa de muerte en cinco países y la segunda en cuatro de ellos. Las EDA constituyen la primera causa de muerte en la niñez, agravando la malnutrición. Todos los años se presentan alrededor de 1500 millones de episodios de diarrea y se producen 3,2 millones de defunciones de niños menores de 5 años.

Es reconocida la participación de los alimentos y agua contaminados, las condiciones de vida insalubres y la higiene personal deficiente en este tipo de afecciones. Se estima que hasta el 70% de los casos de diarreas son causadas por alimentos.

En el marco de un sistema integrado de control de alimentos, es necesario que el municipio cuente con un programa de notificación obligatoria de estas enfermedades, que permita disponer de información local para el establecimiento de metas y de indicadores de impacto dentro del sistema.

En su defecto, la municipalidad podría utilizar información de referencia en relación a las enfermedades diarreicas y estadísticas de desnutrición y que se registran en los centros locales de salud.

Es interesante destacar la situación global de las ETA de mayor importancia en salud pública, así como los factores que las condicionan y las posibilidades de controlarlos, para interpretar mejor el impacto que ocasionan en la salud y economía de los países (Anexo 3).

Importancia socioeconómica: pérdidas alimentarias

A pesar de los adelantos tecnológicos aplicados a la producción, procesamiento y comercialización de alimentos, aún se siguen registrando importantes pérdidas económicas por deterioro de los alimentos, debido principalmente a las deficiencias sanitarias existentes a lo largo de la cadena alimentaria.

Dichas pérdidas se han estimado en un 30% del volumen total desde la producción hasta la mesa del consumidor. Un informe de la OPS/OMS en 1982, estimaba que en ciertos países, estas pérdidas podían elevarse a 50%.

Los factores que propician esta situación son diversos, actúan desde la producción, como es el caso de las prácticas agropecuarias y de sanidad animal y vegetal, que pueden permitir la contaminación endógena de los productos (triquinosis, cisticercosis, salmonelosis), o la presencia de residuos de plaguicidas (frutas y hortalizas) y medicamentos veterinarios (leche, carne, huevos).

Las pérdidas alimentarias también ocurren durante el transporte, debido a la falta de higiene de los vehículos y contenedores, así como a la falta de sistemas de refrigeración para los productos que requieren cadena de frío. En el almacenamiento ocurren pérdidas principalmente por acción de plagas, exceso de humedad y falta de ventilación, entre otros.

Durante el procesamiento, las pérdidas se relacionan principalmente con la aplicación de tecnologías inadecuadas, procesamiento artesanal, empleo de ingredientes no autorizados o en cantidades excesivas (colorantes, aditivos).

En la comercialización se dan importantes pérdidas, principalmente como consecuencia de los numerosos intermediarios, la falta de medios de protección de alimentos en el expendio, en especial los perecederos (productos de la pesca) y la frecuencia de prácticas dolosas que ocasionan deterioro, adulteración y decomisos. En esta fase son importantes las pérdidas por rechazos de alimentos en el comercio internacional, por contaminación, deterioro o por no cumplir los requisitos de calidad de los países importadores.

12. Vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos

La vigilancia epidemiológica es el conjunto de actividades que permite reunir la información indispensable para conocer la conducta o historia natural de las enfermedades y detectar o prever cual-

quier cambio en sus factores condicionantes, con el fin de recomendar oportunamente las medidas indicadas para su prevención y control.

La vigilancia epidemiológica de las ETA requiere un procedimiento continuo, sistemático, oportuno y efectivo de captación de información específica sobre su ocurrencia y distribución, así como de los factores que las condicionan. La actividad debe ser parte de las funciones habituales de los Servicios de Salud para facilitar el desarrollo de las acciones de prevención y control. Esta información, procesada y analizada, debe ser considerada por los Programas de Control de Alimentos para evitar daños a la salud de la población, garantizando el consumo de alimentos en buen estado e inocuos.

Etapas de la vigilancia epidemiológica

Tanto para las ETA como para cualquier enfermedad, podrían señalarse las siguientes etapas:

Búsqueda y recopilación de datos: se deben definir criterios de diagnóstico estandarizados con el fin de que la información pueda ser interpretada de manera uniforme por diferente personal en circunstancias distintas de tiempo y lugar.

Procesamiento de la información: comprende la tabulación, consolidación e integración de los datos.

Análisis e interpretación de datos: comparación de datos de las ETA y su tendencia en espacio y tiempo con respecto a patrones regionales, nacionales e internacionales.

Diseminación de la información: la publicación y distribución de la información a los sectores interesados.

Evaluación: consiste en medir y formular un juicio acerca del comportamiento de las ETA y del impacto de las medidas de intervención tomadas.

Política de acción: la vigilancia debe proporcionar información continua y acumulada sobre la situación de las ETA y los factores que condicionan su ocurrencia. Esta información sirve de base para las decisiones que deben ser tomadas por las personas encargadas de administrar los programas de protección de alimentos.

Organización: el funcionamiento de los sistemas de vigilancia de las ETA dependerá del desarrollo de los establecimientos de salud, los recursos disponibles y su importancia relativa en cada país. Pueden funcionar independientemente o como parte de los Programas Nacionales de Control de Alimentos. Básicamente deben comprender los registros de morbilidad, notificación, flujo y análisis de información en cada uno de los niveles de los servicios de salud:

- Nivel Local: responsable de la recolección de información, su procesamiento, interpretación y análisis, la toma de medidas preventivas y curativas y la evaluación de las mismas dentro de su área de influencia. Debe remitir la información obtenida a los niveles superiores para su consolidación y procesamiento. El personal de este nivel debe tener la formación básica para asumir las acciones de prevención y control en el momento oportuno y proponer las bases de programación y evaluación del sistema, por ser el nivel que está más cerca de la comunidad.

- Nivel Regional: recoge, condensa, analiza y evalúa la información y plantea las medidas de acción administrativas con la agilidad necesaria para la Región.
- Nivel Central: es normativo y de asesoría a los otros niveles. La información recibida a este nivel es condensada, procesada y analizada para conocer la situación de las ETA en el país. El resultado de esta evaluación define las políticas para las que constituyen problema de salud. De acuerdo a los compromisos de los países, el nivel central debe ser el encargado de enviar la información sobre estas enfermedades a los organismos internacionales.

Notificación y pautas para el manejo de brotes o casos de intoxicación alimentaria

La notificación es elemental para generar la información que permita al sistema de vigilancia conocer en forma regular y oportuna la ocurrencia de casos de ETA. Ante la ocurrencia de un brote se lleva a cabo una investigación epidemiológica, que incluye la búsqueda activa de casos y la obtención de información por medio de encuestas directas.

Para la investigación epidemiológica tanto de alimentos sospechosos, recolección de muestras, investigación de manipuladores de alimentos, registros varios, etc., se recomienda la aplicación de formularios e instructivos.

Asimismo es conveniente tener en consideración algunas definiciones de interés para la notificación, que deben ser de conocimiento y manejo del personal que intervendrá en la recolección de la información (Anexo 4).

III. PROPUESTA DE UN PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

1. Justificación

Las municipalidades, como autoridades de salud locales, deben asumir con decisión su competencia en lo referente al control sanitario de alimentos, fortaleciendo los aspectos preventivos para garantizar alimentos de calidad, nutritivos e inocuos a la comunidad de su jurisdicción, a fin de contribuir a la seguridad alimentaria y a la disminución de la morbimortalidad de las enfermedades, principalmente de las diarreas agudas (EDA) en la población.

Como parte de la función de control, constituye también responsabilidad de las municipalidades velar porque exista una producción, abastecimiento y aprovisionamiento de alimentos adecuado en cantidad y calidad en su jurisdicción, promoviendo la reducción de las pérdidas de alimentos por deterioro y mal manejo que se producen principalmente en las fases de transporte, distribución y almacenamiento con las consecuentes pérdidas económicas.

Asimismo es responsabilidad de las municipalidades la vigilancia y control de los manipuladores de alimentos y de los establecimientos y puestos donde se producen, comercializan, preparan y expenden alimentos; incluyendo los programas de alimentación de grupos, para que ofrezcan condiciones sanitarias, de higiene y nutrición mínimas, que permitan reducir los riesgos de contaminación y el acceso a alimentos nutritivos a la comunidad.

Las municipalidades también deben asumir la responsabilidad de vigilar y controlar que no se produzcan y comercialicen alimentos de dudosa calidad, fraudulentos o de procedencia clandestina en la jurisdicción.

En consecuencia el ejercicio del control de los alimentos a nivel municipal debe ser asumido mediante programas integrales que atiendan progresiva y sistemáticamente sus diversos componentes.

2. Objetivos

Objetivo general

- Promover la producción, comercialización, expendio y suministro de alimentos inocuos y nutritivos en su área de influencia; contribuir a la protección de la salud y los intereses de los consumidores contra los riesgos que representa la contaminación y alteración de los alimentos y reducir las pérdidas de alimentos por estos factores.

Objetivos específicos

- Desarrollar un sistema municipal de inspección de establecimientos de producción, comercialización y expendio de alimentos, incluyendo la venta callejera y los programas de alimentación de grupos, que oriente el control hacia los de mayor riesgo para la salud de los consumidores,

hacia la reducción de las pérdidas de alimentos y a asegurar el suministro inocuo de alimentos nutritivos a diferentes grupos de la comunidad.

- Establecer un programa de capacitación en higiene de alimentos y nutrición que incluya la formación de inspectores, promotores municipales y comunitarios, y en especial de manipuladores, para el ejercicio de buenas prácticas de manipulación en las fases de producción, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de los alimentos.
- Desarrollar un programa de difusión y promoción sobre higiene alimentaria y nutrición para orientar a los consumidores en la preparación y consumo de alimentos inocuos y nutritivos, así como promover su participación en el control.
- Desarrollar, dentro de los programas de fiscalización, acciones para evitar la producción y comercialización de alimentos de procedencia clandestina y fraudulenta en la jurisdicción municipal.

3. Estrategias

El Programa puede ser iniciado previamente en un área piloto, pudiendo extenderse a la jurisdicción municipal para permitir un desarrollo programático progresivo, priorizando las zonas críticas, hasta abarcar todo el ámbito del municipio.

Antes de iniciar el Programa, es necesario efectuar un diagnóstico integral, mediante verificación in situ, de las condiciones en que los establecimientos producen, elaboran y expenden alimentos y comidas, para identificar puntos críticos y orientar consecuentemente las acciones de control y capacitación. Este diagnóstico podría complementarse, de ser necesario, con análisis de laboratorio.

Es indispensable promover la participación de las organizaciones de base de los sujetos de control en los aspectos de vigilancia de los puntos críticos de la actividad que desarrollan (asociaciones de productores, de comerciantes, etc.) y promover la incorporación de tecnologías mejoradas de bajo costo y mejoramiento de la infraestructura, principalmente en los establecimientos que producen, preparan y expenden alimentos en condiciones precarias.

Es esencial incorporar elementos de promoción y orientación dentro del procedimiento de inspección a los establecimientos de alimentos, incluidos la venta callejera y puestos de mercados y promover la participación activa de los consumidores en apoyo de las acciones municipales de control.

Para dar continuidad al sistema, es conveniente establecer incentivos y reconocimientos destinados a lograr una mejor predisposición en la participación de los manipuladores, vendedores y dueños de establecimientos de alimentos.

La participación de la empresa privada y de organismos no gubernamentales en las actividades de capacitación, información y orientación al consumidor, es una importante contribución para asegurar el logro de los objetivos del Programa, por lo que debe constituir parte importante de la estrategia de implementación de éste.

4. Actividades

4.1. Refuerzo normativo legal

Dentro de los marcos legales de su competencia, la Municipalidad reforzará y complementará las disposiciones en lo referente a los alimentos, que permitan el ejercicio del control y la aplicación de la norma sanitaria vigente.

Algunas Disposiciones Municipales pueden referirse a:

- La obligatoriedad de la capacitación de manipuladores de alimentos como requisito para la obtención del carné sanitario.
- El destino de los ingresos generados por aplicación de las disposiciones legales, que pueden servir para reforzar las acciones del programa.
- La obligatoriedad, mediante compromiso formal con los dueños de puestos de venta callejera y de mercados, de cumplir con la incorporación de tecnologías mejoradas de bajo costo.
- Fiscalización y decomiso de los productos de procedencia clandestina comercializados en la jurisdicción municipal.
- Requisitos mínimos de organización y de condiciones sanitarias de distribución, entre otros que deben cumplir los servicios autogestionarios de alimentación comunitaria.

4.2. Diagnóstico de la calidad sanitaria de los alimentos en la jurisdicción municipal

Esta actividad tiene como propósito determinar, previamente a las acciones de control, las condiciones sanitarias y de calidad nutricional de los alimentos que se producen, comercializan, preparan y expendien; así como de los establecimientos de producción, comercialización, expendio, principalmente los de precarias condiciones y de asistencia alimentaria. Podría comprender como tareas básicas:

a) Instaurar un Registro de Establecimientos de Alimentos

Este Registro computarizado comprenderá a todos los establecimientos que serán sujetos de control (industrias, restaurantes puestos de venta callejera, mercados, autoservicios, servicios de alimentación de grupos, etc.).

La determinación del universo de establecimientos a registrar y de las metas se hará en relación a los riesgos, según tipo de establecimiento y alimento, así como a los recursos municipales disponibles. Estos registros se complementarán con una evaluación inicial necesaria para el diagnóstico, que además orientará las acciones de capacitación y de inspección subsiguientes.

b) Evaluación sanitaria de los sistemas de producción, transformación, almacenamiento, transporte y expendio de alimentos

Las evaluaciones sanitarias se desarrollarán mediante visitas de inspección y verificación dirigidas hacia los puntos críticos que se desea controlar. La inspección debe realizarse con fichas y formularios vigentes en el país.

En una segunda instancia las evaluaciones pueden apoyarse en verificaciones de laboratorio, si es necesario. Las determinaciones en ese caso dependerán del tipo de alimento y riesgo que desee evaluarse. Los indicadores microbiológicos de las condiciones de higiene (coliformes fecales) en la manipulación de alimentos, constituyen un elemento de evaluación sanitaria que resulta de gran valor para motivar cambios de actitud en la capacitación de los manipuladores, en especial a nivel de mercados y vía pública, en los que no existe un nivel gerencial que podría actuar como parte del control.

c) Investigación de pérdidas alimentarias en los principales centros de acopio y de abasto de la jurisdicción municipal

Esta investigación permitirá conocer qué tipo de alimentos, en qué cantidad, a qué costo y debido a qué factores se pierden, en las fases de almacenamiento y comercialización de los principales centros de acopio (mercados mayoristas) y de abasto (mercados minoristas) de la jurisdicción municipal.

Los resultados del estudio permitirán orientar los programas de capacitación y promover en las administraciones de mercados la incorporación de tecnologías (ej: cámaras de refrigeración) que minimicen las pérdidas económicas por deterioro de alimentos.

d) Investigación de la procedencia y tipos de alimentos de fabricación clandestina que se comercializan en la jurisdicción municipal.

Esta investigación permitirá conocer los tipos de alimentos de procedencia clandestina, sin autorización sanitaria, que llegan al público; permitiendo dirigir la fiscalización hacia su producción, comercialización y distribución, y orientar mejor los programas de protección al consumidor. También servirá para identificar y notificar a la autoridad correspondiente, sobre la presencia de fábricas clandestinas que operan sin los requisitos sanitarios mínimos en perjuicio de la salud pública en la jurisdicción municipal.

4.3. Inspección de establecimientos

Con los datos obtenidos en el Registro Sanitario de Establecimientos, se realizarán visitas de inspección a los establecimientos de producción, comercialización y expendio evaluados y calificados bajo el nivel establecido como aceptable. Posteriormente se promoverán los cambios requeridos para mejorar su situación y elevar su calificación.

Deben establecerse los diferentes procedimientos e instrumentos para los diversos tipos de establecimientos. Es conveniente que los instrumentos utilizados para el Registro puedan servir también para la evaluación inicial y las inspecciones subsiguientes de control, manteniendo los criterios de control en puntos críticos.

El inspector debe presentarse correctamente uniformado, con la debida identificación y con el equipo mínimo de campo (comparador de cloro, termómetro, materiales de muestreo, etc.) para realizar las visitas de inspección.

Resulta conveniente establecer un acercamiento previo con los líderes de las organizaciones de manipuladores, en especial a nivel de mercados y vía pública, a fin de exponer el sistema de inspección, ya que gran parte del éxito del control radica en su participación activa y de autogestión.

El diagnóstico que se obtenga de las condiciones sanitarias de una agrupación de vendedores o de un establecimiento, deberá ser conocido por los interesados o sujetos del control, ya que el conocimiento previo de su situación sanitaria es un elemento motivador para el cambio de actitud que será reforzado en la posterior capacitación. De esta manera se busca generar un compromiso por parte de los manipuladores, obteniéndose mejores resultados en las visitas inspectivas de seguimiento y evaluación.

Se ha mencionado la importancia de que la municipalidad cuente con inspectores capacitados, en función de perfiles propuestos, por lo que una de las actividades previas debe ser la capacitación de este personal (Anexo 5).

4.4. Capacitación de manipuladores de alimentos

Esta actividad se desarrollará a través de cursos dirigidos principalmente a mejorar las condiciones sanitarias de los alimentos que se producen, preparan y expenden en industrias, establecimientos, puestos y locales de expendio, mediante promoción de buenas prácticas de manipulación, incorporación de tecnologías mejoradas de bajo costo y de acciones de control en función de puntos críticos.

El mejoramiento tecnológico se orientará a la promoción de equipos y accesorios sencillos y de disponibilidad local destinados a mejorar las condiciones sanitarias de preparación y expendio de alimentos, particularmente los de venta callejera.

Para la elaboración de programas de capacitación, se sugiere consultar el material didáctico preparado por la FAO y los Códigos de Prácticas de Higiene del Codex Alimentarius (Anexo 6).

Las acciones de capacitación y las de orientación al consumidor deben ser continuas y sostenidas, apoyadas por organismos no gubernamentales, instituciones de desarrollo, institutos de capacitación y escuelas de salud pública de universidades, a través de convenios o acuerdos formales para las diversas acciones.

4.5. Orientación al consumidor

Esta actividad consiste en la preparación y difusión de mensajes educativos, con el propósito de prevenir a los consumidores del riesgo para su salud que implica consumir alimentos elaborados, preparados y expendidos en condiciones poco higiénicas y aquellos de elaboración clandestina o fraudulentos; instándoles a exigir a los productores y expendedores el cumplimiento de las buenas prácticas de manipulación y medidas de protección de alimentos, así como el aseguramiento de la calidad nutricional.

Asimismo se promoverá en el consumidor una participación activa en el control de los alimentos, facilitando la recepción y resolución de denuncias sobre alimentos deteriorados, posiblemente contaminados y/o fraudulentos y sobre establecimientos y puestos de comercialización y expendio en malas condiciones higiénicas.

Para el desarrollo de los programas de orientación al consumidor es conveniente:

- Considerar las características de los consumidores objetivos del mensaje.
- Elaborar mensajes atractivos para el público objetivo y los medios de comunicación.

- Los mensajes al consumidor deben ser los mismos que se utilizarán en la capacitación a los manipuladores.
- Recordar que el consumidor es un cliente, que tiene derecho a elegir alimentos preparados y servidos con higiene, por un manipulador presentable y en un lugar limpio.

Para el consumidor de la venta callejera:

- Exigencia del uso, por parte del manipulador, de tecnologías de bajo costo que permitan un manejo higiénico de los alimentos, como podría ser el uso de agua corriente en bidones para el lavado de manos y utensilios.
- Exigencia de buenas prácticas de manipulación de los alimentos que consume, como podría ser no tocar los alimentos con las manos.

Para el ama de casa:

- Preferir los alimentos procesados rotulados y autorizados a otros de características informales.
- Preferir las carnes, pescados, lácteos y otros productos frescos expendidos en condiciones de refrigeración.

Para el consumidor de establecimiento:

- Preferir los establecimientos limpios que exhiban alimentos protegidos.
- Preferir alimentos de bajo riesgo.
- Exigir prácticas sanitarias y correcta presentación de los manipuladores que atienden directamente al cliente.

Estrategias para la difusión de mensajes

La televisión y la radio son los medios masivos de mayor impacto para la orientación al consumidor. Son factores limitantes su alto costo y difícil evaluación. Los costos de producción podrían reducirse promoviéndolos como proyectos o prácticas en institutos de enseñanza de radio y televisión u otros similares.

Además del esfuerzo financiero inicial para obtener un buen producto, es necesario considerar el elevado costo de la implementación y sostenimiento posterior de la difusión masiva. Las municipalidades pueden utilizar espacios en los medios masivos acreditados para fines sociales, promoviendo convenios con las difusoras. Sin embargo, lo más importante es captar la participación de la empresa privada para la orientación al consumidor. Por ejemplo, podría atraerse el interés de las empresas que producen los elementos de tecnología mejorada de bajo costo que se difunden en los mensajes.

5. Metas y cronograma

Para la definición de las metas es importante considerar la información del diagnóstico, la priorización de acciones, la disponibilidad de recursos financieros, humanos y el tiempo.

Los porcentajes de avance pueden modificarse según posibilidades de desarrollo de las acciones en cada caso particular y según los recursos asignados. El refuerzo legal es una de las actividades marco de inicio, necesaria también para orientar el desarrollo de otras actividades durante los otros períodos.

- Las actividades de diagnóstico y programación deben ser concluidas dentro del primer período.
- Las actividades de ejecución pueden iniciarse en el primer período, avanzado el diagnóstico; considerando la disponibilidad de recursos humanos, que generalmente es el mismo para diferentes áreas. Posteriormente primarán acciones de inspección y capacitación de manipuladores.
- En la ejecución de actividades de alimentación comunitaria, la cobertura de atención estará, entre otros factores, relacionada a la disponibilidad de alimentos y a la capacidad de autogestión.
- La capacitación de manipuladores debe iniciarse una vez concluido el diagnóstico, a fin de orientar convenientemente los materiales educativos, distribuyéndose el mayor peso de ejecución en el segundo período.
- Las actividades de educación al consumidor deben iniciarse una vez conocido el diagnóstico, a fin de orientar convenientemente el material de difusión.

6. Presupuesto y fuentes de financiamiento

La estimación del presupuesto necesario para implementar y mantener el funcionamiento del Programa de Control de Alimentos deberá ser realizada por cada municipalidad. Las fuentes de financiamiento, señaladas en detalle en el tema anterior, provienen principalmente de los ingresos del presupuesto corriente y de los obtenidos por la prestación de servicios municipales, la cooperación técnica y los aportes privados, a través de donaciones y financiamiento de actividades específicas.

7. Vigilancia y evaluación del programa

Vigilancia

Las acciones de vigilancia deben desarrollarse dando prioridad a la identificación de riesgos y orientando la supervisión y el control hacia los puntos críticos de control.

Se sugiere orientar la vigilancia principalmente hacia:

- El cumplimiento de las buenas prácticas de manipulación de alimentos y del sistema de análisis de peligros y de los puntos críticos de control (APPCC), y la incorporación de tecnologías mejoradas de bajo costo, dirigidas a la protección de los alimentos y factores relacionados con el saneamiento ambiental, en los establecimientos de producción, servicio y expendio.
- Los manipuladores considerados de mayor riesgo como los que preparan y expenden alimentos en condiciones precarias (principalmente en la vía pública y mercados) y los que expenden alimentos crudos de origen animal; postergando a otros como los que venden frutas y verduras o productos envasados.

- Los establecimientos que han calificado muy por debajo del puntaje reconocido como aceptable, evaluados como carentes o de escasa condición sanitaria, o establecimientos precarios de mayor riesgo.
- Los elementos de saneamiento básico en los puestos de expendio de alimentos preparados, como calidad sanitaria del agua y su utilización, disposición de aguas servidas, disposición de basuras, etc.
- Los procedimientos de producción, procesamiento y conservación de los alimentos (contaminación cruzada), más que hacia el producto final.
- Aquellos manipuladores que han sido capacitados, manteniendo una identificación personal (más del manipulador que del puesto), para su seguimiento y evaluación permanentes.
- Los establecimientos de producción que no contaban con sistemas de control de calidad o en los cuales su implementación es reciente.
- Los alimentos de los programas de asistencia alimentaria dirigidos a grupos vulnerables.

Evaluación

La evaluación debe medir el logro de las metas programadas en relación con las alcanzadas, a través de indicadores que midan el impacto obtenido con el desarrollo de los programas.

Ejemplos de indicadores:

- Epidemiológicos: reducción de tasas de morbilidad por EDA en la población del municipio.
- Operativos: cobertura de metas, cursos realizados, material producido, número de visitas de inspección, análisis de laboratorio, etc.
- Porcentaje de puestos de venta de alimentos preparados (en mercados o vía pública) que han incorporado tecnologías sanitarias de bajo costo promovidas en la capacitación (comparación pre y post capacitación). Ejemplos: bidón para agua corriente y desinfección del agua para preparación de alimentos y lavado de vajilla, vitrinas para proteger los alimentos, uso de refrigeración, etc.
- Incremento del número de establecimientos de producción y comercialización de alimentos que mejoran su calificación sanitaria.
- Porcentaje de manipuladores de alimentos que aplican buenas prácticas de manipulación en sus puestos y establecimientos (comparación pre y post capacitación).
- Incremento del número de establecimientos o servicios de alimentación comunal bajo control sanitario.
- Reducción de las pérdidas alimentarias en los centros de acopio y abasto, con respecto a los datos del diagnóstico.

IV. GUÍA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS DE CONTROL DE ALIMENTOS DE VENTA EN LA VÍA PÚBLICA

La venta callejera de alimentos es reconocida como un problema de salud pública de atención prioritaria, cuyo control por lo general compete a las municipalidades como autoridades de salud local. Muchos municipios de países de la Región están fortaleciendo los diferentes componentes de los programas de control sanitario de la venta de alimentos en la vía pública.

Los criterios utilizados por la FAO en los proyectos para minimizar los riesgos derivados de la venta callejera de alimentos en los países de la Región, se han orientado principalmente a la regulación de las condiciones sanitarias para el expendio, capacitación de manipuladores, mejoramiento en la calidad sanitaria del agua en los puestos, promoción de tecnologías de bajo costo para mejorar las condiciones sanitarias en la preparación y expendio y educación a los consumidores.

Base legal para el control

Corresponde a la autoridad municipal el control de la venta callejera de alimentos, estableciendo las bases del control dentro del marco normativo nacional. La elaboración y promulgación de los reglamentos y ordenanzas municipales pueden basarse en el «Código de prácticas de higiene para la elaboración y expendio de alimentos en la vía pública» del Codex Alimentarius.

Prioridades para el control

El control de la venta de alimentos en la vía pública, debe dar prioridad a la que represente mayor riesgo para la salud del consumidor, atendiendo algunos parámetros de selección como los siguientes:

Tipo de alimentos: alimentos preparados con ingredientes crudos, jugos y refrescos no envasados, insumos de procedencia informal, alimentos de alto riesgo en general.

Ubicación: puestos en zonas con mayor concentración de comensales, cerca de colegios, hospitales, centros de esparcimiento, etc.

Condiciones de saneamiento: aquellos que no tienen acceso a agua segura, se encuentran en condiciones muy precarias o ubicados en lugares cercanos a focos de contaminación.

Inspección sanitaria

Los criterios para la inspección de la venta callejera de alimentos, deben orientarse hacia la aplicación del principio de análisis de peligros y puntos críticos de control principalmente dirigidos a:

- **Saneamiento en el puesto:** almacenamiento adecuado, uso y desinfección del agua; disposición de basuras y eliminación de aguas residuales. Se debe considerar la incorporación de tecnologías de bajo costo.

- **Area de preparación de alimentos:** higiene de la superficie de trabajo, lavado y secado de utensilios.
- **Manipulador:** cumplimiento del ejercicio de las buenas prácticas de manipulación de alimentos, higiene, presentación personal y capacitación.
- **Alimentos:** procedencia, protección, conservación, recalentamiento, cocción, etc. Es conveniente establecer diagramas de circulación de alimentos de las preparaciones de mayor riesgo y consumo, que permitan identificar los puntos críticos de control y orientar la vigilancia hacia ellos.

Son pocas las municipalidades que cuentan con personal capacitado y adiestrado técnicamente para la labor de inspección de alimentos en general y de venta callejera en particular. En tal sentido, la municipalidad debe proporcionar esa capacitación mediante convenios con los servicios de salud y universidades.

Laboratorio

La implementación de laboratorios municipales para realizar análisis de alimentos para la vigilancia de la calidad microbiológica y el control de fraudes es de alto costo. La tendencia actual hacia la aplicación del control de los puntos críticos identificados durante la preparación y expendio, podrían reducir las necesidades de laboratorio a los aspectos de verificación.

Incorporación de tecnologías mejoradas de bajo costo

La incorporación de tecnologías de bajo costo, como el uso de bidones con caño para disponer de agua corriente; campanas, mallas y vitrinas para proteger los alimentos; canastillas para el secado de la vajilla, entre otras, son fundamentales para las mejoras sanitarias que se quieren lograr en la venta callejera de alimentos y también en puestos de mercado.

Estas tecnologías deben ser exigidas gradualmente vía mandato de alcaldía, fiscalizando su cumplimiento mediante las inspecciones sanitarias periódicas a los puestos de venta.

Capacitación de manipuladores de alimentos

La capacitación en higiene de alimentos a manipuladores debe ser impulsada vigorosamente por las municipalidades, ya que ha resultado ser una estrategia esencial para modificar actitudes en la manipulación higiénica de los alimentos. La FAO ha desarrollado una estrategia de capacitación a manipuladores que considera la formación previa de instructores.

La capacitación de manipuladores de alimentos debe ser de carácter obligatorio y establecerse en la norma sanitaria como requisito indispensable para la obtención del carné de salud o de la autorización municipal para uso de la vía pública. Algunos países ya han establecido la capacitación obligatoria.

Autogestión o autocontrol

El control sanitario de la venta callejera de alimentos frecuentemente escapa a la capacidad instalada de las municipalidades, por lo cual el autocontrol por parte de los vendedores organizados podría ser muy importante para verificar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias aprendidas en la capacitación y exigidas por la municipalidad.

Esta verificación se realizaría a través de los dirigentes de las asociaciones de vendedores, mediante un «Comité de Higiene de Alimentos o de Saneamiento», asesorado técnicamente por la municipalidad. Esta autogestión se orientaría principalmente a la verificación del uso de elementos que mejoran la higiene como por ejemplo, de agua corriente para lavado de vajilla, desinfección del agua, uso de basureros, protección de alimentos en exhibición, uso de uniforme, etc.



Anexo 1

RESOLUCIÓN MUNICIPAL SOBRE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL DE ALIMENTOS (Perfil)

Considerando:

Que la producción, comercialización, transporte, almacenamiento y distribución de alimentos y bebidas destinados a la alimentación humana, están sujetos a vigilancia y control de su calidad e inocuidad para la protección de la salud pública, conforme a lo dispuesto por la Ley Básica de Salud.

Que el control de la producción, comercialización, transporte, almacenamiento, distribución de alimentos y bebidas en la jurisdicción de _____, es responsabilidad y competencia de la Municipalidad de _____, conforme a la delegación establecida en el Reglamento Sanitario de Alimentos.

Que es responsabilidad y competencia de la Municipalidad asegurar la alimentación y nutrición de los grupos más vulnerables de su comunidad.

Que es necesario que la Municipalidad cuente con un Sistema de Control de Alimentos dedicado en forma prioritaria al desarrollo de las políticas en materia de control de alimentos, que ejecute todas las medidas y acciones necesarias para proteger la calidad y la inocuidad de los alimentos en las fases de producción, transporte, almacenamiento, comercialización y consumo; así como de evitar pérdidas económicas por deterioro y manipulación inadecuada de alimentos y proteger la salud de los consumidores en la jurisdicción,

Se resuelve:

1° Declarar de necesidad e interés público y social, el desarrollo e implementación de un Sistema Municipal de Control de Alimentos en la jurisdicción de la Municipalidad de:

2° Crear el Sistema Municipal de Control de Alimentos con las siguientes funciones y organización:

«Ejecutar todas las medidas y acciones necesarias para proteger la calidad y la inocuidad de los alimentos en las fases de producción, transporte, almacenamiento, comercialización y consumo; así como de evitar las pérdidas económicas por deterioro y manipulación inadecuada de los alimentos a fin de garantizar la disponibilidad de alimentos seguros y nutritivos, y proteger la salud de los consumidores en su jurisdicción».

Organización:**Órgano de dirección:**

- Dirección Ejecutiva de Control de Alimentos

Órgano de línea:

- Servicio de Registro e Inspección de Establecimientos y Alimentos
- Servicio de Capacitación, Promoción y Orientación al Consumidor

Órgano de apoyo:

- Laboratorio
- Unidad de Supervisión y Evaluación
- Unidad de Administración

Órgano de asesoría técnica:

- Comité Asesor

3° Las rentas para los gastos de funcionamiento del Sistema Municipal de Control de Alimentos derivarán principalmente de las siguientes fuentes:

- Ingresos de la caja municipal
- Ingresos por servicios municipales
- Cooperación técnico financiera de organismos nacionales e internacionales
- Aportes privados

4° Déjese sin efecto cualquier disposición municipal que se oponga al cumplimiento de la presente Resolución, la que entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Nación.

5° Facúltese al Sr. Alcalde de _____ para que dicte las normas complementarias de la presente Resolución.

Por tanto:

Mando se registre, publique y cumpla.

Anexo 2

PERFILES DE FORMACIÓN PARA ALGUNOS PARTICIPANTES DEL SISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL DE ALIMENTOS

Perfil del inspector sanitario de alimentos *

Requisitos previos

1. Grado de instrucción secundaria.
2. Aptitud de liderazgo.
3. Aptitud para las relaciones humanas.
4. Ética laboral comprobada.

Áreas de formación

I. Higiene alimentaria

1. Principios básicos de higiene alimentaria; contaminación de alimentos, epidemiología general y de las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA). Riesgo epidemiológico de los alimentos.
2. Capacidad de evaluar la higiene de los alimentos en las fases de producción, transporte, almacenamiento, procesamiento, comercialización y expendio.
3. Capacidad de realizar actividades de vigilancia epidemiológica de ETA y adoptar medidas de prevención y control frente a brotes.
4. Capacidad de acción frente a situaciones de desastre (evaluación de alimentos aptos para el consumo, medidas de protección y conservación de alimentos).

II. Inspección de alimentos

1. Aplicación del sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control en la inspección de alimentos en la cadena alimentaria (APPCC).
2. Capacidad de realizar examen organoléptico de los alimentos y evaluar su calidad.
3. Capacidad para seleccionar, tomar y enviar muestras de alimentos para análisis de laboratorio.
4. Capacidad de manejar planillas de registro sanitario de establecimientos de alimentos de cualquier índole (restaurante, autoservicio, venta de alimentos en la vía pública, etc.).

III. Promoción sanitaria

1. Capacidad de desempeñarse en educación sanitaria de alimentos con grupos específicos como concesionarios, manipuladores, escolares, amas de casa, etc.
2. Capacidad y habilidad para responder consultas de manipuladores de alimentos y realizar actividades de orientación al consumidor.
3. Capacidad de liderazgo para integrar, organizar y conducir actividades de participación comunitaria.

IV. Legislación sanitaria

1. Conocimientos para interpretar y aplicar las diferentes disposiciones legales relacionadas con el control de alimentos.
2. Capacidad de gestionar acciones de nivel operativo en su institución y coordinar con otros sectores.
3. Capacidad de orientar y canalizar casos de denuncia de consumidores.

V. Otras aptitudes

1. Elaborar informes técnicos dentro de su nivel de competencia.
2. Manejo operativo de sistemas computarizados.
3. Actualización permanente.
4. Ética laboral y relaciones públicas.

Conocimientos, habilidades y aptitudes requeridas por los administradores de programas de control de alimentos **

- Comprensión de las ventajas económicas (costo - beneficio) de las diversas opciones de control de alimentos.
- Comprensión de la importancia de las ETA y de los riesgos que presentan los alimentos en relación a otros problemas ambientales o de salud en la comunidad.
- Conocimiento y comprensión del impacto económico desfavorable que pueden ocasionar las ETA, de las pérdidas económicas por alteración de los alimentos y de su rechazo en el mercado nacional e internacional.
- Conocimiento de la epidemiología de las ETA y comprensión de los principios para su prevención y control.
- Comprensión de la importancia de prevenir la contaminación, adulteración y fraudes en la producción y comercialización de alimentos.
- Reconocimiento de la importancia de los servicios de inspección y análisis de alimentos para asegurar la provisión de alimentos inocuos a la población.

- Convencimiento de la importancia que para la salud, la economía y el desarrollo de la jurisdicción, tiene la existencia de un Sistema Municipal de Control de Alimentos.

Conocimientos, habilidades y aptitudes requeridas por los profesionales en higiene de los alimentos **

- Conocimiento de la ecología de los agentes patógenos causantes de las ETA y de los organismos capaces de alterar los alimentos, incluyendo la frecuencia de su presencia en los diferentes tipos de alimentos.
- Comprensión del grado de riesgo de los distintos tipos de alimentos como vehículos de patógenos, sustancias químicas y tóxicos naturales causantes de ETA.
- Conocimiento de la epidemiología de las ETA, incluyendo las fuentes, los vectores y los vehículos que contribuyen a la difusión de los diversos microorganismos y agentes tóxicos que las ocasionan.
- Conocimiento de los signos y síntomas clínicos de las ETA.
- Habilidad para aplicar los procedimientos adecuados en la investigación de los brotes de ETA.
- Comprensión de los principios de los análisis microbiológicos y de los alimentos.
- Habilidad para aplicar los procedimientos adecuados en la recolección de muestras de alimentos y especímenes clínicos, y comprensión de las razones por las que determinados microorganismos o sustancias deben ser buscados y/o enumerados en dichas muestras o especímenes.
- Conocimiento y comprensión de los criterios microbiológicos y físico-químicos a ser aplicados en cada categoría de alimentos.
- Capacidad para juzgar la necesidad de análisis químico y/o microbiológico para determinados alimentos y, conforme a los resultados obtenidos, para determinar su inocuidad, su calidad higiénica y su empleo en la nutrición humana.
- Aptitud para tomar la decisión adecuada con los alimentos que no cumplan con los criterios físico-químicos o microbiológicos.
- Conocimiento de las tecnología del procesamiento de los alimentos y su influencia sobre el aumento o la disminución de la contaminación, supervivencia y desarrollo de microorganismos, y producción de toxinas en los alimentos.
- Comprensión de los principios relacionados con la prevención y control de la contaminación de los alimentos mediante la destrucción e inhibición de la multiplicación de los agentes patógenos. Aplicación de dichos principios al procesamiento de los alimentos y a las operaciones de servicio de los mismos.

- Conocimiento del diseño higiénico del equipo y de los locales de los establecimientos procesadores de alimentos, y su importancia para evitar la contaminación.
- Conocimiento de los procedimientos más adecuados para la limpieza y desinfección de los locales y equipos.
- Conocimiento de la aplicación del análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC) al procesamiento de alimentos, incluyendo los procedimientos prácticos para supervisar los puntos críticos de control.
- Conocimiento de la tecnología educativa para adiestrar al personal de la industria de alimentos.
- Conocimiento de las técnicas de manipulación sanitaria de los alimentos.
- Conocimiento de las técnicas de inspección.

Conocimientos, habilidades y aptitudes requeridas por los responsables de servicios de alimentos **

- Conocimiento de puntos críticos de control para alimentos potencialmente peligrosos que son preparados y almacenados.
- Conciencia de los peligros de contaminación cruzada de alimentos crudos a cocidos.
- Manejo de los procedimientos a aplicar para eliminar los agentes patógenos en los alimentos supervisados (temperatura y tiempo).
- Manejo de procedimientos para proteger eficazmente los alimentos, de modo que los patógenos de origen alimentario u organismos alteradores no se multipliquen hasta el punto de que causen enfermedad o alteren los alimentos.
- Comprensión de la necesidad de capacitar, adiestrar y supervisar adecuadamente al personal manipulador.
- Conocimiento de los procedimientos y de los horarios adecuados para la limpieza correcta del equipo y materiales utilizados en la operación.
- Capacidad gerencial para traducir las inversiones en higiene y saneamiento en beneficios económicos para el servicio.

Conocimientos, habilidades y aptitudes requeridas por el personal responsable del transporte de alimentos **

- Conocimiento de las prácticas correctas de limpieza y desinfección de vehículos, especialmente las partes en contacto con los productos alimenticios transportados.

- Conocimiento de la necesidad de evitar las contaminaciones cruzadas entre alimentos crudos y procesados, y del peligro de materiales tóxicos (por ejemplo plaguicidas), que pueden haber sido transportados previamente al transporte de alimentos en el mismo vehículo.
- Conocimiento y supervisión de las temperaturas y del tiempo necesarios para conservar los alimentos que se transportan.

Conocimientos, habilidades y aptitudes requeridas por el personal manipulador de servicio de alimentos **

- Comprensión del peligro de la contaminación cruzada de alimentos crudos a cocidos, de la necesidad del lavado de manos después de tocar alimentos crudos y de la minuciosa limpieza de las superficies del equipo que estuvieron en contacto con los alimentos crudos.
- Comprensión de los principios del tratamiento con calor, enfriamiento rápido y almacenamiento en frío con respecto a la destrucción de agentes patógenos e inhibición del crecimiento microbiano.
- Comprensión de los conceptos básicos de microbiología con particular atención a la propagación y multiplicación de patógenos y organismos esporulados.
- Comprensión de la necesidad de comunicar a sus supervisores síntomas de diarreas, lesiones infectadas, amigdalitis, ictericia u otros signos y síntomas de enfermedades que puedan ser de origen alimentario.
- Conocimiento de los procedimientos de una adecuada limpieza y desinfección de utensilios, vajillas y equipos, para eliminar residuos de alimentos que puedan contaminar el próximo lote de alimentos procesados.
- Comprensión de la necesidad y procedimientos de limpieza e higiene de ropas, trapos, baldes, etc.
- Habilidad para aplicar procedimientos prácticos y adecuados para monitorear la inocuidad de los alimentos que son preparados, cocidos o almacenados por ellos.

Conocimientos, habilidades y aptitudes requeridas por el manipulador de alimentos de expendio en mercados y vía pública *

- Comprensión de la contaminación endógena o natural de los alimentos crudos, su importancia en la contaminación cruzada y riesgo de las preparaciones con insumos crudos, en especial los de origen animal.
- Comprensión y práctica en el lavado de alimentos y desinfección de verduras de consumo crudo.
- Importancia de la utilización de insumos e ingredientes de procedencia autorizada en la preparación de alimentos.

- Comprensión de la importancia del manipulador de alimentos como uno de los principales factores de contaminación de los alimentos.
- Comprensión del peligro de la contaminación cruzada de alimentos crudos a cocidos, de la necesidad del lavado de manos después de tocar alimentos crudos y de una minuciosa limpieza de las superficies y utensilios que estuvieron en contacto con los alimentos crudos.
- Comprensión de la importancia y necesidad de usar agua corriente y desinfectada tanto para la preparación de alimentos y bebidas, como para el lavado de manos, utensilios y vajilla.
- Comprensión de los conceptos básicos de microbiología con particular atención a la propagación y multiplicación de patógenos y organismos esporulados.
- Conciencia de la importancia de observar hábitos de higiene en la manipulación de los alimentos que preparan y expenden, en especial el lavado de manos.
- Comprensión de la necesidad de proteger los alimentos en exhibición, de la contaminación ambiental y plagas, así como de los principios del tratamiento con calor, enfriamiento rápido y almacenamiento en frío (temperaturas de refrigeración y congelación) con referencia a la destrucción de microorganismos e inhibición del crecimiento microbiano.
- Comprensión de que las preparaciones en exhibición necesitan ser calentadas, antes de servirlos al consumidor, a temperaturas superiores a 70° C durante periodos suficientemente largos para matar las formas vegetativas de los patógenos en estos alimentos.
- Comprensión del peligro que representa el trabajar con síntomas de diarreas, lesiones infectadas, amigdalitis, ictericia u otros signos y síntomas de enfermedades que puedan ser vehiculizadas por los alimentos y el agua.
- Conciencia de la importancia de ser capacitados y supervisados en higiene y buenas prácticas de manipulación de los alimentos que venden al público consumidor.
- Comprensión de que mantener una adecuada actitud sobre los aspectos de saneamiento en el puesto de venta, disposición de basura; eliminación de aguas residuales; limpieza y mantenimiento del puesto y alrededores; control de plagas, contribuyen a mantener condiciones higiénicas en la venta de alimentos.
- Conocimiento básico de los puntos críticos de control para preparaciones potencialmente riesgosas que permitan la preparación de alimentos más seguros.

* Propuesta de la autora.

** Lista de «Requisitos, Habilidades y Aptitudes necesarias para la Protección de Alimentos», adaptadas del libro «Microorganismos en los Alimentos. Control de las Operaciones para Asegurar la Calidad e Inocuidad». Comisión Internacional de Especificaciones Microbiológicas de Alimentos (ICMSF)

Anexo 3

SITUACIÓN DE LAS ENFERMEDADES TRANSMITIDAS POR LOS ALIMENTOS (ETA) DE MAYOR IMPORTANCIA EN SALUD PÚBLICA

- a) Infecciones entéricas: destacan las salmonelosis por su frecuencia. Su transmisión es exclusivamente alimentaria, principalmente a través de los alimentos de origen animal (carne y huevos) y las preparaciones que los contienen (mayonesa).

La contaminación de los productos de origen animal comienza en la granja, pero a lo largo de la cadena alimentaria, diferentes factores ambientales y prácticas de manipulación, como la presencia de animales, principalmente roedores, la contaminación cruzada durante la elaboración, la contaminación por las manos de los manipuladores, la falta de refrigeración, cocimiento deficiente y recalentamiento insuficiente, etc, pueden agregarle nuevos y diferentes riesgos.

También dentro de este grupo de ETA es importante destacar las enfermedades diarreicas agudas (EDA), causadas por diferentes patógenos (*Escherichia coli*, *Campylobacter*, *Yersinia*, *Shigella spp.*, amebas, virus) que en muchos países en desarrollo resultan ser una de las principales causas de morbilidad general y la segunda causa de mortalidad infantil.

Los factores ambientales, como las precarias condiciones de saneamiento básico rurales y urbano marginales y la precaria infraestructura para la comercialización de alimentos, a los que se agregan factores de índole social, como la limitada escolaridad y la falta de educación sanitaria, facilitan el mecanismo de transmisión fecal oral, cuyos vehículos son el agua y los alimentos.

Se debe señalar también, que las prácticas de higiene en la preparación y manipulación de alimentos no tienen prioridad en los patrones de conducta de gran parte de la población, incrementándose las diversas posibilidades de transmisión alimentaria, entre ellas la intervención de las manos contaminadas de manipuladores convalescientes o asintomáticos (incluyendo al ama de casa).

El cólera, también incluido dentro de las afecciones entéricas y una EDA más, merece una mención aparte, por la naturaleza de su presentación y lo dramático de sus consecuencias. La enfermedad, localizada tradicionalmente en Asia y Africa, se presentó en el Perú a fines de enero de 1991. Su rápida difusión a los países vecinos: Ecuador, Colombia, Brasil y Chile, demostró la eficacia del mecanismo de transmisión fecal oral, común a las ETA entéricas donde el *Vibrio cholerae*, transmitido por el agua y los alimentos contaminados, merced a las precarias condiciones de saneamiento en que vive gran parte de la población de los países afectados, permitió que la epidemia adquiriera proporciones preocupantes y crearon las posibilidades actuales de tener al cólera con características de endemia.

Para controlar la epidemia del cólera y prevenir su endemicidad, se deben mejorar las condiciones de saneamiento básico de las áreas deprimidas y desarrollar programas inten-

sivos y permanentes de educación sanitaria, orientados al cambio de conducta respecto de la protección de alimentos a fin de que la comunidad observe prácticas de higiene rigurosa en la preparación y consumo de alimentos dentro y fuera del hogar, en la alimentación institucional y la venta callejera.

- b) Intoxicaciones de origen bacteriano: también destacan dentro de la morbimortalidad por ETA, siendo la más frecuente la causada por *Staphylococcus aureus*, en segundo término la provocada por *Clostridium perfringens*, y mas raras, las causadas por *Clostridium botulinum* y por *Bacillus cereus*.

Como ocurre con otras ETA, no es posible conocer la real magnitud de estas intoxicaciones, porque no todos los países las han incluido en su relación de enfermedades de notificación obligatoria. Con excepción del botulismo, sólo se notifican los casos que se presentan en forma de brotes epidémicos, quedando fuera los casos dispersos (que son la mayoría) y que a veces son incluidos en las EDA.

Los alimentos generalmente involucrados en la intoxicación estafilocócica han sido los productos lácteos y cárnicos y sus preparaciones, caracterizados por su riqueza proteica, a los que se agregan factores ambientales de contaminación endógena y exógena a lo largo de la cadena alimentaria, la falta de refrigeración y tiempo entre preparación y consumo.

Factores epidemiológicos similares intervienen en la intoxicación por *Bacillus cereus*, que en este caso tiene como reservorio el suelo, la tierra y las plantas; siendo los alimentos mayormente involucrados el arroz, verduras, huevos, leche en polvo y carnes manipuladas inadecuadamente después de la cocción.

La intoxicación por *Clostridium perfringens* ha venido ocupando el segundo lugar en importancia entre las intoxicaciones alimentarias en algunos países desarrollados y en la actualidad constituye un daño emergente en diversos países en desarrollo.

Los alimentos involucrados en la transmisión son las carnes rojas o de ave contaminadas con esporas, que por insuficiente cocción permiten la supervivencia del agente y su posterior multiplicación, en especial si a esto se agrega la deficiente o ausente refrigeración y la excesiva anticipación en la preparación respecto del consumo.

Respecto del botulismo, enfermedad esporádica en la actualidad, pero sí de carácter grave por su alta letalidad, presenta características epidemiológicas algo diferentes pues el agente se reproduce en alimentos deficientemente elaborados, sólo bajo condiciones anaeróbicas y especialmente de bajo contenido ácido.

Los alimentos involucrados son generalmente conservas caseras de vegetales, frutas, pescado, embutidos, carne y pescado ahumado o en conserva. El agente tiene como reservorio el suelo, el agua y el tracto intestinal de animales, incluidos los peces.

- c) Parasitosis alimentarias: los alimentos y el agua desempeñan un importante papel, pues constituyen vehículos en la transmisión al hombre, en donde se encuentran involucrados, entre otros factores, prácticas agropecuarias inadecuadas, tecnologías artesanales de procesamiento y malos hábitos alimentarios (consumo de carne insuficientemente cocida).

La cisticercosis humana y porcina producida por *Cysticercus cellulosae*, forma larvaria de la *Taenia solium*, resulta ser una de las afecciones de mayor impacto en la salud y economía de muchos países en desarrollo. La neurocisticercosis humana es la forma de mayor gravedad y ha sido observada en 17 países de América Latina, donde de un total de 129.826 autopsias realizadas en 9 países, se encontró un índice del 0.43%, lo que equivale a 430 por cien mil.

La teniasis y cisticercosis bovina por *Taenia saginata*, son menos frecuentes en países de América del Sur, habiéndose registrado índices que varían del 2.65% en Brasil al 0.01% en Chile y Colombia

Los factores que propician la presentación y difusión de estas afecciones parasitarias están relacionados con un deficiente saneamiento básico rural y la consecuente fecalización del agua y la tierra de cultivos, la crianza insalubre de animales que tienen acceso a las heces humanas o a pasturas irrigadas con aguas residuales, el deficiente o ausente servicio de inspección de carnes y finalmente la tendencia cada vez mayor al consumo de carnes insuficientemente cocidas.

Otra parasitosis de importancia alimentaria es la triquinosis, en la cual la *Trichinella spiralis* es transmitida principalmente por la carne de cerdo. En la actualidad se observa una tendencia a la disminución del índice de infecciones y de casos clínicos, debido tal vez al mejoramiento de las condiciones sanitarias de la crianza del cerdo y al tratamiento de las carnes parasitadas para consumo en los países en que este daño fue endémico.

En la presentación y difusión de la triquinosis intervienen factores relacionados con las malas prácticas de crianza y manejo del cerdo, como el acceso a basurales y la ingestión de roedores o el consumo de restos de comidas que contienen carne de cerdo, a los que se agregan hábitos alimentarios inadecuados como el consumo de carnes insuficientemente cocidas.

Para el control de ambas parasitosis las acciones deben ir dirigidas al saneamiento básico rural, mejoramiento de las prácticas de crianza del cerdo, educación sanitaria de los productores, criadores y horticultores, de las amas de casa y manipuladores de alimentos en general, así como mejorar la calidad de la inspección sanitaria de las carnes.

Otras parasitosis de importancia en salud pública son aquellas en las que intervienen especies hidrobiológicas (peces, cangrejos, camarones), como la difilobotriasis, la paragonimiasis y anisakiasis, que se transmiten al hombre por el hábito de consumir preparaciones con especies crudas. Estas parasitosis frecuentemente constituyen ciclos silvestres, con reservorios en la naturaleza, y el hombre resulta ser un huésped accidental.

Las medidas de prevención se basan en la cocción adecuada de los productos hidrobiológicos, el cambio de hábitos alimentarios, los congelamientos prolongados, la educación sanitaria y la vigilancia epidemiológica.

- d) Micotoxicosis alimentarias: Los cereales y semillas de oleaginosas constituyen el sustrato ideal para el desarrollo de los hongos productores de micotoxinas, lo que puede ocurrir desde la etapa del cultivo y continuar durante la cosecha y el almacenamiento.

La afección alimentaria más común es la ocasionada por la aflatoxina, micotoxina generada por el hongo *Aspergillus flavus* capaz de ocasionar alta mortalidad en aves, implicando serios riesgos para la salud humana, al comprobarse su efecto cancerígeno y establecer probable etiología en el cáncer primario de hígado.

Las medidas de protección alimentaria frente a las micotoxinas, tienen que ver principalmente con las prácticas relacionadas con la producción, cosecha, almacenamiento, y comercialización, tales como selección y empleo de semillas resistentes, rotación de cultivos, racionalización de riegos, cosecha en ambientes secos, medidas de protección antes y durante el secado y almacenamiento, transporte y métodos de control de plagas, temperaturas, ventilación y estiba.

- e) Otras enfermedades de transmisión alimentaria de importancia en salud pública, menos frecuentes, son las ocasionadas por la contaminación por metales pesados (principalmente mercurio, plomo y cadmio), las ocurridas por presencia en alimentos de residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios, y también las ocasionadas por presencia en los alimentos de aditivos no permitidos o por su ingestión por encima de la ingestión diaria aceptable (IDA), establecida por el Codex Alimentarius.

También merece destacar dentro de las ETA las ocasionadas por el consumo de pescados y mariscos con presencia de biotoxinas, como la saxitoxina producida por un dinoflagelado (*Gonyaulax catenella*), que les sirve de alimento y que en grandes cantidades en el mar producen el efecto conocido como «marea roja».

A pesar de los años transcurridos desde el desastre de Chernobyl todavía se mantienen las expectativas, como contaminantes de los alimentos, las sustancias radiactivas como cesio 134 y 137, que permitió incluirlos como problema de inocuidad de los alimentos; estableciéndose niveles de aceptabilidad para permitir la comercialización entre países.

Anexo 4

DEFINICIONES DE INTERÉS PARA NOTIFICACIÓN DE BROTES O CASOS DE INTOXICACIÓN ALIMENTARIA

Alimento: es toda sustancia elaborada, semielaborada o natural, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualquier sustancia que se utilice en la preparación, fabricación o tratamiento de los alimentos. En esta definición se considera al agua como alimento.

Brote de ETA: episodio en el cual dos o más personas presentan una enfermedad similar, después de ingerir alimentos o bebidas, incluida el agua, que tienen el mismo origen y donde la evidencia epidemiológica o el análisis de laboratorio implica a los alimentos y/o al agua como origen de la enfermedad.

Caso de ETA: es una persona que ha enfermado después de ingerir alimentos y/o agua, considerados como contaminados, vista la evidencia epidemiológica o análisis de laboratorio.

ETA: síndrome originado por la ingestión de alimentos y/o agua, que contengan agentes etiológicos en cantidades tales que afecten la salud del consumidor a nivel individual o grupal en una población. Las alergias por hipersensibilidad individual a ciertos alimentos no se consideran ETA.

Infecciones alimentarias: son las ETA producidas por la ingestión de alimentos y/o agua contaminados con agentes infecciosos específicos como bacterias, virus, hongos, parásitos, que en la luz intestinal pueden multiplicarse o lisarse y producir toxinas o ser absorbidos y alcanzar otros aparatos y sistemas.

Intoxicaciones alimentarias: son las ETA producidas por la ingestión de toxinas formadas en tejidos de plantas o animales, o de productos metabólicos de microorganismos en los alimentos, o por sustancias químicas que se incorporan a ellos de modo accidental, incidental o intencional en cualquier fase de la cadena alimentaria.

VETA: vigilancia epidemiológica de ETA, es un sistema de información simple, oportuno, continuo de ciertas enfermedades que se adquieren por el consumo de alimentos y/o agua, que incluye la investigación de los factores determinantes y los agentes causales de la enfermedad, así como el establecimiento del diagnóstico de la situación, permitiendo la formulación de estrategias de acción para la prevención y control.

Anexo 5

CURSO PARA FORMACIÓN DE INSPECTORES EN CONTROL DE ALIMENTOS

Objetivos generales

Lograr que los inspectores de alimentos adquieran conocimientos y habilidades sobre la protección y control de alimentos que se preparan y comercializan en mercados y vía pública.

Mejorar y reforzar los sistemas de inspección y control de alimentos de las Municipalidades.

Objetivos específicos

Al término de la capacitación los inspectores sanitarios:

Conocerán las buenas prácticas de manipulación de alimentos y las tecnologías sanitarias de bajo costo y serán capaces de aplicarlas en la capacitación de los manipuladores de alimentos.

Serán capaces de realizar inspecciones sanitarias a las ventas callejeras de alimentos y puestos de mercados aplicando el criterio de análisis de peligros y puntos críticos de control; utilizando los instrumentos técnicos adecuados para registro, toma de muestra, seguimiento y fiscalización .

Participantes

Personal técnico de la municipalidad que se desempeñe en el área de inspección de alimentos, dentro de los programas de control.

Duración del curso

El curso deberá tener un mínimo de 40 horas académicas y un desarrollo temático organizado en 4 módulos. El horario debe adaptarse a las condiciones de los distintos grupos.

Temario

I. MÓDULO DE HIGIENE DE ALIMENTOS (duración 12 horas)

- a. Conceptos elementales sobre higiene de alimentos. Conceptos sobre alimento normal, contaminado, adulterado, falsificado, fraudes. Alimento no transformado, perecedero y no perecedero, naturales y agroindustriales. Principales contaminantes de los alimentos. Fuentes de contaminación microbiana. Factores que afectan la supervivencia, proliferación y muerte de microorganismos en los alimentos.

- b. Enfermedades de transmisión alimentaria, factores que determinan la presencia de las ETA (en particular los que se preparan y comercializan en mercados y vía pública).
- c. Principios básicos de epidemiología general y de las ETA. Ciclos epidemiológicos de las ETA y medidas sanitarias de prevención y control.

II. MÓDULO DE INSPECCIÓN SANITARIA (duración 16 horas)

- a. Importancia y función del inspector sanitario de alimentos en la salud pública. Reconocimiento de las características sensoriales de los alimentos.
- b. Selección, toma y remisión de muestras de alimentos para análisis de laboratorio. Conocimiento y adiestramiento elemental en la utilización de un equipo mínimo de muestreo.
- c. Concepto de cadena alimentaria, reconocimiento y evaluación de los riesgos de contaminación en los distintos niveles de la cadena, especialmente en los niveles de transporte, elaboración y comercialización.
- d. Necesidad de aplicar el criterio de análisis de peligros y puntos críticos de control en la inspección de alimentos, en especial en mercados y vía pública.
- e. Actividades de vigilancia y control en la prevención de la contaminación de alimentos y aparición de ETA, en los niveles de preparación y expendio de alimentos en la vía pública y mercados. Concepto y aplicación de las buenas prácticas de manipulación de alimentos.
- f. Procedimientos de inspección sanitaria a puestos de venta de alimentos en la vía pública y mercados.

III. MÓDULO DE PROMOCIÓN SANITARIA (duración 8 horas)

- a. Importancia del inspector sanitario como promotor e instructor en higiene de alimentos. Educación sanitaria como estrategia para lograr cambios de actitud en el manejo higiénico de los alimentos por parte de los manipuladores. Manejo de la guía didáctica FAO para la capacitación de vendedores callejeros de alimentos.
- b. Técnicas para promover las buenas prácticas de manipulación de alimentos. Participación, principios básicos de comunicación, manejo y organización grupal.
- c. Elaboración y manejo de recursos didácticos para la proyección a la comunidad (rotafolio, franelógrafo, transparencias, sociodramas, y otros). Organización de eventos de promoción a la comunidad y a grupos organizados (cursillos, charlas, visitas de motivación), elaboración de contenidos y procesos de evaluación.

IV. MÓDULO DE LEGISLACIÓN SANITARIA (duración 4 horas)

- a. Legislación sobre control de alimentos vigente en el país. Aplicación de los dispositivos legales relacionados con la producción, comercialización y expendio de alimentos, en particular referidos a la venta de alimentos en la vía pública y mercados.
- b. Organización, funciones y competencias de la municipalidad en el marco del Sistema de Control de Alimentos dentro de su jurisdicción y la de otros sectores, en lo referente a aspectos de protección y control de alimentos.
- c. Procedimientos y manejo de instrumentos para inspección sanitaria, uso de fichas y planillas.

Metodología y recursos didácticos

Exposiciones, trabajos prácticos en sesiones de taller para cada uno de los módulos, visitas de campo.

Principales recursos didácticos: transparencias, diapositivas, videos, guía didáctica de la FAO para la capacitación de vendedores callejeros de alimentos.

Evaluación

Es conveniente realizar una evaluación de conocimientos pre y post curso para medir los cambios de conducta alcanzados con el proceso de enseñanza aprendizaje.

La evaluación también debe incluir el efecto multiplicador: los participantes deberán desarrollar una capacitación a un grupo de manipuladores de su jurisdicción con la respectiva inspección sanitaria a los puestos de expendio de alimentos en la vía pública y mercados.

Certificación

Los participantes, con un 100% de asistencia, la evaluación escrita u oral aprobada y la realización de una capacitación a un grupo de manipuladores, serán acreditados con un Certificado de Inspector Promotor Sanitario otorgado por la Municipalidad para desempeñarse como tal en la jurisdicción.

Anexo 6

PAUTA PARA ELABORAR UN CURSO DE CAPACITACIÓN EN HIGIENE DE ALIMENTOS PARA MANIPULADORES

Objetivo general

Mejorar las condiciones higiénico sanitarias de los alimentos que se expenden en mercados y vía pública del distrito.

Objetivos específicos

Después de la capacitación, los manipuladores de alimentos:

- Aplicarán prácticas sanitarias adecuadas en la manipulación de alimentos.
- Identificarán las tecnologías sanitarias apropiadas a implementar en los puestos de expendio.
- Implementarán, en los 60 días posteriores a la capacitación, las tecnologías sanitarias de bajo costo recomendadas.

Sensibilización previa: se dará a conocer a los manipuladores la información sobre las condiciones y prácticas sanitarias obtenidas en la visita de inspección (diagnóstica).

Temario

I. LOS ALIMENTOS Y LAS ENFERMEDADES (Tiempo sugerido: 60 minutos)

- a) Diferenciar entre alimento alterado y alimento contaminado.
- b) Las principales fuentes de contaminación se relacionan con:
 - La contaminación endógena o natural (preparaciones con insumos crudos).
 - Los hábitos de higiene del manipulador.
 - Las prácticas de manipulación (contaminación cruzada)
 - Las condiciones de saneamiento en el puesto de expendio (agua, basura, plagas, aguas residuales, higiene de equipos y utensilios, etc).
- c) Principales enfermedades transmitidas por los alimentos en relación a las fuentes de contaminación.
- d) Importancia de las ETA en la ocurrencia de brotes y accidentes alimentarios:
 - Relación de los alimentos contaminados que se expenden en los puestos con la posible ocurrencia de brotes.
 - Indicar los factores mas frecuentes que contribuyen a la ocurrencia de un brote de ETA.

II. SANEAMIENTO EN EL PUESTO DE VENTA (Tiempo sugerido: 30 minutos)

- a) Tecnologías sanitarias de importancia en un puesto de expendio de alimentos preparados:
- Utilización de agua segura (corriente y desinfectada).
 - Disposición de basuras.
 - Disposición de aguas residuales.
 - Protección de los alimentos.
 - Cuidado e higiene de utensilios y vajilla.
- b) Importancia del mantenimiento y limpieza del puesto de venta y de sus alrededores.

III. PRÁCTICAS DE HIGIENE EN LA MANIPULACIÓN DE ALIMENTOS PREPARADOS (Tiempo sugerido: 30 minutos)

- a) Prácticas de higiene personal e importancia del lavado de manos en la manipulación de alimentos.
- b) Prácticas sanitarias en la preparación y servicio de alimentos:
- Importancia de la calidad y procedencia de los insumos.
 - Lavado y desinfección de verduras.
 - Procedimientos para evitar la contaminación cruzada por utensilios. Lavado correcto de la tabla de picar o superficie de trabajo.
 - Desinfección del agua de consumo directo (bebidas, hielo, jugos, etc).
 - Servicio correcto al cliente.
- c) Importancia de las temperaturas en la manipulación de alimentos (conservación de las preparaciones, cocción y recalentamiento).
- d) Presentación personal y uso apropiado de uniforme.
- e) Responsabilidades del manipulador frente a la salud del consumidor y requisitos sanitarios que debe cumplir.

Establecer la metodología y recursos didácticos

Se sugiere utilizar la metodología propuesta en la «Guía didáctica FAO para capacitación de vendedores callejeros de alimentos».

Seguimiento y evaluación

Una evaluación post curso no reflejará que el manipulador ponga en práctica las recomendaciones dadas para la manipulación higiénica de los alimentos en el puesto. Esto sólo se podrá conocer en las inspecciones posteriores, por lo que es necesario establecer un programa de seguimiento para evaluar el cumplimiento de las prácticas sanitarias y el uso de tecnologías apropiadas en la manipulación de alimentos.

V. BIBLIOGRAFIA

Brasil. Ministerio da Educaçao e do Desporto (1994). O controle de qualidade da merenda escolar a nivel de munnicipio. Ministerio da Educaçao e do Desporto, Brasília.

Comisión del Codex Alimentarius (2001). Código de prácticas de higiene para la elaboración y venta de alimentos en la vía pública. Informe de la Duodécima Reunión del Comité Coordinador del Codex para América Latina y el Caribe. República Dominicana. ()*

Comisión del Codex Alimentarius (1995). Código internacional recomendado de prácticas de higiene para los alimentos precocinados y cocinados utilizados en los servicios de comidas para colectividades (CAC/RCP-39-1993). En: Volumen 1B del Codex Alimentarius. FAO/OMS, Roma. ()*

Comisión del Codex Alimentarius (1998). Código Internacional Recomendado de Prácticas-Principios Generales de Higiene de los Alimentos (CAC/RCP 1-1969, Rev. 3 (1997)). En: Suplemento de Volumen 1B del Codex Alimentarius. FAO/OMS, Roma. ()*

*FAO (1990). Capacitación de vendedores callejeros de alimentos. Guía didáctica. FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. (**)*

FAO (1993). Proyecto FAO/TCP/COL 0152(T). Control Sanitario de Alimentos Expendidos en la vía pública. Colombia 1992/93.

FAO (1993). Proyecto FAO/TCP/PER 0155 (T). Control Sanitario de Alimentos Expendidos en la vía pública. Perú.

FAO (1993). Manuales de control de calidad de los alimentos. El laboratorio de control de los alimentos. FAO 14/1 Rev.1.

FAO (1994). Gestión de los programas de control de alimentos. Manuales para el control de calidad de los alimentos. Roma. Estudio FAO: Alimentación y Nutrición (14/11).

FAO (1994). Proyecto FAO/TCP/MEX 2251 (T). Control Sanitario de Alimentos Expendidos en la vía pública. México.

FAO (1995). La alimentación y la nutrición en la gestión de programas de alimentación de grupos. Roma. Estudio FAO Alimentación y Nutrición. 23 Rev.1.

FAO (1996). La utilización de los principios de análisis de riesgos y de los puntos críticos de control en el control de los alimentos. Estudio FAO Alimentación y Nutrición 58, Roma, Italia.

*FAO (2001). Sistemas de calidad e inocuidad de los alimentos. Manual de capacitación sobre higiene de los alimentos y el sistema de análisis de peligros y de los puntos críticos de control (HACCP). Roma. (***)*

FAO/OMS (1976). Orientaciones para el establecimiento de un eficaz Sistema Nacional de Inspección de Alimentos. Roma. FAO. Serie Inspección de Alimentos N° 11.

FAO/OMS (1988). *Proyecto de Ley Básica de Alimentos FAO/OMS para los países de América Latina*. Santiago de Chile. FAO NUT-29.

FAO/OMS (1997). *Gestión de riegos e inocuidad de los alimentos. Estudio FAO Alimentación y Nutrición 65*. Roma, Italia.

FAO/WHO (1995). *Application of risk analysis to food standards issues*. Geneva, Switzerland. Report of the Joint FAO/WHO Expert Consultation.

FAO/WHO (1999). *Application of risk analysis communication to food standards and safety matters*. FAO Food and Nutrition Paper 70. Roma, Italia.

Informe del Grupo de Estudio sobre Sistemas de Información (1987). La oportunidad para el desarrollo de los Sistemas de Información y sus etapas iniciales. Recomendaciones para la Protección de los Alimentos en Las Américas. National Academy Press, Washington D.C.

INPPAZ, OPS/OMS (1993). *Guía para el establecimiento de Sistemas de Vigilancia Epidemiológica de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (GUIAVETA) e investigaciones de brotes de toxiinfecciones alimentarias*. HPV/FOS/103/93. INPPAZ, OPS/OMS.

México, Secretaría de Salud (1992). *Manual de Buenas Prácticas de Higiene y Sanidad*. Secretaría de Salud, México D.F.

OMS (1989). *Métodos de vigilancia sanitaria y de gestión para manipuladores de alimentos*. Ginebra: OMS. Serie de Informes Técnicos 785.

OPS (1988). *Documento de Trabajo: Los Sistemas Locales de Salud. El Sistema de Información en los SILOS. Propuesta para su desarrollo*. Programa de Desarrollo de Servicios de Salud. OPS.

OPS/OMS (1983). *Diagnóstico de la situación de salud animal en las Américas*. OPS/OMS. Publicación Científica 451, Vol. 1.

Palomino J. (1992). *Protección alimentaria y actividades de salud pública veterinaria*. *Revue Scientifique et Technique*. Office International des Epizooties II (1):169-190.

Perú, Ministerio de Salud (1984). *Reglamento Sanitario de Alimentos*. Decreto Supremo N10014-SA Ministerio de Salud del Perú.

Perú (1995). *Ley Orgánica de Municipalidades, Ordenanza de Salud y Salubridad Municipal*. Municipalidad Provincial de Lima, Perú.

Perú (1985). *Ley Orgánica de Salud y Decretos Legislativos del Sector*. Decreto Ley 24305, Lima, Perú.

Perú (1987). *Ministerio de Salud. Bases para un Programa Nacional de Protección de Alimentos*. Dirección de Protección de Alimentos y Zoonosis. Dirección Técnica de Salud Ambiental. Ministerio de Salud del Perú.

Perú (1995). *Informe de la evaluación microbiológica de los alimentos muestreados en el ámbito de Lima*. Ciudad del Proyecto MINSa-OPS/OMS - Gobierno de Suecia. Lima, Perú.

Perú (1996). Ministerio de Salud, OPS/OMS. *Protección de alimentos en el expendio en la vía pública, restaurantes y similares. Informe final del Proyecto MINSA/OPS/OMS/SUECIA, Perú.*

Perú(1995), Ministerio de Salud. *Manual de Inspección municipal para el control de alimentos expendidos en la vía pública. Ministerio de Salud, Lima- Perú .*

Proyecto Mujer, Saneamiento y Desarrollo (1996). *Desafío y Respuesta (DYR)/Solidaridad Internacional. Perú.*

Quevedo F. (1987). *Problemas y necesidades en adiestramiento y educación en protección de alimentos en América Latina y el Caribe. Comité Conferencia Interamericana sobre Protección de Alimentos. Recomendaciones para la Protección de los Alimentos en Las Américas. National Academy Press, Washington D.C.*

Sistemas de Control de los Alimentos y la Salud (1987). Recomendaciones para la Protección de los Alimentos en las Américas. National Academy Press, Washington D.C, .

* Disponibles en el sitio web del Codex Alimentarius: <http://www.codexalimentarius.net/>

** Disponibles en el sitio web de la Oficina Regional de la FAO: <http://www.rlc.fao.org>

*** Disponibles en el sitio web de la FAO: <http://www.fao.org>

CAPÍTULO 5

**MANEJO DE PROGRAMAS
DE ASISTENCIA ALIMENTARIA
A NIVEL MUNICIPAL**

Edmundo Alvarez



I. INTRODUCCIÓN

1. Síntesis histórica de los programas alimentarios

Se conoce como programas alimentarios al conjunto de acciones mediante las cuales se distribuye gratuitamente algunos alimentos básicos a grupos de población seleccionados por su condición de pobreza o riesgo nutricional, durante un período determinado de tiempo.

En algunos países de la Región, existen programas alimentarios de larga trayectoria y cobertura nacional, financiados con recursos nacionales, lo que ha permitido darles estabilidad y flexibilidad en la selección de los alimentos que entregan, según su valor nutricional y aceptación por la población beneficiaria. En general, los beneficiarios de estos programas han sido los lactantes, preescolares, escolares y embarazadas de nivel socioeconómico bajo, considerados grupos vulnerables desde el punto de vista biológico y social.

La asistencia alimentaria internacional se inició en la década del 50, cuando a partir de un programa de colocación de excedentes de trigo de Estados Unidos y Canadá, cerca de 20 países desarrollados se mostraron dispuestos a donar alimentos a más de 100 países en vías de desarrollo.

A finales de 1961, con el auspicio de la FAO y otros organismos de Naciones Unidas, se creó el Programa Mundial de Alimentos (PMA), sustentado con los recursos aportados voluntariamente por los Estados miembros de esas organizaciones.

En las tres décadas anteriores a 1990, el PMA invirtió más de 40 millones de toneladas en alimentos para combatir la pobreza y promover el desarrollo económico y social en el mundo en vías de desarrollo. Con esta cantidad de alimentos, se han manejado, en el mismo período, 1.600 proyectos de desarrollo y 1.200 operaciones de emergencia.

Se estima que, a pesar de las limitaciones de manejo, la ayuda alimentaria ha permitido fortalecer objetivos de desarrollo en el marco de la seguridad alimentaria. En la actualidad, el apoyo a programas de este tipo considera como aspectos prioritarios su eficiencia y sostenibilidad. El PMA ha orientado la ayuda alimentaria a las emergencias y a los países más pobres y entre ellos a los deficitarios en alimentos.

Desde la creación del Programa Mundial de Alimentos, la ayuda alimentaria se ha encauzado hacia tres objetivos principales:

- Brindar apoyo a los gobiernos, para complementar sus estrategias de desarrollo o programas macroeconómicos.
- Sustentar proyectos de desarrollo rural.
- Mantener el suministro y consumo alimentario de familias y personas en situación de pobreza, en países con déficit de producción o disponibilidad.

Los alimentos donados por las agencias de cooperación han servido para proporcionar los suministros básicos de cereales requeridos para establecer y reponer reservas nacionales de emergencia. Por otra parte, la “monetización” o venta local de los alimentos donados, ha permitido a algunos

países generar los recursos necesarios para financiar otros programas o comprar productos con mayor aceptabilidad por el grupo beneficiario, que pueden mejorar el impacto del programa.

A pesar de las controversias que genera, la ayuda alimentaria ha ejercido un efecto muy marginal en el comercio mundial en su conjunto, y ha desempeñado un importante papel al facilitar el acceso a los alimentos en los mercados internacionales a muchos países de bajos ingresos.

Los criterios para seleccionar y orientar la ayuda alimentaria deben concentrarse en el alivio a la pobreza, las emergencias alimentarias por desastres y fundamentalmente al fortalecimiento de la seguridad alimentaria familiar y comunal. Los programas alimentarios deben considerar el financiamiento de los costos de transporte y almacenamiento, cuando corresponda. En el mediano y largo plazo, los programas dependientes de la ayuda externa deberían tender a contar con financiamiento nacional.

2. Criterios para el diseño de programas alimentarios

En el ámbito municipal, la ayuda alimentaria para programas de asistencia debe considerar lo siguiente:

- La ayuda alimentaria debe ser coherente con los objetivos de desarrollo de la unidad municipal y debe otorgarse a las familias que la necesitan, con la finalidad de promover sus propios esfuerzos en el mediano y largo plazo.
- La ayuda alimentaria no debe convertirse en un factor que induzca al abandono o a disminución de la producción local. Cuando cuentan con financiamiento nacional, los programas pueden convertirse en un importante estímulo a la producción local de alimentos básicos.
- La ayuda alimentaria debe formar parte de la planificación y ejecución de los programas nacionales de desarrollo económico y social.
- Los gobiernos de los países beneficiarios deben estar seguros de que dispondrán de suministros adecuados de alimentos por períodos prolongados o de que generarán los recursos para financiar los programas prioritarios.
- La ayuda alimentaria destinada a apoyar proyectos de desarrollo debe servir como estímulo al logro de las metas finales de éstos.

3. Papel del municipio en el manejo de programas alimentarios

El objetivo de este documento es apoyar a los consejos de desarrollo, autoridades y comunidades del municipio, en el manejo organizado, práctico y eficaz de los programas alimentarios.

Los procesos de descentralización sectorial, administrativa y financiera que se están desarrollando en varios países de América Latina, consideran al municipio como la estructura administrativa y política con mayor capacidad para definir los problemas de su espacio territorial, así como para

organizar los recursos, buscar el financiamiento e implementar soluciones viables para ellos, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

Es difícil definir el papel de un municipio en el manejo de los programas alimentarios, sin caer en generalizaciones. Los municipios presentan distintos grados de homogeneidad en cuanto a su nivel de desarrollo y capacidad de gestión. Una importante ventaja de la planificación municipal, es el conocimiento de la realidad local, de las características sociales, económicas, culturales y del potencial de cambio de las familias. Usando indicadores simples es posible distinguir aquellas familias de extrema pobreza de otras con mejor potencial de supervivencia y aún de desarrollo.

Las principales funciones que deben asumir las autoridades del municipio, contando con el apoyo de sus comunidades, son:

4.1. La toma de decisiones

La comunidad y el gobierno municipal son las entidades que a partir de un diagnóstico de la situación local, deberían decidir sobre la pertinencia o necesidad de desarrollar programas de ayuda alimentaria. En la mayoría de los países existen estudios que permiten identificar con precisión cuáles son las regiones, municipios y comunidades más afectados por la marginalidad y pobreza, lo que puede servir para una primera apreciación que permita determinar la magnitud de los problemas e identificar a los grupos de mayor riesgo.

4.2. Análisis de la situación y organización del programa

El plan de desarrollo municipal, concebido dentro del plan de desarrollo económico y social nacional, debería considerar la seguridad alimentaria de la población más vulnerable, incluyendo aspectos de producción, disponibilidad y acceso a los alimentos básicos, y su relación con el consumo intrafamiliar, la salud y el saneamiento ambiental.

Entre las funciones municipales se encuentra la capacidad para diagnosticar los problemas económicos y sociales de su población y manejar los instrumentos, variables e indicadores de desarrollo, incluyendo aquellos que permitan definir si algunas comunidades del municipio requieren de ayuda alimentaria.

Esta función incluye la capacidad de organizar, seleccionar, almacenar, conservar y distribuir los alimentos a los distintos grupos de población a los que se pueden dirigir los programas.

4.3. Coordinación intersectorial

El municipio debe tener la capacidad de coordinar tanto las acciones de desarrollo como las de emergencia frente a desastres, con el gobierno central, las agencias internacionales y los organismos no gubernamentales que operan en el municipio.

4.4. Aspectos nutricionales de los programas

Cuando se maneja un programa alimentario, es esencial considerar aspectos nutricionales básicos, como requerimientos mínimos de consumo según grupos de edad y estado fisiológico de riesgo y



aspectos del ambiente que afectan la salud y la utilización biológica de los alimentos. Estas actividades deben realizarse en coordinación con el sector salud, quien asesorará entregando los criterios técnicos para la selección de beneficiarios, los productos a distribuir y los requisitos que los beneficiarios debieran cumplir para recibir los productos, por ejemplo, el control de salud de la embarazada y el lactante.

4.5. Seguimiento y evaluación

Al igual que para otros programas, el municipio deberá tener la capacidad de supervisar y evaluar el desarrollo de los programas alimentarios y evaluar tanto los efectos esperados como inesperados que éstos puedan producir.

La evaluación del impacto del programa deberá realizarse con dos o tres indicadores sencillos y fáciles de medir, seleccionados previamente de acuerdo a los objetivos del programa.

II. CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS

1. Marco conceptual de los programas alimentarios

Los programas alimentarios se ubican en el contexto general de la planificación y en especial de la planificación alimentaria y nutricional. Esta considera las políticas, estrategias y metas que garantizan la producción, mercadeo, distribución y el acceso a los alimentos a toda la población en un período de tiempo.

En este marco, los programas alimentarios deben desarrollarse de acuerdo a las técnicas y métodos de la planificación moderna, coordinando entre sectores e instituciones, los diferentes esfuerzos que permitan alcanzar los resultados esperados.

2. Elementos necesarios para formular un programa de alimentación para grupos de población

Los programas de alimentación están destinados a mejorar la situación alimentaria y nutricional de los beneficiarios que constituyen el grupo en riesgo, e incidir sobre los factores causales inmediatos que estén afectando su ingesta alimentaria y su estado nutricional. Sin embargo, para mejorar la disponibilidad y consumo de alimentos en forma estable, se requiere mejorar la distribución del ingreso, la capacidad de compra, la disponibilidad de alimentos y aún los hábitos alimentarios de las personas.

Un programa alimentario tiene que estar ligado armónicamente a otros programas o a otras acciones para poder afectar positivamente el estado nutricional de la población en riesgo.

Los programas alimentarios manejados desde el nivel municipal, deben adaptarse a la realidad local y tener el apoyo del nivel regional o nacional. Es esencial que estos programas estén incorporados en los planes de desarrollo nacionales, como respuesta a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación de la población, dentro de un concepto integral de desarrollo humano.

La formulación de un programa de alimentación debe hacerse dentro de un marco lógico, partiendo del conocimiento real del daño o del riesgo, y de las condiciones de la población a la cual se quiere mejorar.

Aspectos clave

2.1. Precisar el fin

Es necesario definir claramente el propósito o fin que se desea alcanzar después de un período determinado, el cual va a dar la orientación general al programa.

Por ejemplo, el propósito de un programa de asistencia alimentaria es mejorar la seguridad alimentaria a través del aumento de la disponibilidad de alimentos de las familias más vulnerables de la



localidad. En un programa materno infantil, los propósitos serán contribuir a mejorar el estado nutricional de las embarazadas enflaquecidas, mejorar el peso de nacimiento de los niños o disminuir la prevalencia de desnutrición en los lactantes y preescolares.

2.2. Establecer objetivos claros y alcanzables

Precisar en forma objetiva lo que se espera lograr con el desarrollo del programa, considerando los recursos físicos, de personal y presupuesto disponibles para ejecutar la acción. De esta manera se busca un equilibrio entre lo ideal y lo posible con el esfuerzo que se puede desarrollar.

Los objetivos deben ser flexibles y permitir modificaciones o ajustes durante la ejecución del programa, ya que aspectos circunstanciales como reducción o incremento de los recursos, la ocurrencia de un fenómeno natural o social, pueden ser motivos para ajustar los planes.

2.3. Fijar metas e indicadores de resultados

Se conocen como metas los productos o resultados esperados de una acción; su logro se mide con indicadores cuantitativos y cualitativos. Una forma lógica de determinar resultados es identificar primero las actividades básicas y luego identificar resultados o productos para cada actividad. Por ejemplo, en una comunidad de alto riesgo, un programa de distribución de alimentos que proporcione raciones de alto valor proteico y calórico a bajo precio durante un período determinado, podría medirse en términos del número de raciones servidas con respecto a las necesidades; la proporción de las calorías y proteínas aportadas por la ración con respecto a las recomendaciones nutricionales de los beneficiarios; etc.

Los indicadores deben ser sencillos, económicos y fáciles de medir.

2.4. Proponer un diseño adecuado

Para formular el programa es fundamental identificar el problema y justificarlo, e identificar la naturaleza y los alcances del programa. Para ello es indispensable:

- **Focalizar**
El uso racional de los recursos disponibles, las limitaciones de tipo logístico, los problemas de personal, impiden atender a toda la población. En estos casos, focalizar significa seleccionar a los grupos de población de las comunidades o áreas geográficas que presentan la mayor urgencia para la solución de sus problemas.
- **Precisar los beneficiarios**
Se deben definir criterios lógicos, entendibles y prácticos para identificar a los beneficiarios, su ingreso al programa y mecanismos de seguimiento y egreso.

En un programa infantil, por ejemplo, los criterios más comúnmente utilizados son la edad, el estado nutricional y la condición socioeconómica de la familia del beneficiario, para definir si corresponde que reciba determinados alimentos.

Otro ejemplo puede ser el grupo de mujeres en edad fértil; si no se puede asistir a todas las mujeres, se debe dar prioridad a las embarazadas y mujeres que están lactando.

2.5. Definir el tipo de alimentos y raciones

Se debe identificar con precisión el tipo de alimento y las raciones que van a ser utilizadas en el programa, esto incluye la consideración de raciones secas para consumo en el domicilio o la entrega de alimentos preparados para consumo bajo control en una institución. Ello permitirá estimar la cantidad de alimentos que se requieren de acuerdo a las necesidades nutricionales de los beneficiarios en el período propuesto del programa.

2.6. Nutrientes, disponibilidad y aceptabilidad

La ración de alimentos debe coincidir con los objetivos del programa, con las necesidades nutricionales de los participantes y con la disponibilidad, aceptabilidad y costo de los alimentos, sean éstos de producción local, donados o importados.

Debe considerarse su sostenibilidad y en ese sentido es deseable que los alimentos a ser utilizados en programas temporales sean de alto valor nutritivo pero de disponibilidad local o regional.

2.7. Asegurar el manejo administrativo

La estructura administrativa debe ser lo más simple y funcional posible. En ésta deben definirse las funciones de los distintos actores: administrador, director, encargado de bodega, oficinistas, comité de voluntarios y otros.

2.8. Considerar acciones de educación a la población

Los programas deben considerar aspectos complementarios de educación en salud, alimentación y nutrición a las familias y a los individuos, usuarios o beneficiarios, con el fin de optimizar la utilización de los alimentos, disminuir la distribución a otros miembros de la familia y las pérdidas. En síntesis, mejorar la efectividad del programa.

2.9. Seguimiento y evaluación

El seguimiento y la evaluación deben satisfacer una necesidad de información estratégica tanto para la gerencia del programa, como para garantizar la obtención de los propósitos y objetivos.

La definición de indicadores para el seguimiento debe realizarse considerando la información realmente necesaria para la toma de decisiones, su facilidad de uso y el costo que demandará recoger y analizar la información recolectada.

Se realizará una evaluación del proceso, la que se expresará en productos resultantes de las actividades del programa, por ejemplo número y tipo de beneficiarios; tipo y cantidad de alimentos distribuidos (en kilogramos). Si se trata de un programa cuyo objetivo final es mejorar la seguridad alimentaria de las familias participantes, los indicadores de resultados podrían referirse al incremento en la disponibilidad de alimentos, expresados en calorías y nutrientes per cápita; en tanto un programa con un objetivo nutricional, puede evaluarse a través de indicadores antropométricos (peso para la talla en niños; peso de nacimiento en las embarazadas, etc.).

En la formulación del programa se debe considerar el desempeño de las distintas unidades y estimar el uso de los recursos durante todo el tiempo que éste existirá.

3. Tipos de programas

PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN MATERNO INFANTIL

Los programas de alimentación materno infantil están destinados a favorecer el estado nutricional y de salud de las embarazadas, mujeres en período de lactancia y niños menores de 5 años.

Estos programas:

- Deben ser coherentes con las políticas nacionales de alimentación, nutrición y salud.
- Deben desarrollarse de acuerdo a la situación nutricional de los grupos de población del municipio.
- Deben tener metas factibles, alcanzables y medibles.
- Deben considerar la situación socioeconómica y los patrones culturales de la población. Un aspecto esencial es considerar el empleo del tiempo de las mujeres; es decir, el destinado a labores productivas, y el ocupado en tareas de naturaleza maternal y familiar.
- La participación de la comunidad debe ser considerada desde el inicio, tanto en la decisión como en la planificación y ejecución del programa.
- Debe tomarse en cuenta la capacidad y el nivel de cobertura de los servicios existentes, con respecto a lo que se desea alcanzar.
- Debe tomarse en cuenta la capacidad de las instituciones a cargo del manejo del programa.
- Debe tomarse en cuenta también la protección del medio ambiente.
- En los niños pequeños, deben considerar su capacidad gástrica y la digestibilidad de los alimentos, usando mezclas adecuadas para su edad.



Algunos criterios de riesgo:

Se considera población en riesgo a las mujeres embarazadas o lactando, a los lactantes y preescolares, ya que por su condición fisiológica tienen requerimientos nutricionales mayores y su condición puede afectarse por muchos factores.

En el grupo de mujeres, debe darse énfasis a las con baja escolaridad, las que no presentan ganancia adecuada de peso durante el embarazo, mujeres con niños de bajo peso al nacer, multíparas con embarazos no espaciados y adolescentes embarazadas.

Las mujeres lactantes de alto riesgo son aquellas con partos gemelares, multíparas, enfermas o desnutridas, de condición socioeconómica y escolaridad bajas.

Preescolares en riesgo son los niños menores de 5 años con algún grado de desnutrición, con una inadecuada ganancia de peso y pertenecientes a familias de nivel socioeconómico bajo.

Características de la ración alimentaria

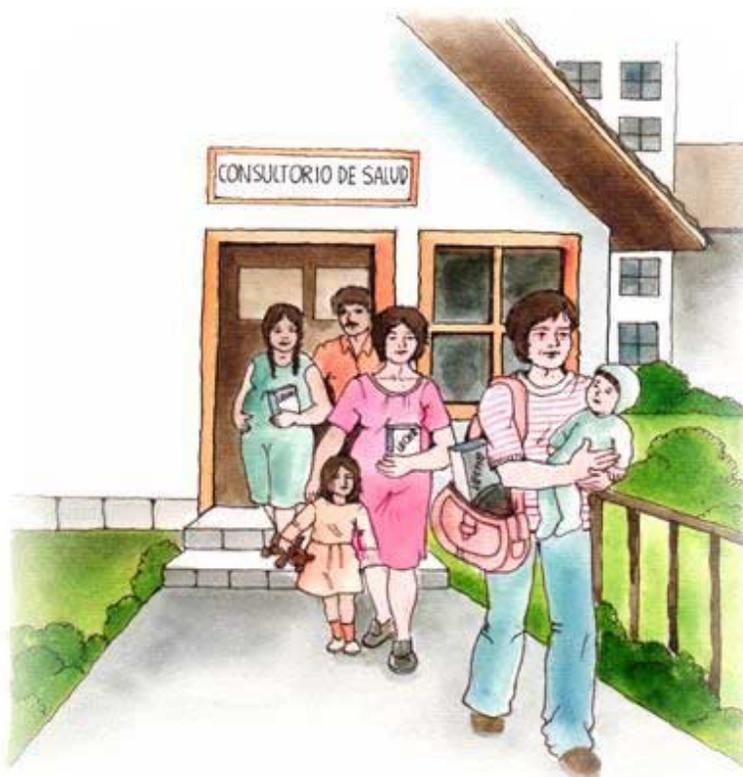
La ración de alimentos será establecida de acuerdo al propósito general del proyecto, es decir de subsistencia, complementaria, protectora o curativa.

Los alimentos que conforman la ración deberán ser de preferencia adquiridos en el país en el que se ejecuta el proyecto. Si ello no es posible, los alimentos donados deberán ser parte del patrón alimentario de la población y no crear dependencia.

Los programas de alimentación materno infantil pueden desarrollarse en 3 tipos de ambientes:

- **En el Centro o Puesto de Salud:** en cuyo caso los alimentos se entregan en seco, en raciones familiares o individuales con una frecuencia de una vez al mes.
- **En la comunidad:** puede darse el caso que actividades preventivas de salud y de comunicación o educación en salud, sean un componente de un paquete de servicios a nivel comunitario, con participación de voluntarios o promotores de salud. En este caso también los alimentos se entregan en seco en raciones familiares a los beneficiarios.
- **En las guarderías infantiles o centros especiales** de cuidado del niño: en este caso los alimentos deben entregarse preparados o cocinados y servidos de acuerdo a las normas que prevalezcan en el centro.

Los programas de alimentación materno infantil han sido criticados ya que se les atribuye un papel de estímulo para la demanda de servicios. Sin embargo en la mayor parte de los casos, los programas alimentarios y los servicios preventivos se han complementado.



PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Esta modalidad de programa existe en muchos países en vías de desarrollo y aún en países desarrollados, como Estados Unidos y Canadá.

En general, los objetivos de estos programas se orientan principalmente hacia logros educativos, como aumento de la matrícula y la asistencia escolar, o a mejorar la capacidad de aprendizaje. Los objetivos nutricionales son secundarios y en ocasiones no son considerados en la formulación del programa.

Cuando incluyen objetivos nutricionales, estos programas procuran brindar un aporte alimentario complementario, o servicios para mejorar o complementar la dieta del hogar a los niños que asisten a una jornada escolar.

Modalidades de este programa

1. En la mayoría de los casos se da un «refrigerio» líquido o sólido (vaso de leche, vaso de avena, un panecillo, galleta). Recientemente varios países de América Central han iniciado un programa con una galleta nutricionalmente mejorada, enriquecida con algunos micronutrientes.
2. En otros países existen cocinas o comedores escolares donde el niño puede recibir un desayuno o almuerzo previamente preparados por un patronato, junta local de padres, o cocineras especialmente pagadas para ello. Algunos países han entregado la alimentación escolar a concesionarios privados, con servicios controlados por organismos dependientes del Ministerio de Educación.

Ventajas del programa de alimentación escolar:

- Puede ser bien organizado y controlado
- La ración puede adaptarse a las necesidades de los niños
- Los niños consumen la ración como parte de una actividad educativa o en período de receso
- Se puede seleccionar a los beneficiarios con criterios técnicos y sociales objetivos



Desventajas:

- Puede haber sustitución de comidas importantes en el hogar (almuerzo o cena).
- Las escuelas no tienen facilidades de almacenamiento y control.
- Sobrecarga el trabajo al personal docente.
- Las escuelas no tienen facilidades para cocinar.
- Los niños asisten a la escuela 160 a 200 días y en el período restante muy pocos países pueden ofrecer el servicio.
- Los efectos e impacto biológico del programa son difíciles de evaluar, debido a la edad del niño y otros factores no controlables.

Criterios de selección

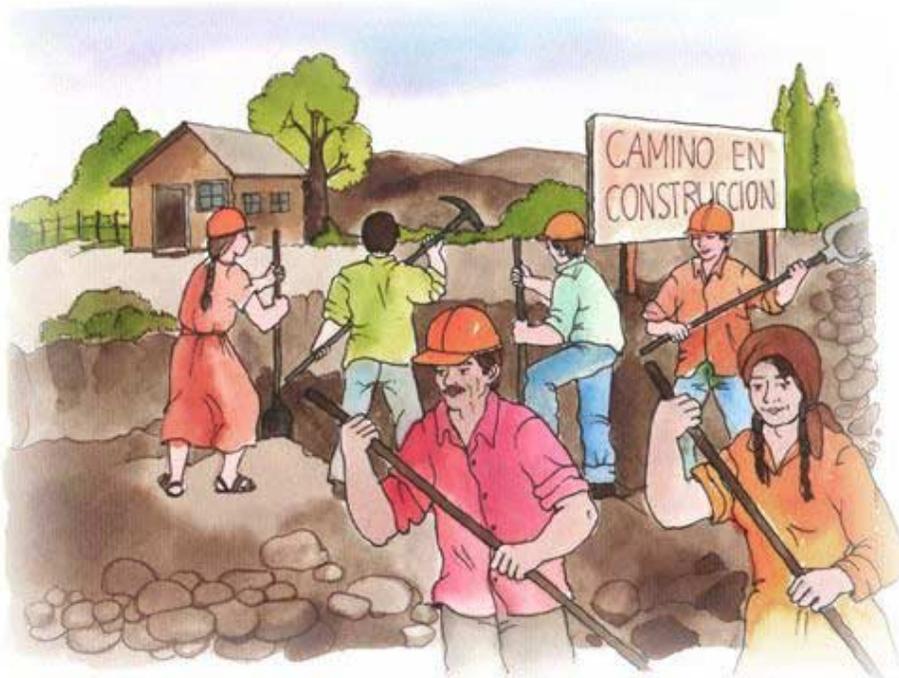
Es difícil establecer criterios de selección de beneficiarios del programa escolar, sin embargo las siguientes recomendaciones pueden servir de orientación general:

- Focalización: es preferible concentrar el programa en zonas geográficas donde el problema es más grave. En el municipio, seleccionar las localidades de mayor riesgo.
- Selección dentro de la escuela: idealmente debe cubrirse a todos los alumnos de la escuela, si por falta de recursos no se puede, se debe dar prioridad a los niños pequeños (6-9 años) y no hacer distinciones dentro de una misma sección o aula.

PROGRAMAS DE ALIMENTOS POR TRABAJO

Se basan en la entrega temporal de una ración familiar o individual a adultos subempleados, desempleados, voluntarios o a grupos de individuos en períodos de capacitación.

Los alimentos han sido utilizados como estímulo para impulsar una serie de micro-proyectos y para desarrollar períodos cortos de capacitación sobre determinadas destrezas. Sin embargo, estos programas han sido objeto de críticas, debido a que el valor real de la ración entregada es siempre inferior al del salario mínimo por jornal y en algunos países existen experiencias en que los alimentos son vendidos por los beneficiarios, a un precio mucho menor de su valor real, favoreciendo así a intermediarios sin escrúpulos que negocian



con los alimentos distribuidos. En países donde han existido conflictos, se ha criticado el enfoque político de los programas.

Sin embargo, la modalidad de alimentos por trabajo ha sido una alternativa de apoyo al ingreso temporal y/o al acceso a alimentos de familias beneficiarias pobres en muchos proyectos de desarrollo rural. Una de sus principales ventajas reside en la posibilidad que brindan para limitar la migración temporal de los campesinos, en la medida que estimulan la inversión en sus propias comunidades.



Estos programas pueden realizarse con mucho éxito, si se consideran los siguientes aspectos:

Focalización: este tipo de proyectos debe realizarse en lugares donde existe evidencia de pobreza extrema, efectos de sequía, inundaciones u otros factores que afecten la producción agrícola.

Aspectos éticos y humanitarios de la ayuda alimentaria: las autoridades, instituciones y la comunidad no deben permitir o tolerar el uso de la ayuda alimentaria con fines de agresión o de segregación política, religiosa u otra orientación mal intencionada.

Proyectos municipales: sumado a lo anterior, las municipalidades, en conjunto con las comunidades, deben preparar una carpeta de proyectos de acción rápida con la intención de aliviar temporalmente los problemas de ingreso o de producción y a la vez contribuir al desarrollo de pequeños proyectos de beneficio colectivo, como la construcción de bodegas, silos, puentes, construcción de letrinas, introducción de agua potable, reforestación de cuencas, sistemas de riego, cursos de capacitación, etc.

PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

Cualquier país o región está expuesto a una catástrofe o desastre natural o provocado por el hombre. Los desastres son sucesos que producen un trastorno severo en la organización social, en el ambiente o en la infraestructura.

Originalmente, los programas alimentarios de emergencia estaban destinados a proteger a la población afectada por desastres naturales. Sin embargo, debido a las experiencias vividas en algunos países de América Latina, África y el Este de Europa, en que eventos provocados por el hombre empujan a grandes grupos de población a desplazarse internamente a otras regiones o a emigrar a

otros países, actualmente se incluye en esta categoría a los programas de alimentación para grupos de desplazados y refugiados.

Los desastres pueden clasificarse en:

Desastres naturales: terremotos, inundaciones, sequías prolongadas, huracanes, aluviones, maremotos, erupciones volcánicas y otros provocados por la naturaleza.

Desastres civiles e industriales: accidentes por radiaciones o gases tóxicos; desmoronamientos de infraestructuras (túneles, presas, minas, etc.), explosiones, incendios, choques, descarrilamientos, contaminación de aguas, intoxicaciones alimenticias, etc.

Desastres causados por el hombre: guerras, luchas civiles, disturbios políticos, persecuciones por credos y los correspondientes desplazamientos y migraciones de la población afectada.

En todos los desastres hay un primer momento crítico, en el que el impacto del fenómeno produce conmoción, confusión, desorganización de la rutina y de la actividad de los grupos de población afectada.

El segundo momento es el de la normalización vital, es decir cuando el efecto del fenómeno ha pasado y los grupos de población deben hacer acopio de fuerzas y de organización de recursos para garantizar en forma mínima las demandas vitales que garanticen la vuelta a la rutina de acción.

Preparación del municipio para enfrentar los desastres:

- En condiciones normales, cada municipio debe conocer su población, las vías de acceso, las fuentes potenciales de producción y los sistemas locales y regionales de comercialización. Esta información debe estar siempre actualizada y disponible.
- Toda unidad de gobierno y grupo de población debería tener una organización o equipo mínimo para actuar en un caso de emergencia. Este equipo debe actuar en la fase preparatoria, convocando de inmediato a los sectores que deberán intervenir en la emergencia, de acuerdo a las características de ésta.
- En la segunda etapa de planificación, llamada fase de intervención en la emergencia, se incluye la organización de comisiones, grupos, etc.; la obtención de recursos y la racionalización de los mismos para asistir a la población hasta que se obtiene la normalización vital. Para desarrollar esta fase, sin peligro de desequilibrar los recursos que deben estar al servicio no sólo de la asistencia inmediata, sino también del desarrollo del plan municipal de largo plazo, es fundamental disponer de una adecuada perspectiva del “desarrollo normal” del mismo.
- En una tercera etapa se planifica la estrategia para la reconstrucción y rehabilitación, cuya complejidad y extensión depende del daño provocado por el desastre. Las medidas de reconstrucción son de alto costo, porque implican la reposición total o parcial de la infraestructura o ambiente dañado. La rehabilitación es el restablecimiento de la rutina con medidas transitorias que no implican modificaciones profundas en la infraestructura ni esquemas de producción.

En las situaciones de desastre, el manejo de los alimentos debe formar parte de un conjunto de acciones integrales y orientadas a garantizar las demandas vitales de albergue, saneamiento, alimentación, prevención de epidemias y rehabilitación física y mental de los seres humanos.

Este capítulo se concentrará sólo en los aspectos alimentarios frente a los desastres.

Alimentación y nutrición en situaciones de emergencia: cómo proceder

Evaluación del daño

Una vez sucedida la emergencia, en el menor tiempo posible, las autoridades y la comunidad organizada deberán organizar grupos, comisiones, brigadas, etc., y aplicar métodos y procedimientos de evaluación de la situación en general y nutricional en especial, cubriendo los siguientes aspectos:

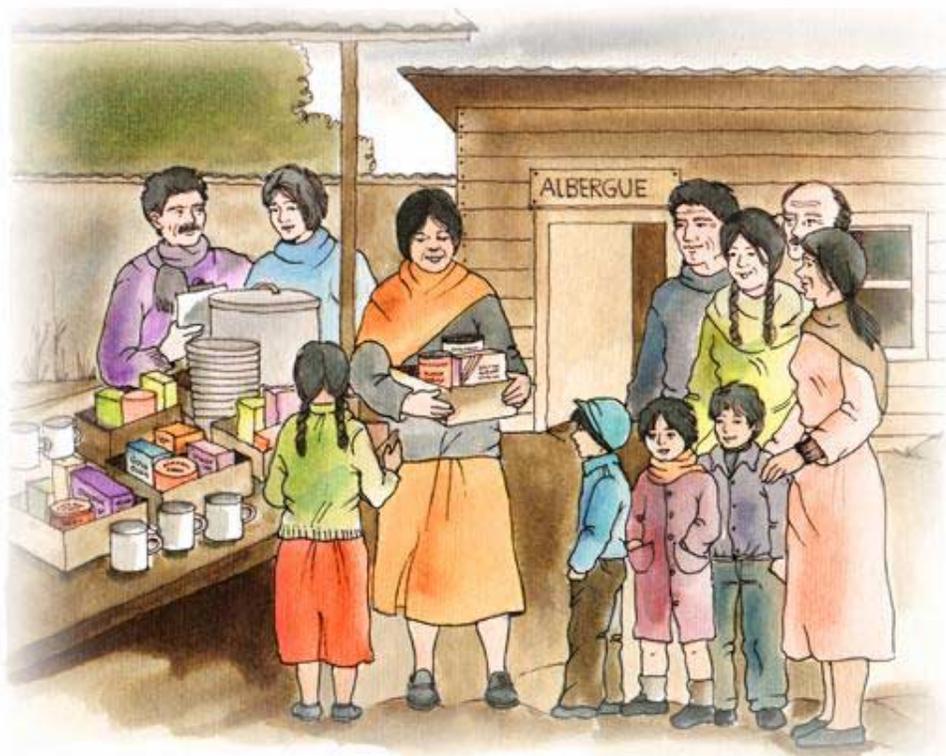
- ¿Provocó el desastre muerte de seres humanos, daño o destrucción total de viviendas?
- ¿Es tan serio el daño que la población pueda quedar aislada por un período de tiempo?
- ¿Es tan serio el daño que no hay agua, energía ni elementos mínimos para responder a la situación?
- ¿Es tan serio el daño que se perdieron todas las reservas de alimentos de algunos hogares o de los centros que los expendían?

Estas preguntas darán información de lo mínimo que se debe saber, razón por la cual las brigadas o grupos de evaluación organizados deben concentrarse en los siguientes métodos e instrumentos de trabajo:

Censo

Lo más pronto posible deberá levantarse un censo basado en datos previos y en la información actual. Para levantar un censo se requiere aumentar el trabajo hacia localidades, barrios, cantones o distritos, solicitando a las familias la información que se requiere.

Los datos fundamentales que una hoja censal de emergencia debe contener por familia, son los siguientes:



- Nombre del jefe de la familia.
- Nombres, edades, sexo y si es posible estado fisiológico de todos los componentes de la familia (embarazada, lactante, enfermos, etc.).
- Información básica sobre accidente o daño físico de cualquiera de los miembros actuales.
- Información sobre muerte por la emergencia de cualquiera de los miembros de la familia.
- Condiciones de la vivienda.

Evaluación de la situación nutricional

En una emergencia es necesario identificar con precisión cuál es el estado nutricional actual de la población para medir el riesgo posible de cada grupo (se debe evitar hacer uso de técnicas sofisticadas).

La población puede estar en buenas condiciones, pero si hay falta de abastecimiento de alimentos durante un período prolongado, puede entrar en riesgo y si es una población ya afectada, el desastre puede precipitar o contribuir a un mayor deterioro.

Con fines prácticos se recomiendan dos indicadores para utilizar en situaciones de emergencia:

- Peso para la talla en niños menores de 5 años. Utilizando balanzas portátiles y cintas métricas, y con una metodología estandarizada, se puede pesar y medir a los niños de la familia, de preferencia a los menores de 5 años.
- Se puede utilizar también en forma rápida, la medida del perímetro del brazo; este método permite definir en forma rápida cuál es la situación nutricional de una población determinada en un período dado.

La aplicación de estos indicadores, así como los criterios para interpretarlos, deben ser coordinados por el personal de los Centros de Salud locales.

Determinación de las reservas alimentarias

De una manera rápida puede definirse si se cuenta con algún tipo de reservas de alimentos, como aceite, leche en polvo, granos, etc. Es difícil determinar esto en cada familia, por lo que la autoridad a cargo del manejo de la situación de emergencia puede hacer una evaluación de las reservas alimentarias de los centros comerciales, centros de acopio y distribución y establecer disposiciones legales de control de estas reservas para evitar la especulación o el pillaje.

La forma más sencilla es identificar los centros de acopio o comerciales y definir con sus propietarios cuál es el tipo de alimento disponible, sus volúmenes y cuál era su costo previo al desastre, cuáles serían los mecanismos para poder movilizar estos alimentos en caso de necesidad y cuáles serían los mecanismos de compromiso, tanto de aporte por parte de los propietarios como de compra y venta por parte de las familias o de las autoridades.

Solicitud de ayuda externa

Si no existe disponibilidad local o los alimentos existentes no son suficientes, debe solicitarse de inmediato la ayuda del gobierno central.

Centros de distribución

Cualquiera sea la magnitud del desastre siempre quedan lugares disponibles, como iglesias, escuelas, estadios, etc. donde podría concentrarse a la población, así como espacios para el almacenamiento de los alimentos.

Organización de la distribución

Una vez garantizada la disponibilidad de los alimentos, de origen local o asistencia externa, es importante organizar grupos y turnos para preparar y distribuir las raciones.

Se debe garantizar un sistema de registro de beneficiarios, espacios y fuentes de energía que permitan organizar centros de preparación y distribución masiva de alimentos, con seguridad, higiene y personas responsables de las distintas fases de la preparación y distribución de los alimentos.

Los grupos organizados deben asignarse a sí mismos sus funciones, sus relaciones y turnos para cumplir las distintas tareas.

Focalización de la asistencia alimentaria

Si la disponibilidad alimentaria de emergencia es muy crítica o reducida, deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos:

Primero, los centros de acopio y distribución deben coordinarse para asistir a aquellos grupos de población que fueron más afectados (por ejemplo, aldeas más afectadas, barrios más afectados, familias más afectadas).

Segundo, priorizar la atención a los que por efectos del desastre quedaron heridos, traumatizados, etc., porque requieren cuidados especiales y sus demandas alimentarias son mayores. Siguen, en prioridad, los niños menores de 5 años, las mujeres embarazadas y en período de lactancia; luego se establecen los mecanismos para asistir al resto de la población, niños de 6 a 15 años, adolescentes, ancianos y por último los adultos.

Manejar este orden es complicado pero necesario. Si la disponibilidad lo permite, debe brindarse alimentos a todos en el orden que sea necesario establecer.

Ración de supervivencia

La ración debe basarse en los requerimientos de energía y proteínas establecidos por FAO/OMS/ONU en 1985 y las recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre Nutrición en Situaciones de Emergencia (Ginebra, septiembre 1988). Se estima que una ración de 1.800 a 1.900 kilocalorías por persona/día durante el período que dura la emergencia es suficiente para cubrir las necesidades de la mayor parte de la población (Anexo 1).

La ración puede ser ligeramente incrementada, cuando la población está viviendo en condiciones desventajosas de clima como frío extremo, calculándose un 5% adicional a la ración por cada 5 grados de temperatura bajo los 20 grados centígrados. Otras situaciones a considerar son la condición de embarazo, lactancia y enfermedad o traumatismo, en cuyo caso se debe incrementar la ración en un 10 a un 25%, dependiendo de la disponibilidad de alimentos existente.

Composición de la ración

Es muy importante definir la composición de la ración frente a una emergencia. Lo primero que la población necesita es agua y reponer las calorías que necesita para su metabolismo basal y para enfrentar las condiciones del clima. Si existe la posibilidad de balancear la dieta durante el período que dure la crisis, se considera que debe haber un aporte de un 10 a 12% de las calorías totales derivadas de las proteínas y un 10 a 15% de las calorías derivadas de las grasas.

Adicionalmente, las raciones deben suministrar los requerimientos mínimos de vitaminas A, B, C, hierro y ácido fólico.

Tipo de alimentos

En una emergencia, por aspectos logísticos, de cálculo de ración y conservación, deben considerarse las facilidades de almacenamiento, preparación, distribución y control. Por tal razón, los alimentos deben reunir las siguientes condiciones:

- Fáciles de transportar y almacenar.
- No perecederos, es decir, que no se deterioren por el calor, la humedad y otras situaciones del ambiente (no pueden almacenarse alimentos perecederos).
- Que puedan manejarse en raciones masivas (bolsas de 45 kilos, galones, latas, toneles, etc.).
- De fácil preparación.

Por esa razón se recomienda, en casos de emergencia, los siguientes alimentos:

- Cereales: arroz, avena y similares.
- Leche en polvo.
- Aceite vegetal.
- Carnes o pescados enlatados.
- Azúcar y sal.

Para la preparación de los alimentos en situaciones de emergencia, se debe considerar:

- Facilidades para la preparación de más de 100 raciones por turno.
- Métodos prácticos de preparación y cocción.
- Fuentes de abastecimiento de agua pura o clorada para evitar problemas de contaminación.
- Preparaciones que consuman la menor cantidad de energía posible (gas, leña, electricidad).
- Alimentos que puedan prepararse en un período corto de tiempo
- La organización de la población para recibir su ración y consumirla en forma ordenada.

En todo este proceso, las autoridades municipales deberán coordinar y utilizar el potencial humano que representan las instituciones civiles, militares y religiosas.

Un esfuerzo conjunto de la municipalidad, maestros, ejército, sacerdotes, pastores y líderes comunales harán viable y más eficiente la evaluación del daño y la planificación y ejecución de acciones como las mencionadas anteriormente.

III. SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS PARA LOS DISTINTOS PROGRAMAS

1. Metodología para la identificación de grupos en riesgo en la población afectada

Para organizar programas alimentarios, se debe utilizar una metodología práctica y fácil de aplicar, de acuerdo a los recursos disponibles en el municipio.

En su forma más sencilla, tal metodología no tiene por qué ser costosa; en el municipio existen diversos grupos organizados, como instituciones de gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG), iglesias, representantes campesinos y otros, los que pueden ponerse de acuerdo sobre una primera apreciación de la situación, e identificar la información complementaria que haga falta. Esta información se puede completar en una segunda fase, con la información secundaria existente en los distintos sectores y, en especial, con información primaria recogida en el marco del trabajo rutinario de cada institución.

El riesgo nutricional se determina a través de la aplicación de un conjunto de procedimientos e indicadores que evidencian o predicen el deterioro nutricional de una población. Para definir riesgo se debe trabajar con el grupo de población más vulnerable. En términos nutricionales, se consideran vulnerables a los grupos materno, infantil y escolar. Desde el punto de vista social, son vulnerables todos los grupos cuya extrema pobreza no les permite cubrir sus necesidades alimentarias básicas.

De no existir una vigilancia sistemática del estado nutricional de la población en los servicios de salud (ver Capítulo 2), es necesario articular una metodología sencilla de evaluación nutricional a nivel municipal, para identificar los problemas de inseguridad alimentaria o deterioro nutricional.

Un grupo técnico integrado por miembros del sector salud y educación dentro del municipio puede, con cierta orientación, conducir una evaluación confiable con la participación de auxiliares, técnicos de salud, maestros y voluntarios de las comunidades, en lo posible dirigidos por profesionales del sector salud.

Organización de la evaluación

- Constituido el equipo, se define el objetivo y se distribuyen funciones y responsabilidades.
- Se colecta información de fuentes secundarias (oficinas del censo, registro civil, registros hospitalarios, reportes de centros de salud). La información a revisar debe comprender un período de 3 a 5 años previos para definir prevalencias y tendencias.
- Aunque la información de fuentes secundarias evidencie el problema, es necesario hacer de todas maneras una evaluación con fuentes primarias para establecer la línea de base del programa.
- La información a coleccionar está ligada al uso de indicadores confiables, sus puntos de corte y referencia y su interpretación sencilla.

- La información obtenida debe ser compartida con las entidades que trabajan en el municipio, con las autoridades y la población.
- Para el estudio de cada indicador, existen variables y métodos estándares disponibles en las oficinas de salud y/o nutrición, las cuales deben aplicarse.

2. Indicadores para definir la situación nutricional

En general los países disponen de un conjunto de indicadores para clasificar el estado nutricional de la población e identificar los grupos en riesgo. Si el municipio necesita realizar una selección de beneficiarios de programas de asistencia alimentaria con criterios nutricionales, éstos deben basarse en los criterios definidos para el país, los que se encuentran disponibles en el sector salud.

A. Indicadores antropométricos

Los indicadores más utilizados son los antropométricos, como el bajo peso al nacer, la relación peso para la talla o la talla para la edad

El bajo peso al nacer es un indicador del estado nutricional del recién nacido. La mayoría de los países utilizan 2,5 kilos como punto de corte. Sobre 2,5 kilos el niño es considerado normal y bajo 2,5 kilos es un niño en riesgo nutricional o desnutrido al nacer. Es utilizado para focalizar y evaluar programas de complementación alimentaria durante el embarazo.

Las poblaciones con menos del 7% de niños con bajo peso se consideran normales; en riesgo leve o moderado a las poblaciones con 8 a 15% de niños con bajo peso y en riesgo alto a las poblaciones con 16% y más de niños con bajo peso al nacer.

El peso para la talla es un indicador que define condiciones de riesgo nutricional en el seguimiento del crecimiento y desarrollo del lactante y preescolar (aunque puede usarse también en el grupo escolar). Los servicios de salud disponen de criterios y tablas de clasificación del estado nutricional de los diferentes grupos de edad usando este indicador. Si el municipio requiere información de este tipo, debe solicitar la asesoría del personal de salud para utilizar los criterios definidos y aceptados en el país.

La talla para la edad refleja la historia nutricional del niño. Puede ser utilizado en programas de larga duración, o para justificar programas de fortificación de alimentos con micronutrientes que afecten la talla y que sean deficitarios en la alimentación de la población a intervenir. Igual que el caso anterior, los criterios de clasificación deben ser los mismos que utilizan los centros de salud nacionales.

B. Indicadores sociodemográficos

Si existe información disponible, pueden utilizarse en forma complementaria indicadores como la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad de 1 a 4 años o la tasa de mortalidad materna, que reflejan los diversos condicionantes sociales, económicos y de salud que caracterizan la situación de una determinada población.

La sola evidencia de bajo peso al nacer, desnutrición por peso talla o talla edad, o una alta tasa de mortalidad infantil, es suficiente para decidir una intervención alimentaria y nutricional en una población.

C. *Indicador para situaciones de emergencia*

Si en situaciones de emergencia se desea hacer una identificación de riesgo, con un método simple y práctico, puede utilizarse la medida de circunferencia de brazo, la que al ser interpretada como porcentaje de niños con circunferencia de brazo por debajo de un punto de quiebre, es una orientación confiable para decidir un programa alimentario de emergencia.

Se construye midiendo con una cinta métrica, la circunferencia de la parte media del brazo del niño (estimada desde el hombro hasta el codo). En esta porción media se mide el brazo y se expresa en centímetros con una cifra decimal.

A nivel individual se considera que un niño es normal, cuando la circunferencia de su brazo mide más de 13,5 cms.; en riesgo moderado cuando mide entre 12,5 y 13,5 cms. y en riesgo severo, cuando mide menos de 12,5 cms.

A nivel de la población se considera que cualquier grupo con más del 7% de niños desnutridos usando este método constituye un grupo objetivo para una intervención alimentaria y nutricional.

En términos prácticos se recomienda:

- Usar indicadores de información disponible como bajo peso al nacer y tasas de mortalidad como factores de riesgo.
- Usar peso/talla y talla/edad como indicadores de prevalencia de desnutrición.
- Usar circunferencia de brazo en niños como factor de decisión en emergencias para organizar programas alimentarios.

D. *Selección de beneficiarios para los distintos programas*

Definición de beneficiario: es la persona (o familia) identificada como candidato elegible para recibir una ración de alimentación establecida por el programa.

Usando criterios de riesgo y tratando de priorizar los grupos más vulnerables, los beneficiarios para los programas alimentarios son: las mujeres bajo control en un servicio de salud por embarazo/puerperio/o lactancia; los niños de 6 a 60 meses de edad bajo control de crecimiento y desarrollo en un servicio de salud, guardería o centros de cuidado especial; los niños de 6 - 9 y 10 -14 años de edad que asisten a la escuela en jornadas diurnas durante un ciclo escolar; los beneficiarios de programas de alimentos por trabajo (individuo que recibe una ración por la participación en una jornada de capacitación o de trabajo para un proyecto comunal) y los beneficiarios de programas de emergencia o personas elegibles para recibir ración (es) alimentaria(s) por el período que dure una emergencia debida a un desastre natural o provocado.

IV. ADMINISTRACIÓN DE LOS ALIMENTOS

1. Aspectos gerenciales básicos de la administración de los alimentos

Los consejos de desarrollo de las municipalidades, deberán establecer un esquema claro del manejo de los programas en donde se delimiten las responsabilidades, funciones, normas y tareas a cada nivel y para cada responsable.

Son responsabilidades de la entidad que gestiona, planifica y ejecuta los programas alimentarios:

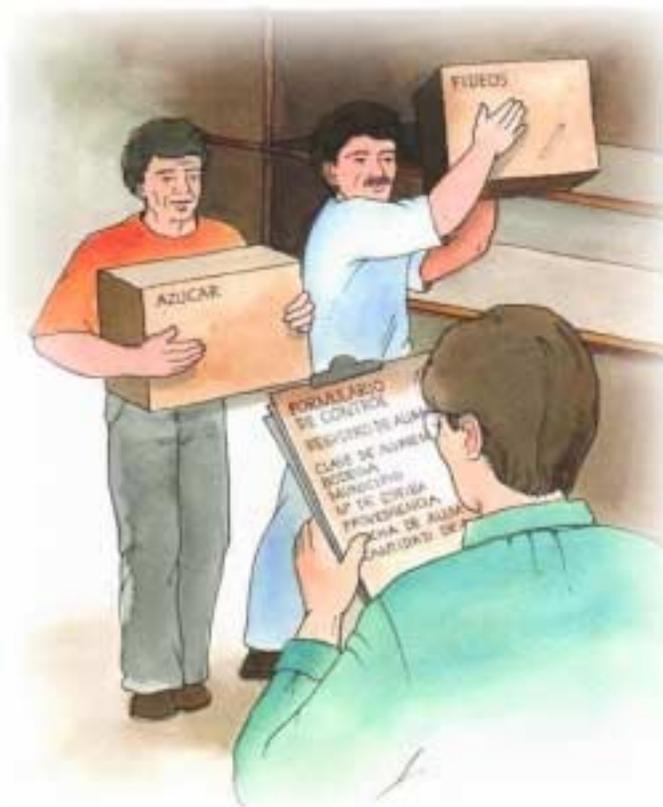
- La definición de mecanismos para el desarrollo y ejecución de los programas de alimentación y nutrición. Especial importancia debería darse a la coordinación, especialmente con las entidades de otros sectores y ONG que laboran en su área de influencia.
- La formulación del programa incluyendo la obtención de los alimentos por compra local, importación o donación.
- El establecimiento de convenios marco.
- Atribución de funciones a las distintas personas y/o comisiones encargadas de las distintas tareas del programa.
- Asegurar el financiamiento y agilizar los trámites para su obtención.
- Verificar la calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos.

Definidos claramente los aspectos anteriores, en la administración de los alimentos se deben considerar las siguientes etapas:

2. Recepción de los alimentos

Si son comprados localmente, la recepción de los alimentos es mucho más simple, puesto que su control o revisión es un proceso fácil, basado en la facturación.

Por el contrario, si los alimentos son importados, especialmente si son remesas donadas por un organismo bilateral o multilateral, la responsabilidad de la recepción de los alimentos se inicia desde el momento que los mismos salen de la aduana. La experiencia en algunos países de Centroamérica y América Latina en general, es que la recepción de los alimentos la hace una tercera institución ligada a los programas de acción social de los gobiernos (Secretarías de la Presidencia, Comités de Emergencia, etc.). Como



sea, la recepción de los alimentos siempre debe hacerse contra una guía de entrega, bajo estricta supervisión, en la cual deben participar varios miembros de los consejos de la corporación o de la comunidad. La guía debe establecer claramente la información respecto al tipo de alimentos, la forma en la que están envasados (bolsas de cartón, papel, polietileno, cajas, latas, etc.), el peso por unidad y total por cada tipo de alimento y las condiciones en que se reciben los alimentos.

Los formularios de recepción deben contener espacio para rechazar o descartar alimentos en mal estado, tales como bolsas rotas, harinas o alimentos en polvo endurecidos, alimentos contaminados con excremento de aves, dañados por roedores, con presencia de hongos, latas abiertas u oxidadas, así como recipientes abiertos o cajas derramadas, etc. Una vez recibidos los alimentos, éstos deben ser apilados de inmediato de acuerdo a sus características: tipo de producto, envasado en sacos, cajas, latas, etc.

Las pilas deben marcarse con rótulos de cartón visibles, que identifiquen el tipo de alimento, la calidad estimada, la fecha de recepción, etc. Es necesario que la persona asignada sea responsable de la recepción y entrega, conforme a procedimientos de inventario y balances.

Los riesgos de recibir alimentos en malas condiciones, están relacionados con posibles daños a la salud de los beneficiarios. Los riesgos más comunes que dañan la calidad de los alimentos son la humedad, el polvo, los roedores y los insectos, especialmente gorgojos.

Los alimentos contaminados pueden causar daños al ser humano. Las causas más frecuentes de contaminación, son la presencia de la bacteria *Clostridium botulinum* en latas perforadas y la contaminación con aflatoxinas en granos contaminados con hongos.

3. Almacenamiento y conservación de los alimentos

Para garantizar un almacenamiento adecuado, idealmente deberá construirse una bodega con determinadas dimensiones o características. De no ser posible contar con una bodega apropiada en dependencias del municipio, se debe buscar espacios que reúnan como mínimo las siguientes características:

- Que estén próximos a los lugares de distribución.
- Que reúnan los requisitos mínimos de espacio, iluminación y ventilación.
- Que sean seguros contra la humedad, insectos, roedores, riesgo de incendio o robo.
- Que las puertas sean amplias y con rampas para carga y descarga para recibir a las unidades de transporte.
- Que dispongan de un espacio mínimo para oficinas de control.

Además de lo anterior, es indispensable contar con personal motivado, capacitado y honesto para el manejo de los alimentos. En el manejo de las bodegas, es necesario utilizar un riguroso sistema de registro e inventarios de la cantidad y tipo de alimentos existentes y sus condiciones, incluyendo fecha de vencimiento. El acceso a sistemas computarizados de control es lo óptimo, cuando los recursos lo permiten. Cada vez que se reciba o entregue una nueva remesa de alimentos, éstos deben anotarse o restarse de inmediato en las tarjetas, libros o archivos computacionales de registro y balance (Anexo 2).

Aspectos de seguridad

Las puertas, ventanas y lugares de acceso a las bodegas deben ser seguros y vigilados durante el día y la noche. Cada movimiento que se haga en la bodega debe registrarse en la respectiva guía de ingreso o egreso. Deben levantarse inventarios físicos cada 30 días.

Cómo almacenar los alimentos

Los alimentos deben almacenarse por clase, grupo o categoría en estanterías que no toquen directamente la superficie del suelo, sino utilizando tarimas de madera u otro material no poroso y fácil de limpiar. Entre una estantería y otra debe haber espacio suficiente para circular y permitir la ventilación. Cuando se deben trasladar los alimentos almacenados, es necesario evitar el arrastrar los sacos, especialmente en superficies húmedas, así como halarlos con ganchos o por las puntas para que no se rompan.

Las estanterías deben estar a la distancia de un metro de las paredes de la bodega y a una distancia de 1,50 metros de todas las vigas, techo o cielo raso. Los pasillos de las bodegas deben ser rectos, despejados, libres de postes o columnas. Todos los pasillos deben conducir directamente a las puertas de la bodega.

Las bodegas deben tener por los menos un pasillo transversal y pasillos alrededor de todo el perímetro. La altura ideal de las pilas para sacos de granos o harinas es de cuatro a cinco metros. La pila ideal para aceites o líquidos envasados no debe pasar de los cuatro metros. Los alimentos de reciente ingreso deben ser almacenados en espacios posteriores, para que los almacenados con anterioridad sean los primeros en despacharse.



Los alimentos dañados deberán separarse y eliminarse del inventario. Además de las características físicas, las bodegas se deben mantener limpias, eliminando los residuos que caen de las bolsas durante la carga y descarga, así como las cajas y bolsas vacías. Esto facilita el control de plagas de insectos o de roedores. El control de plagas de insectos debe establecerse de acuerdo a las características de la bodega; las paredes deben ser lisas, sin huecos, las ventanas deben estar protegidas con mallas de alambre finas y los techos deben ser de preferencia de asbesto o cemento.

En el caso de plagas de insectos, debe fumigarse con insecticidas de acuerdo a las indicaciones, frecuencia y precauciones que cada insecticida requiera. Es indispensable solicitar apoyo técnico de las entidades especializadas en saneamiento ambiental para manejar las fumigaciones.

Presencia de roedores

La presencia de roedores generalmente es detectada por los excrementos encontrados en distintos lugares de la bodega o lugares cercanos. Una vez detectados los roedores, su control debe de hacerse mediante la colocación de trampas prensiles, especialmente colocadas contra la pared a los lados de las bodegas, cada 15 o 20 metros. Las trampas deben inspeccionarse diariamente y no deben contener cebos químicos.

4. Distribución y transporte

La normativa para distribuir los alimentos incluye el tipo de alimentos, envases, el censo de beneficiarios del programa, la identificación de las poblaciones y sus distancias. En el caso de envío de una bodega municipal a las comunidades, se deben estimar adecuadamente las necesidades y organizar los grupos a quienes se van a distribuir los alimentos.

Dependiendo de las condiciones de los caminos, se deben establecer entregas mensuales, bimestrales o trimestrales.

En el caso de los programas de distribución de alimentos preparados, el encargado de la bodega deberá hacer entregas diarias de los alimentos necesarios para preparar la cantidad de raciones establecida a los encargados de la preparación y distribución. Las cocinas donde se preparan estos alimentos deberán estar protegidas siguiendo las mismas normas de las bodegas.

Para la distribución individual de los alimentos preparados (cocinados) se debe tener un estimado de la densidad calórica y proteica por unidad de medida (vaso, taza, cucharón). De preferencia se deben tener moldes o recipientes con la ración calculada para facilitar la distribución.

Respecto al transporte y la distribución de los alimentos a las comunidades, es necesario contar con un sistema de transporte mecánico o motorizado seguro y confiable. El transporte puede ser organizado con apoyo del programa y aportes de la comunidad para brindar un servicio de mantenimiento adecuado a las unidades de transporte. Los conductores deben contar con información adecuada de las rutas, mapas y comunidades a ser cubiertas, así como de los responsables de la recepción y control de los alimentos a su llegada a cada lugar.

En casos especiales, en comunidades o poblaciones de difícil acceso, deben considerarse sistemas de transporte alternativo incluyendo animales de carga, paracaídas u otros.

5. Control de la inocuidad y calidad de los alimentos

Como se dijo anteriormente, el control de los alimentos se inicia desde el momento de la recepción y los responsables del programa deberán tener la capacidad de detectar los alimentos contaminados, alterados, adulterados o falsificados, por constituir un riesgo para el consumo humano.

Se debe considerar la contaminación bacteriana por hongos y toxinas, la contaminación química por exceso de insecticidas o fertilizantes y la contaminación por radiación, si es que los alimentos proceden de algún país en donde se hubiere presentado algún desastre nuclear.

Para esto las guías de despacho deberán especificar la información de los lugares de donde se originó el envío, fecha de almacenamiento y condición de inocuidad de los mismos. El control de los posibles problemas de contaminación, garantizará la inocuidad y la calidad de los alimentos.

Para una mejor administración, la comisión, comité o grupo encargado del programa, debe designar a una persona como responsable del control de la bodega y que varias personas constaten y controlen los inventarios.

En el Capítulo 4 se detalla la organización y funciones del Sistema Municipal de Control de Alimentos, responsable del control de la inocuidad y calidad de los alimentos de los programas de asistencia alimentaria.

V. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

1. Sistema de información y control

Las autoridades municipales y los administradores del programa necesitan información actualizada, confiable y completa para tomar decisiones fundamentadas sobre el desarrollo del mismo.

Los administradores generalmente reciben información formal e informal. La formal se obtiene de instrumentos establecidos como informes administrativos, financieros y estadísticos de rutina. Estos informes deben seguir un patrón, tienen una periodicidad regular y constituyen la parte más utilizada de los sistemas de información gerencial.

Por el contrario, la información informal incluye rumores y discusiones no oficiales del personal que trabaja en los programas, y aunque eventualmente puede ser valiosa, depende mucho de la experiencia personal, madurez, sentido común y seriedad de las personas que entregan la información para poder utilizar los datos obtenidos por esta vía.

Los programas y proyectos que no tienen un sistema de información efectivo tienen serias debilidades de manejo.

La información debe utilizarse para tomar decisiones, para ampliar la rentabilidad de los programas y para evidenciar la forma como se está desempeñando el programa en función de sus objetivos.

En este sentido, el mejor uso de los sistemas de información en los programas alimentarios está relacionado con el acceso a datos objetivos para readecuar, seleccionar o cancelar grupos de beneficiarios de acuerdo a los objetivos y disponibilidad de recursos.

A la vez el sistema de información servirá para identificar las bondades o problemas de los esquemas de distribución, de los servicios y de los proyectos que el programa está apoyando a nivel comunitario.

Finalmente, a nivel gerencial, el sistema de información deberá servir como un instrumento que oriente la coordinación de las actividades con los distintos actores públicos y privados que participan en el desarrollo social y económico del municipio.

Para ser efectiva, la recolección de información y uso de la misma debe tener las siguientes características:

- Ser continua y regular.
- Confiable.
- Aplicable a todos los niveles de organización del programa.
- Servir de base para elaborar informes.
- Servir para la retroalimentación del programa en sus distintos niveles de ejecución.

Cómo implementar sistemas de información

- Necesidades de información: antes de iniciar un programa, se requiere de información de base sobre el número de comunidades, número de familias, número de potenciales beneficiarios y análisis de la calidad de los servicios.

- Si existen aportes de entidades privadas o de la población para el servicio del programa, ya sea apoyo en efectivo o financiamiento externo o público a alguno de los componentes del programa (transporte, capacitación), etc., se necesita también disponer de esta información para analizar en forma objetiva los gastos operacionales.

Etapas del diseño del sistema de información

Para la buena administración de un programa, es útil responder las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué información se necesita?

El equipo técnico encargado del programa debe decidir sobre esto considerando las normas de las entidades que apoyan el programa y las normas establecidas dentro de los sistemas administrativo-contables de cada país; en términos prácticos se recomienda no coleccionar información innecesaria.

La información básica para el inicio de un programa es la siguiente:

- **División político administrativa del municipio**
Incluye la estructura del municipio tanto política, administrativa y geográfica como el número de localidades, la información del diagnóstico que sirvió de base para seleccionar a los beneficiarios del programa, la información de mapas, caminos, distancias, etc.
- **Información de existencias del y para el programa**
En este rubro deben incluirse los inventarios de bienes para que funcione el programa: alimentos, maquinaria, vehículos e insumos para movilizar los alimentos, registros contables.
- Adicionalmente, a esta información deben agregarse los registros de distribución a los beneficiarios individuales de cada comunidad o grupo; los registros consolidados; los registros de supervisión y los listados de actualización de los usuarios del programa.

2. ¿Con qué frecuencia se debe coleccionar la información?

Esta depende del tipo de información. La información sociodemográfica se colecciona antes de iniciar el programa, la información administrativa contable y financiera se colecciona en forma regular, con una frecuencia mensual o por lo menos trimestral y la información programática de preferencia debe coleccionarse y reportarse en forma mensual.

3. ¿Cómo coleccionar la información?

Para coleccionar la información debe recurrirse a instrumentos previamente ensayados y ajustados a las necesidades de la entidad que maneja el programa. Estos instrumentos pueden ser formularios simples y previamente estandarizados y ensayados, a fin de que sea objetiva y fácil de obtener.

La supervisión debe ser efectiva y los formularios de supervisión y sus respectivos reportes deberán ser también previamente ensayados y probados.

Adicionalmente pueden usarse métodos de evaluación rápidos, como encuestas en muestras pequeñas y grupos focales para evaluar el desempeño del programa.

Los informes de estos métodos deben formar parte de la evaluación del programa.

4. ¿Cómo analizar e interpretar la información?

La información debe analizarse e interpretarse en función del propósito y los objetivos del programa.

El análisis e interpretación de la información contable, financiera, administrativa y programática en su conjunto, debe estar orientada a analizar cuán eficiente es el programa, qué tanto se están cumpliendo los objetivos y cómo reacciona la población beneficiada en función del programa.

Así, el análisis de la información desde el punto de vista objetivo, deberá evidenciar los logros del programa y los obstáculos. Se recomienda usar variables matemáticas tipo tasas, porcentajes, análisis de costos, rendimiento de tareas, proyectos iniciados y terminados, capacitaciones logradas, cambios observados, etc.

5. ¿Cómo presentar los informes?

No se puede recomendar un modelo o formato de informe. El municipio y la comunidad que desarrollan un programa alimentario, así como las entidades involucradas, deberán discutir, de acuerdo a las normas requeridas por las entidades que apoyan el programa, un formato de informe que satisfaga a todas las partes.

Sin embargo, en términos generales, como formato se recomienda que un informe contenga una introducción, una descripción de las actividades planificadas para el período del reporte del informe, una descripción de los factores que favorecen u obstaculizan las actividades (huelgas, pérdida de personal, lluvias copiosas, obstrucción de caminos, etc.) y luego una presentación de los avances del programa en el período del reporte, basado en el número de comunidades cubiertas, cantidad de población cubierta, actividades desarrolladas, metas logradas, movimiento de alimentos y costos.

Desde el punto de vista de contenido y presentación, los informes deben ser breves, con énfasis en los aspectos programáticos, administrativo-financieros, de cumplimiento de actividades y de logros de resultados.

Si se tienen facilidades de computación, puede recurrirse a la presentación gráfica de tasas, cuadros, histogramas, etc. Manualmente, pueden desarrollarse cuadros tabulares que presenten la información de una manera clara. A partir del análisis de la información así presentada, los responsables pueden interpretar los logros, obstáculos, bondades y deficiencias del programa.

Para retroalimentar al personal de los distintos niveles de la estructura organizativa, así como a la comunidad; los responsables del programa deberán tener la habilidad de presentar en forma resumida los aspectos principales del informe del período y hacer partícipes a todos los involucrados de estos resultados.

2. Indicadores y métodos para la evaluación de resultados y efectos

Cualquier programa debe tener implícito un sistema para monitorear y evaluar sus resultados.

Para evaluar los objetivos del programa, se requiere incluir en el diseño los indicadores y los métodos para evaluarlos en cada etapa:

1. Primera etapa

Define los objetivos de la evaluación, en términos del logro de los objetivos del programa o los cambios que se espera lograr con la intervención.

2. Segunda etapa

Es necesario evaluar las metas obtenidas, las tareas desarrolladas, la población cubierta, las raciones entregadas, expresándolos como indicadores cuantitativos: porcentaje de lo esperado; reducción de las tasas existentes al inicio del programa, etc.

Estos indicadores deben ser aplicables tanto por el personal de terreno como por los responsables del programa.

3. Tercera etapa

Los resultados pueden separarse en resultados brutos de la actividad planificada y aquí pueden considerarse los resultados en términos de comunidades, grupos, personas beneficiadas, población total, costos por unidad y costos totales por el período de desempeño del programa. Para lograr una evaluación de resultados, debe identificarse también el efecto neto o sea el cambio real logrado. Los efectos netos que un programa alimentario puede evaluar basado en sus objetivos son:

- Aumento de la disponibilidad intrafamiliar de alimentos.
- Generación de acciones que favorecen la disponibilidad alimentaria local y/o familiar.
- Mejoría de los problemas de nutrición y salud que afectaban a la población beneficiaria.

VI. PERSONAL

En el municipio, el manejo de un programa depende de la disponibilidad de recursos humanos, incluyendo personal técnico capacitado, personal voluntario y personal de ONG. Por tal razón, en la estructura y en la organización de un programa alimentario municipal, es importante que el gerente o administrador del programa cuente con un equipo de trabajo motivado y bien calificado.

Aspectos básicos a determinar con respecto al personal son: cuántos trabajadores se necesitan, cómo emplear a los más calificados, cómo ubicarlos en sus puestos de acuerdo a su conocimiento y experiencia y cómo facilitarles la capacitación para mejorar sus destrezas.

Para la selección de personal se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- El reclutamiento de las personas debe basarse en sus habilidades, actitudes, motivaciones y potencial para ejecutar, con sus conocimientos actuales o a través de la capacitación, las labores asignadas para el buen funcionamiento del programa.
- El personal reclutado, para garantizar un adecuado desempeño de sus funciones, debe cumplir plenamente sus tareas y responsabilidades, y recurrir al supervisor cuando sea necesario.

Si no existe un manual, la comunicación verbal y adecuada orientación del personal, evita la pérdida de tiempo y ahorra costos.

Desarrollo del personal

En los programas alimentarios de larga duración, el personal deberá tener acceso a capacitación para mejorar sus conocimientos y habilidades a fin de realizar mejor su trabajo.

La capacitación del personal de los programas alimentarios deberá considerar los aspectos de relaciones humanas, manejo de alimentos: almacenamiento, conservación y distribución, manejo de instrumentos para recolectar la información, el uso de variables e indicadores y los procedimientos para elaborar informes.

Para cada uno de estos temas existen recursos, normas y métodos de organismos técnicos como el PMA, la FAO y los Departamentos o Direcciones de Nutrición de los Ministerios de Salud, a quienes las autoridades municipales pueden recurrir para desarrollar programas de capacitación inicial y de seguimiento en servicio.

Anexo 1

EJEMPLO DE RACIONES DE 1.900 kcal POR PERSONA/DÍA
 (Todas las cantidades se expresan en gramos)

Alimento	Ración 1	Ración 2	Ración 3
Harina de trigo (maíz, arroz)	400	400	400
Tubérculos	20	60	40
Aceite	25	25	25
Cereales molidos	30	-	-
Pescado - carne enlatada	-	-	20
Azúcar	20	15	20
Sal	5	5	5
Hortalizas - frutas	Según disponibilidad		
Valor nutritivo aproximado			
Energía (kcal)	1.930	1.930	1.930
Proteínas (g)	45	45	45
Grasa (g)	45	45	30

Notas: Las raciones descritas aportan las cantidades mínimas de nutrientes. Frutas y hortalizas deben agregarse cuando estén disponibles. La ración puede aportar cantidades adicionales de micronutrientes cuando se incluyen cereales fortificados.

Adaptado de: WFP (1993) A Food Aid in Emergencies (Capítulo A-6 Raciones).

VII. BIBLIOGRAFÍA

Aranda-Pastor J, Arroyave G, Flores M, Guzmán MA, Martorell R (1975). *Indicadores mínimos del estado nutricional*. INCAP. Guatemala, CA.

Asociación de Nutricionistas y Dietistas de Guatemala (1990). *Memorias XII Congreso de Nutrición de Centroamérica y Panamá, VI Congreso Nacional Nutrición al Día*. Roche. Guatemala, CA.

Beaton G. and A. Kelley (1990). *Appropriate uses of anthropometric indices in children*. ACC/SCN State of the Art Series. Nutrition Policy Discussion paper N° 7.

Beghin I., M. Cap and B. Bujardin (1988). *A guide to nutritional assessment*. WHO. Geneva.

CITGUA, *Ciencia y Tecnología para Guatemala* (1994). *El uso político de la ayuda alimentaria a Guatemala (segunda parte)*. México.

Cuevas R., A. Ortiz, J. Guerra y B. Estrada. INCAP, CRN. *Presidencia de la República de Guatemala* (1990). *Manual operativo sobre manejo y almacenamiento de alimentos (en programas de alimentación a grupos)*. Guatemala, Guatemala, CA.

Del Canto J. (1984). *Pauta para la presentación de la política, el plan, los programas y proyectos de alimentación y nutrición*. INCAP. Guatemala, CA.

Del Canto J. (1986). *Criterios para la clasificación y selección de proyectos alimentario nutricionales*. INCAP. Guatemala, CA.

Delgado H. and V. Valverde (1986). *Manual de encuestas de morbilidad*. INCAP. Guatemala, CA.

De Ville de Goyet C., J. Seaman and U. Geijer (1978). *The management of nutritional emergencies in large populations*. World Health Organization. Geneva.

FAO (1995). *La alimentación y la nutrición en la gestión de programas de alimentación de grupos*. Roma. Estudio FAO Alimentación y Nutrición 23; rev.1.

INCAP/PROPAG (1986) *Formulación de proyectos de alimentación a grupos escolares. Informe de grupo de trabajo ad-hoc*. San José, Costa Rica, CA.

INCAP/PROPAG (1986). *Formulación de proyectos de alimentación a grupos materno-infantiles*. Guatemala, CA

INCAP/PROPAG (1985). *Lineamientos generales para una estrategia de proyectos de alimentación a grupos*. Guatemala, CA.

INCAP/PROPAG (1986). *Manejo gerencial de programas de alimentación materno-infantil y programas de alimentación a escolares*. San José, Costa Rica, CA.

INCAP (1986). *Manual de encuestas de consumo de alimentos*. Guatemala, CA.

INCAP/PROPAG (1986). Programas de alimentación a grupos desplazados, refugiados y en situaciones de emergencia. Análisis informe de grupo de trabajo ad-hoc. Guatemala, CA.

INCAP/PROPAG (1986). Seguridad alimentaria, ayuda en alimentos y nutrición. Evolución, análisis y perspectivas. FAO.

International Science and Technology Institute (ISTI)/INCAP(1990). Estudio sobre el estado actual de los programas de complementación alimentaria a madres y niños en Guatemala. CA.

ISTI/INCAP (1990). Estudio sobre el estado actual de los programas de complementación alimentaria a madres y niños en El Salvador. El Salvador, CA.

Las ciencias de la nutrición y las ciencias sociales ante los retos de la nutrición en áreas urbanas de América Latina (1992). II Taller Latinoamericano sobre Nutrición y Salud en Areas Urbanas. SLAN. Arch. Latinoamer. Nutr.

Mason J., J.P. Habbitch, H. Tabatai y V. Valverde (1984). Vigilancia nutricional. OMS. Ginebra

Mellor J. (1984). La ayuda alimentaria: reflexión sobre un decenio de acción separada de alimentación y nutrición. Vol. 10, Nº 1 Traducción del inglés.

OMS (1988). Nutrición en situaciones de emergencia. Informe de una Conferencia Internacional. OMS, Ginebra.

FAO (1992). Alimentación y nutrición: Creación de un mundo bien alimentado. FAO, Roma.

OPS (1987). Problemas nutricionales en países en desarrollo en las décadas de 1980 y 1990. Washington DC.

OPS/OMS (1990). Programa de alimentación y nutrición. Situación alimentaria y nutricional en Latinoamérica y el Caribe. Washington DC.

PAHO/Interamerican Development Bank (1990). Technical Seminar PAHO/IDB. Food and Nutrition issues in Latin America and the Caribbean. Washington DC.

SIMAC/PNUD/UNESCO/DANE/INCAP (1989). Alimentación y nutrición. Guatemala CA.

Suskind R. and L. Lewinter (1990). The malnourished child. Vol. 19. Nestle Nutrition. New York, Raven Press.

United Nations (1987). First report on the World Nutrition Situation. ACC/SCN. Washington DC.

United States Department of Agriculture (1992). Nutrient content of the U.S. food supply, 1909-1988, 1992.

World Food Programme (1991). Food aid in emergencies. Book A- Policies and Principles. Rome. First Edition. ISSN-1014-9260.

World Food Programme (1993). Food aid in emergencies. Book B. Operational procedures for WFP staff. Provisional version. Rome.

CAPITULO 6

**INTERVENCIONES EDUCATIVAS
EN ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN.
UN ENFOQUE MUNICIPAL**

Sonia Olivares





I. INTRODUCCIÓN

Las intervenciones educativas destinadas a solucionar los problemas alimentario nutricionales que afectan a la población, son reconocidas hoy como un complemento esencial de las acciones tendientes a mejorar la seguridad alimentaria familiar y representan la estrategia principal en la prevención y control de las enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la dieta.

Las propuestas para aumentar la efectividad de la educación en nutrición consideran como elemento central la participación de las personas en los esfuerzos por resolver los problemas que las afectan; insisten en la necesidad de utilizar enfoques metodológicos basados en el aprender haciendo y en la solución de problemas y promueven la incorporación de elementos de la comunicación social en las acciones educativas en este campo.

Los enfoques actuales de la comunicación y educación plantean además que las intervenciones en nutrición son más efectivas cuando forman parte de planes y programas que tratan de mejorar la calidad de vida de la población en forma integral, utilizando distintos canales de comunicación para llegar a los grupos objetivo.

Durante la Conferencia Internacional de Nutrición (Roma, 1992), se reconoció la importancia de la educación alimentaria y nutricional y se solicitó que los Planes de Acción para la Nutrición que elaboraran los gobiernos, como parte del compromiso adquirido durante la Conferencia, incluyeran propuestas de guías alimentarias que motivaran a la población a adquirir estilos saludables de alimentación. Los Planes debían incluir también la búsqueda de mecanismos para asegurar el acceso de toda la población a alimentos inocuos y nutricionalmente adecuados para cubrir las necesidades de los distintos grupos.

El apoyo municipal al desarrollo de intervenciones de educación alimentaria y nutricional, tiene como propósito fundamental contribuir a la seguridad alimentaria de las familias más vulnerables de la comunidad, reforzando su capacidad para obtener, seleccionar y utilizar mejor los alimentos disponibles, con el fin de satisfacer las necesidades nutricionales de todos los miembros de la familia.

Entre las ventajas de las intervenciones educativas realizadas con el apoyo del gobierno local, destacan las siguientes:

- El municipio tiene la capacidad de identificar con precisión a los grupos más vulnerables de la comunidad y de estimar las necesidades y posibilidades de una intervención educativa.
- El municipio tiene la capacidad de convocar a estos grupos para trabajar en conjunto en la identificación de los problemas y en la definición de las prioridades, utilizando un enfoque participativo para la solución de los problemas.
- El municipio tiene la capacidad de convocar a los sectores que pueden contribuir a la solución de los problemas, desarrollando así intervenciones que respondan a las necesidades de los pobladores.

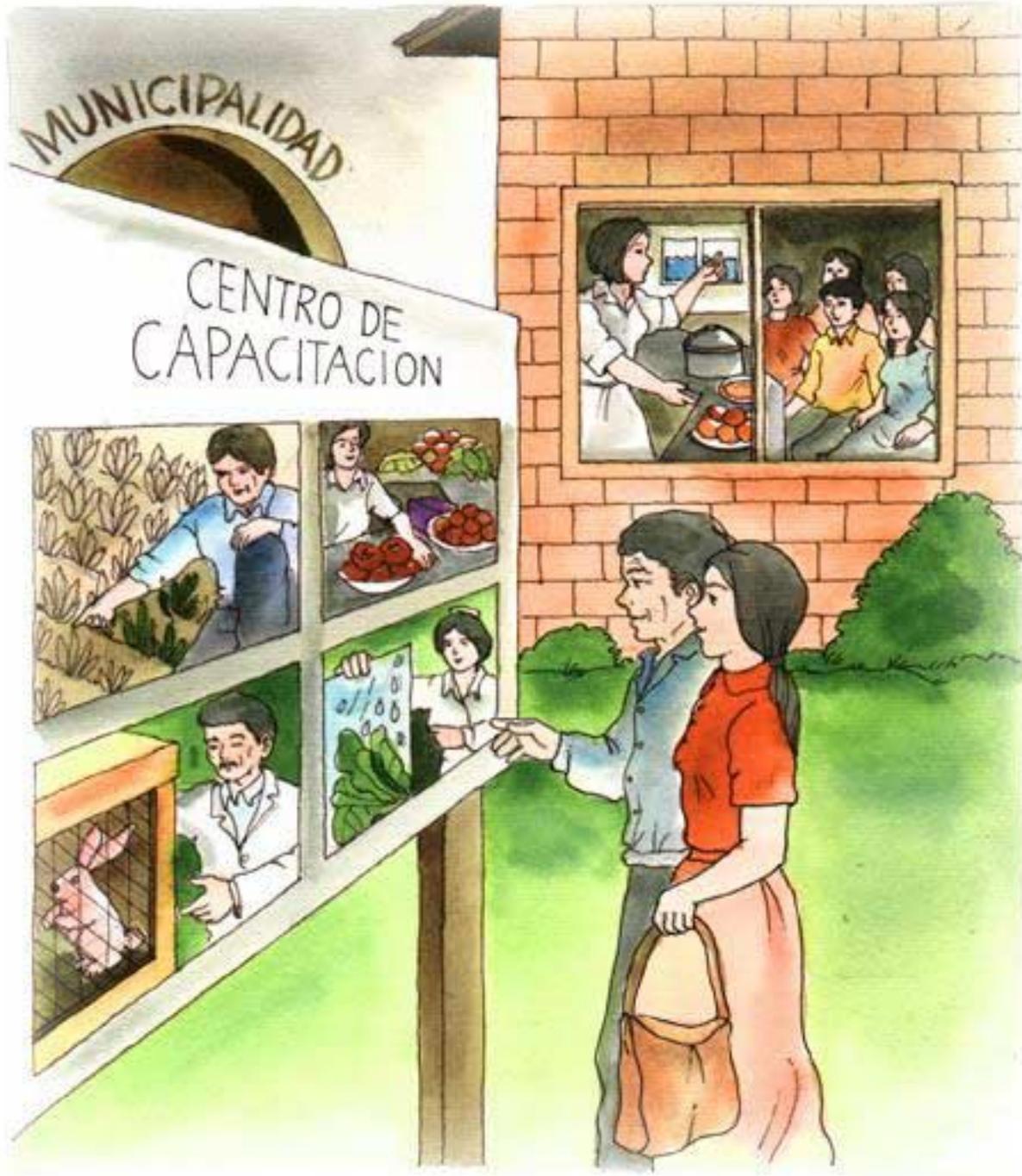
- El municipio tiene la posibilidad de solicitar el apoyo de instituciones de prestigio para la comunidad, las que habitualmente disponen de personal capacitado, como los centros de salud, educación, agricultura, las universidades y centros de formación técnica. Estas instituciones ofrecen la ventaja de su mayor credibilidad en temas que pueden ser controversiales.
- Cuando asigna recursos o participa en la obtención de ellos, el municipio puede fijar las bases sobre las que se elaborarán los proyectos y exigir indicadores precisos de sus resultados, así como establecer el tiempo en los que éstos deberán lograrse.

En las oportunidades en que el municipio es el responsable de la gestión de una intervención educativa en alimentación y nutrición, es decir, ésta cuenta con el apoyo de la autoridad de gobierno local, es posible lograr una mejor coordinación intersectorial y la asignación de recursos materiales y humanos.

Los recursos necesarios para el desarrollo de una intervención educativa dependerán del tipo de intervención que se realizará; de la cantidad de población a la que se pretende llegar; de la cantidad y calificación de los equipos técnicos necesarios; de la disponibilidad de una infraestructura institucional; de la cantidad y costo del material educativo y otros insumos para el desarrollo de las actividades. Estas requieren de un cierto tiempo y continuidad para lograr resultados efectivos.

La posibilidad de elegir una determinada estrategia educativa, depende en gran medida del presupuesto disponible. Debido a que éste siempre es limitado, se requiere que los equipos responsables de la planificación de las intervenciones educativas tengan la capacidad de minimizar los costos y optimizar la utilización de los recursos locales, sean éstos de personal, planta física, material didáctico, insumos, etc.

La necesidad de contar con recursos humanos interdisciplinarios, calificados en nutrición, educación, comunicación y en formulación y manejo de proyectos, que aseguren el éxito de las intervenciones intersectoriales sugeridas, obliga a desarrollar programas de capacitación específicos cada vez que se desea realizar una intervención educativa importante, aumentando los costos y ocasionalmente limitando el tiempo de ejecución del programa propiamente tal. Esto se puede mejorar cuando existe una buena coordinación entre los participantes de distintos sectores, cuya formación es complementaria. Los esfuerzos de capacitación pueden orientarse entonces al establecimiento de criterios comunes que optimicen la planificación, desarrollo y evaluación de las acciones educativas. Ver cuadro resumen.



FACTORES A CONSIDERAR EN LA PLANIFICACIÓN DE INTERVENCIONES EDUCATIVAS DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN A NIVEL MUNICIPAL

- **Apoyo de la autoridad local:** para facilitar la coordinación intersectorial, la asignación de recursos humanos y materiales, el efecto multiplicador y la continuidad de las acciones en el tiempo. En sus esfuerzos para convencer y estimular a la autoridad, los educadores pueden recurrir a experiencias previas que hayan resultado exitosas.
- **Instituciones o personas con prestigio técnico para la autoridad y la comunidad:** su respaldo a las acciones educativas en alimentación y nutrición, es fundamental para la implementación de los programas y la credibilidad de los mensajes que se entregan a la comunidad.
- **Disponibilidad de recursos materiales y humanos:** las intervenciones educativas en alimentación y nutrición, requieren del apoyo financiero y de personal de distintas disciplinas. Este, además de su área específica de competencia, debe desarrollar habilidades para aplicar eficientemente conocimientos de nutrición, comunicación y educación. Esto implica desarrollar estrategias de capacitación apropiadas para el personal participante en los programas educativos a nivel de los municipios.
- **Información de base:** a nivel local habitualmente se cuenta con poca información respecto del estado nutricional de la población, de los recursos humanos y materiales disponibles para implementar las acciones educativas, de las creencias, hábitos y costumbres de la comunidad, etc. Conocer estos aspectos es de gran importancia para el planteamiento de objetivos realistas, para la definición de estrategias factibles de implementar y para la posterior evaluación de las acciones educativas desarrolladas.
- **Investigación operativa en educación:** las condiciones particulares de cada localidad y la necesidad de adecuar los programas, materiales didácticos y técnicas educativas a ellas, deben ser un estímulo para la búsqueda de las opciones metodológicas más adecuadas, así como de sistemas de seguimiento y evaluación que faciliten la medición del desarrollo de las actividades y del logro de los objetivos.
- **Coordinación intersectorial:** es frecuente que los diversos sectores involucrados en las acciones educativas en alimentación y nutrición, entreguen mensajes diferentes y hasta contradictorios. Uniformar criterios sobre los mensajes que se entregarán a la comunidad y lograr que éstos sean los mismos que se entreguen en las actividades de capacitación es fundamental para asegurar el éxito de las intervenciones educativas en el nivel local.
- **Participación comunitaria:** la participación de la comunidad en todas las etapas de las acciones educativas, es un elemento fundamental para lograr el éxito; la participación permite una mejor identificación de los problemas que los beneficiarios de las intervenciones perciben como prioritarios y facilita su compromiso en la búsqueda y cumplimiento de las acciones para su solución.

II. ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN DE UNA INTERVENCIÓN EDUCATIVA EN NUTRICIÓN A NIVEL MUNICIPAL

1. Constitución de un equipo de carácter interdisciplinario e intersectorial, responsable de la intervención

Cuando se va a realizar una intervención educativa, sea ésta para mejorar la seguridad alimentaria familiar o para prevenir enfermedades crónicas relacionadas con la dieta, la primera actividad debe ser la constitución de un equipo interdisciplinario que reúna a los representantes de las partes involucradas. Este equipo asume la responsabilidad global de la intervención, supervisa todas las etapas de la planificación, desde la concepción hasta la evaluación; asegura que las actividades se realicen según lo programado, participa en la selección y reclutamiento de los técnicos que realizarán las actividades y asegura que la intervención en comunicación sea coherente con los programas de desarrollo del municipio.

La composición de este equipo dependerá del nivel al cual será realizada la intervención. Por lo general, debe incluir:

- un representante del municipio;
- técnicos de los diferentes sectores involucrados;
- técnicos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales vinculadas a actividades de educación en nutrición;
- representantes de las empresas privadas dispuestas a colaborar;
- representantes de la comunidad, que garanticen la participación de ésta en el proceso de toma de decisiones;

Es recomendable que en el equipo se incluya a personas con conocimientos de educación, comunicación social y nutrición, en lo posible del sector salud o del municipio, que puedan asumir funciones de liderazgo y posteriormente coordinen el seguimiento de la intervención.

2. Diagnóstico

2.1. De la situación alimentaria y nutricional

El análisis del problema o diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional que afecta a la población del municipio proporciona los elementos necesarios para la toma de decisiones sobre la orientación que se dará al programa, para la jerarquización de actividades y para crear la línea de base que permitirá su evaluación posterior.

Las respuestas a las interrogantes: ¿cuáles son los problemas alimentario nutricionales que afectan a la población?; ¿cuáles son sus causas y consecuencias?; ¿cómo se pueden resolver esos problemas?; y ¿cuáles son las posibilidades y limitaciones de la educación para lograrlo?, son elementos clave para la formulación de programas educativos con probabilidades de éxito.

EJEMPLO DE IDENTIFICACIÓN DE UN PROBLEMA PRIORITARIO

<i>Descripción de los principales problemas y sus causas</i>	<i>Razones para escoger este problema</i>	<i>Quiénes son los afectados por el problema</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Un 20% de las familias del municipio no dispone de los alimentos suficientes para cubrir las necesidades nutricionales de todos sus miembros. En estas familias existe una alta prevalencia de niños en riesgo de desnutrir y de embarazadas enflaquecidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los registros del área social del municipio indican que en estas familias se concentran los problemas sociales y de desempleo, debido a la falta de capacitación y al elevado número de mujeres que son jefes de hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las familias más pobres del municipio, y al interior de ellas, los niños y las embarazadas, por sus mayores necesidades nutricionales. • El centro de salud que ve recargada su actividad con la mayor demanda por atenciones.

Es posible que el municipio disponga de un diagnóstico de la situación alimentario nutricional y tenga identificados los problemas y los grupos vulnerables que requieran una intervención. Esta identificación de los grupos en riesgo de inseguridad alimentaria deberá hacerse de acuerdo a los lineamientos planteados en el Capítulo 1; en ella es particularmente importante que los integrantes del equipo responsable de la intervención educativa participen en la elaboración del modelo de análisis causal, según el método sugerido en dicho capítulo. De esta manera, el equipo de trabajo responsable ante el municipio estudiará y analizará en profundidad las causas y consecuencias de los problemas alimentarios y nutricionales que afectan a la comunidad sobre la cual se pretende actuar, identificando los grupos más expuestos, para establecer las prioridades a ser abordadas con la intervención.

Las soluciones posibles para una situación como la presentada, pueden incluir acciones de emergencia y medidas de corto o mediano plazo, como las que se presentan a continuación.

MEDIDAS DE EMERGENCIA

- Distribución de alimentos e incorporación de los niños a centros de atención, con acciones educativas de apoyo.
- Entrega de semillas a agricultores de subsistencia, que debido a una sequía no cuentan con dinero para realizar su siembra del año, e implementación de acciones educativas para mejorar el aprovechamiento de los escasos alimentos que conservaron de la cosecha anterior.

MEDIDAS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

- Alfabetización y/o capacitación laboral de los adultos económicamente activos, dándoles prioridad en la asignación de empleos o incorporándolos a proyectos productivos del municipio.
- Desarrollo de programas de educación en alimentación, nutrición y manipulación de alimentos con las madres o personas que preparan alimentos en el hogar.
- Desarrollo de un programa de minigranjas con un grupo de familias rurales pobres.

Una vez que se ha decidido realizar una intervención de carácter educativo, es necesario que al precisar las causas de los problemas en el grupo objetivo de la intervención, se incluya el estudio de las conductas, actitudes y prácticas alimentarias que afectan el estado nutricional de los integrantes de la familia.

Si bien los problemas nutricionales que continúan afectando a la población de algunos países de América Latina son la desnutrición calórico-proteica, la anemia por carencia de hierro y los trastornos relacionados con la deficiencia de yodo y vitamina A, íntimamente ligados a la pobreza y a la inseguridad alimentaria familiar, en los últimos años es posible observar, aun en los países pobres, a segmentos importantes de la población que enfrentan nuevos riesgos para la salud vinculados con la alimentación, como las enfermedades cardiovasculares y cerebrovasculares, la hipertensión arterial, la diabetes mellitus, el cáncer y condiciones ligadas a ellos como la obesidad, los que también afectan con mayor gravedad a los sectores de menor nivel socioeconómico.

Las causas de los problemas nutricionales son distintas en todos los países, en especial, las relacionadas con los factores externos que afectan la conducta de las personas, como el nivel socioeconómico, la escolaridad, la disponibilidad de alimentos, las costumbres alimentarias tradicionales, la oferta y publicidad de alimentos, etc. En consecuencia, las posibles soluciones son también variadas, y dependerán del perfil epidemiológico y las características socioculturales de la población.

EJEMPLO DE LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES EXTERNOS

- En una zona rural de extrema pobreza, un período de sequía prolongada, en el que los alimentos escasean y la población no dispone de recursos alternativos, impide que la gente pueda tener una alimentación adecuada si los alimentos necesarios no están disponibles.

2.2 Diagnóstico educativo

Antes de definir los objetivos de la intervención, además de conocer los factores externos, será necesario analizar cuidadosamente los factores internos que influyen sobre las conductas y las prácticas o hábitos alimentarios que se desea modificar en el grupo objetivo.

Según Leclercq, los factores internos que afectan la conducta de las personas son la motivación, el conocimiento, la autoestima, la decisión y la destreza. Ver el cuadro siguiente.

FACTORES INTERNOS QUE AFECTAN LA CONDUCTA DE LAS PERSONAS

- **Motivación:** toma de conciencia respecto de un problema y percepción de las consecuencias de su conducta o de una conducta alternativa (Ejemplo: la madre toma conciencia de que su hijo está desnutrido y reconoce la necesidad de modificar su alimentación).
- **Conocimiento:** cuando el problema es percibido y existe suficiente motivación para realizar un cambio, es importante saber qué cambio hay que hacer (Ejemplo: la madre convencida de la necesidad de modificar la alimentación de su niño, conoce los alimentos y el número de comidas que debe darle).
- **Autoestima:** los cambios de conducta en alimentación pueden ser impedidos por la falta de confianza en sí mismos de los implicados (Ejemplo: aunque la madre conozca las comidas que podría preparar para su hijo, necesita además sentirse capaz de prepararlas correctamente).
- **Decisión:** entre varias posibilidades, la persona elegirá la que le conviene, según sus preferencias y valores (Ejemplo: una madre que sabe qué hacer y confía en sí misma, es posible que no cambie su conducta porque tiene otras prioridades).
- **Destreza:** capacidad de saber qué hacer y cómo hacerlo. Cuando la persona decide realizar un cambio, lo ensayará primero y su adopción dependerá del resultado que obtenga. Si éste es positivo, continuará aplicando la nueva idea. Si es negativo, probablemente lo abandonará.

Fuente: FAO (1996). *Guía Metodológica de Comunicación Social en Nutrición*.

Al analizar las acciones del educador desde esta perspectiva, para realizar una intervención educativa con alguna probabilidad de éxito, es esencial conocer en profundidad los citados factores internos, analizar su influencia en los resultados de la intervención y buscar nuevas estrategias de acción, de acuerdo a la realidad del grupo objetivo.

En cualquier circunstancia, es esencial comprender por qué las personas se comportan de una u otra forma. En especial, cuando de acuerdo a su percepción, las razones que motivan lo que hacen son consideradas válidas por ellas. Es importante descubrir cuáles son esas razones antes de intentar hacer cambios en sus hábitos.

La apreciación de la situación existente se puede realizar a través de distintos métodos. Entre ellos se encuentran las encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP), los grupos focales y la observación en terreno.



Cuando se trabaja con grupos pequeños de una localidad, es recomendable aplicar las encuestas CAP a todo el grupo de participantes en la intervención educativa. El diseño de estos instrumentos debe realizarse de acuerdo a los objetivos de la intervención y las características del grupo objetivo. Esta etapa, compleja para la mayoría de los profesionales que no tienen formación educativa, puede desarrollarse con la asesoría de profesionales familiarizados con el tema (trabajadores sociales, maestros, nutricionistas con formación en educación). Por lo general, los cuestionarios se diseñan con preguntas semiestructuradas, cuya complejidad dependerá de la escolaridad del grupo. Por ejemplo, los cuestionarios que se aplicarán a personas sin escolaridad deben elaborarse con dibujos que representen distintas situaciones, que las citadas personas deberán identificar (Ver la Guía didáctica de FAO. Capacitación de vendedores callejeros de alimentos).

En el diseño de estos instrumentos de diagnóstico/evaluación, es esencial formular preguntas claras, precisas, pertinentes y en cuya respuesta estén de acuerdo los especialistas. Esto significa que antes de su aplicación, todo instrumento debe ser validado, aplicándolo primero a un grupo de especialistas. La versión reformulada, con sus críticas y sugerencias, se aplica posteriormente a un grupo pequeño, con características semejantes a las del grupo objetivo de la intervención, para corregir las preguntas mal planteadas, confusas o eliminar las que no aporten a los objetivos que se pretende lograr. Esto confiere validez al instrumento, es decir, logra que éste mida lo que pretende medir y no otra cosa.

Las encuestas alimentarias, instrumentos conocidos en la mayoría de los países y localidades, deben ser adaptadas a las situaciones particulares, focalizándolas de acuerdo a los objetivos de la intervención, con el fin de evitar preguntas innecesarias que cansan a los entrevistados y aumentan el tiempo y costo del procesamiento de la información generada.

Los grupos focales permiten obtener datos cualitativos sobre las opiniones, creencias, actitudes y valores de grupos de personas de la población objetivo. Tienen la ventaja de ser más interactivos que los otros métodos y facilitar la identificación del lenguaje más apropiado de utilizar durante la intervención. El método es económico si no se realizan muchas sesiones, pero no es estadísticamente representativo, no importa el número de encuestados.

Los instrumentos para estudiar los conocimientos, actitudes y prácticas del grupo objetivo, deben aplicarse al comienzo y al final de la intervención educativa (con fines de diagnóstico y evaluación). Para evaluar los efectos de la intervención, éstos se aplican también en un grupo control, es decir, en una comunidad no expuesta a la misma.

Por lo general, el grupo responsable de la intervención educativa debe construir instrumentos de diagnóstico y evaluación que sean válidos, objetivos y confiables, adaptados a la situación local, en especial al vocabulario utilizado en la comunidad, con el fin de que las preguntas sean fáciles de comprender y puedan ser respondidas por la población objetivo.

Durante la intervención, los cambios en los conocimientos, actitudes y prácticas de los participantes en la intervención educativa deben ser monitoreados a través de actividades de seguimiento, en las que se aplicarán instrumentos específicos para cada situación, como por ejemplo encuestas alimentarias para evaluar si se están incorporando ciertos alimentos en la dieta familiar o pautas de observación, para estudiar si han mejorado los hábitos higiénicos en la manipulación de los alimentos en el hogar.

Con frecuencia es necesario combinar varios métodos de diagnóstico y evaluación para obtener resultados más confiables. Esta selección depende de los objetivos del estudio y de los recursos disponibles.

Durante la etapa correspondiente al diagnóstico educativo, será necesario también identificar los canales de comunicación existentes en la localidad, y las redes a través de las cuales se diseminarán los mensajes para la educación en nutrición a los grupos en riesgo y grupos objetivo.

GRUPOS EN RIESGO Y GRUPOS OBJETIVO

En las intervenciones educativas, es importante diferenciar entre los grupos en riesgo y los grupos objetivo. Por ejemplo, es posible que el grupo en riesgo sean los niños menores de cinco años en riesgo de desnutrir. El grupo objetivo principal del programa de comunicación y educación, en este caso, estará constituido por las madres o las personas encargadas del cuidado y la alimentación del niño.

Desde esta perspectiva, el niño puede ser calificado como el grupo objetivo secundario.

3. Formulación de objetivos

En comunicación y educación, un objetivo es una meta que especifica la audiencia objetivo, el tipo de cambio que se espera lograr, dónde y cuándo se realizarán las actividades de comunicación y finalmente, qué criterio se usará para medir el grado de éxito.

Los objetivos constituyen un aspecto esencial de todo proyecto educativo. Cuando son bien formulados, permiten establecer la orientación que se dará al programa, definir claramente las actividades y medir los resultados.

Para lograr sus fines, los objetivos de las intervenciones o proyectos de comunicación y educación alimentaria y nutricional deben ser formulados en forma de metas claras, precisas y evaluables en un período de tiempo preestablecido.

EJEMPLO DE OBJETIVO PARA UNA INTERVENCIÓN EDUCATIVA

Seis meses después de iniciadas las actividades educativas, el 60% de las mujeres jefes de hogar participantes en el programa, pertenecientes a familias de extrema pobreza del municipio, serán capaces de incorporar los alimentos recomendados en la dieta (por ejemplo pescado o verduras), con una frecuencia de cuatro veces por semana, en cantidad apropiada para las necesidades nutricionales de cada miembro de la familia.



Las intervenciones educativas realizadas a nivel municipal, habitualmente son de carácter grupal. Los objetivos de estos programas deben basarse en los intereses y necesidades de los participantes. La labor del educador será facilitar que éstos se puedan lograr a través del desarrollo de acciones educativas programadas en forma conjunta.

4. Selección de contenidos, experiencias de aprendizaje y medios y mensajes educativos

Los contenidos seleccionados responden a los objetivos que la comunidad haya definido en conjunto con el educador. Este tendrá que compatibilizar las prioridades del grupo con las que parece más urgente abordar según los resultados del diagnóstico nutricional y educativo.

Las actividades seleccionadas, deben incorporar las experiencias del grupo y crear las oportunidades para que éste practique las conductas establecidas en los objetivos educativos. En este contexto, las experiencias de aprendizaje más efectivas son las que representan situaciones de la vida diaria; se adaptan a las capacidades y posibilidades de los educandos y permiten a éstos comprender que aplicar los nuevos comportamientos les reportará un beneficio en el corto plazo.

Distintas actividades pueden conducir al logro de un objetivo, y una actividad puede servir para lograr varios objetivos. Lo importante es seleccionar aquellas que involucran la participación activa de los educandos y se centran en la solución de problemas. Las más efectivas son las demostraciones, talleres, discusiones de grupo y dramatizaciones. Las técnicas destinadas a transmitir información, como las charlas o conferencias, han demostrado ser poco eficaces en la educación no formal.

Los materiales educativos son un eficaz complemento de las acciones educativas. Todo medio y material que se utilice como apoyo a una acción educativa, debe ser previamente revisado y adaptado a las características de cada grupo, con el fin de verificar su contribución al logro de los objetivos.

Los mensajes que formarán parte de las acciones de comunicación y educación influyen en la elección de los medios y los materiales de apoyo. Estos, a su vez, influyen en la forma como se formula el mensaje. Es indispensable que el esfuerzo realizado por las distintas instituciones se traduzca en mensajes comunes. De lo contrario, no es posible lograr los cambios de conducta esperados.

Un elemento esencial de muchos programas exitosos de educación, ha sido la asociación de la comunicación interpersonal con la comunicación a través de los medios masivos, en especial aquellos más accesibles para la población objetivo.

Para la ejecución de las actividades, la capacitación de los capacitadores es una etapa esencial. Estos, sean trabajadores de salud, maestros, extensionistas agrícolas o personas de otros sectores, deberán estar familiarizados tanto con el contenido de los mensajes, como con las técnicas a emplear para comunicarlos efectivamente. Deben estar informados también acerca de sus responsabilidades individuales dentro de la estrategia global. Estos aspectos serán importantes para la comunicación con la población, de acuerdo con las modalidades definidas en las etapas precedentes.

5. Evaluación

Evaluar significa efectuar un análisis objetivo y sistemático del desarrollo y resultados de un proyecto o de una actividad, en relación con los objetivos propuestos, las estrategias utilizadas y los recursos asignados.

La evaluación debe realizarse con la activa participación de los principales involucrados en la intervención.

La planificación de la evaluación de una intervención educativa en nutrición debe iniciarse en la fase de diagnóstico. El estado nutricional, la disponibilidad de alimentos y los conocimientos, actitudes y prácticas de la población objetivo, medidos antes de la intervención, proporcionan la base de comparación posterior.

Para medir el estado nutricional, generalmente se dispone de instrumentos y criterios de comparación internacionales que son aplicables en todos los países: por ejemplo los indicadores peso para la edad, peso para la talla y talla para la edad en los niños, los que permiten clasificar la normalidad, desnutrición leve, moderada o severa en los niños según los criterios de la OMS. Estos aparecen publicados en numerosos documentos oficiales de este organismo internacional.

La disponibilidad nacional de alimentos se mide a través de las hojas de balance de la FAO, las que se expresan en disponibilidad de Calorías y nutrientes per cápita/día. Sin embargo, cuando se requiere evaluar la disponibilidad local o familiar de alimentos, es preciso aplicar cuestionarios especialmente elaborados, de acuerdo a las características de la producción y comercialización local de alimentos. Esta información generalmente está disponible en las oficinas del Ministerio de Agricultura existentes en la zona.

La medición de los conocimientos, actitudes y prácticas debe realizarse con los mismos instrumentos aplicados en la fase de diagnóstico, los que fueron diseñados y validados por el equipo técnico responsable, ya que no es posible, como en los otros casos, disponer de instrumentos ya elaborados, debido a las características culturales propias de cada grupo, lo que impone el diseño o adaptación de instrumentos específicos en cada oportunidad. Estos instrumentos pueden ser tests de conocimientos; pautas de evaluación de actitudes; entrevistas; encuestas alimentarias, listas de control; pautas de observación y otros, según los objetivos del proyecto.

¿Qué se mide cuando se evalúa una intervención educativa en alimentación y nutrición a nivel municipal?

- El logro de los objetivos generales en términos del impacto sobre el problema.
- El cumplimiento de las actividades programadas para alcanzar cada objetivo específico. Esto permite estimar la contribución de cada actividad en el logro del objetivo final.
- El costo-efectividad del programa realizado, es decir si la estrategia utilizada representó la opción más económica para alcanzar los resultados esperados.

¿Cómo se mide?

Aplicando los mismos instrumentos y utilizando la misma metodología que se usó para definir la situación inicial. De este modo, es posible determinar los cambios producidos por la intervención. Sin embargo, los educadores deben estar siempre atentos a los cambios producidos en el entorno, los que podrían afectar positiva o negativamente los resultados de una intervención educativa, sin ser atribuibles a ella. Por ejemplo, el impacto de una intervención para mejorar los hábitos de higiene en la manipulación de alimentos podrían ser mayores en una comunidad si coinciden con la instalación de un sistema de agua potable intradomiciliario, que facilita el uso de agua segura en la preparación de los alimentos.

En síntesis, para demostrar la efectividad de la educación alimentaria y nutricional, es necesario demostrar su eficacia en el logro de los objetivos propuestos y su impacto, midiendo el grado de éxito en relación al total de necesidades por resolver. La evaluación de un programa educativo realizado a nivel municipal debe incluir todos los aspectos que pueden influenciar de alguna manera los resultados, traducidos en cambios positivos y observables en la conducta de los participantes, de acuerdo a los objetivos propuestos.

En este contexto, la evaluación se expresa a través de indicadores de productos y de resultados. Los productos se obtienen con el desarrollo de las actividades, en tanto los resultados representan los efectos de la intervención sobre la seguridad alimentaria de las familias participantes.

En el largo plazo, los resultados generalmente representan el efecto de intervenciones intersectoriales complementadas con intervenciones de comunicación y educación, y no sólo el de estas últimas.

La participación de la comunidad en la etapa de evaluación, permitirá identificar las fortalezas y debilidades de las actividades realizadas, permitiendo su reformulación para aumentar las posibilidades de éxito en futuras intervenciones.

A continuación se incluye un ejemplo de programa de educación en nutrición con madres de niños en riesgo de desnutrir.

EJEMPLOS DE INDICADORES DE PRODUCTOS

- Número de madres capacitadas en manipulación de alimentos.
- Número de folletos producidos.
- Número de instituciones incorporadas al programa.

EJEMPLOS DE INDICADORES DE EFECTO (resultados de corto o mediano plazo)

- Número o porcentaje de familias del municipio que aumentó su disponibilidad de alimentos de origen animal y vitamina A en un 25%.
- Número o porcentaje de familias que incorporó el consumo de alimentos de origen animal, ricos en proteínas, con una frecuencia de 5 veces a la semana.
- Número o porcentaje de familias que incorporó el consumo de hortalizas y frutas ricas en vitamina A en la dieta con una frecuencia de al menos 3 veces a la semana.

EJEMPLOS DE INDICADORES DE IMPACTO (resultados de largo plazo)

- Porcentaje de embarazadas enflaquecidas que alcanzó su peso normal.
- Porcentaje de niños desnutridos que alcanzó el peso adecuado para su talla.
- Porcentaje de familias que aumentó su seguridad alimentaria (alimentos suficientes en cantidad y calidad para toda la familia, durante todo el año).

III. FORMULACIÓN DE UNA INTERVENCIÓN LOCAL EN NUTRICIÓN

Ejemplo de un programa educativo complementario

Antes de presentar las bases para la elaboración de un programa educativo con las madres, se incluye una síntesis del contexto general en el que éste se desarrollará, por considerar que los programas educativos son más efectivos cuando forman parte de estrategias integrales que cuentan con apoyo municipal, provincial o nacional, en especial en el enfrentamiento de la desnutrición y otros problemas vinculados a la pobreza..

Antecedentes generales de la situación local

Observación: *Se presenta una situación imaginaria, con datos de interés general. Un diagnóstico real incluirá cifras e indicadores concretos que describan en forma precisa la situación nutricional de la localidad.*

Los niños de la localidad de, presentan una elevada prevalencia de desnutrición global y una alta tasa de morbimortalidad por diarreas y enfermedades respiratorias agudas. Las familias de la localidad se caracterizan por su extrema pobreza, con deficientes condiciones de saneamiento ambiental; gran número de mujeres jefes de hogas; un alto índice de desempleo o subempleo; una disponibilidad de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades nutricionales de los grupos más vulnerables y creencias y hábitos alimentarios inadecuados, que producen pérdida de alimentos de alto valor nutricional que están disponibles y no son consumidos por motivos culturales.

Las familias tienen acceso a programas alimentarios ofrecidos por el gobierno y distribuidos por el Centro de Salud, previo control obligatorio de salud del niño. Algunas madres no retiran los alimentos porque a sus hijos no les gustan. Existe un gran dilución intrafamiliar de los alimentos donados.

Para enfrentar los problemas planteados, se requiere una estrategia intersectorial que incluya distintos programas: de empleo, de saneamiento básico, de alimentación complementaria, de control de salud y de educación, entre otros. La educación en nutrición es un complemento esencial, pero es difícil que pueda lograr, por sí misma, resultados en problemas como los planteados, que se dan en un contexto de pobreza extrema, los cuales deben ser abordados como parte de las políticas sociales nacionales o provinciales, no sólo municipales. El municipio debe, eso sí, realizar todos los esfuerzos a su alcance para contribuir a la solución de los problemas, entre los cuales la educación debe enfocarse necesariamente con estrategias locales, para adecuarse al contexto cultural, económico y social de la población objetivo.

Las metas a lograr con una estrategia intersectorial para enfrentar los problemas citados podrían ser las siguientes:

- En el plazo de un año, disminuir en un 25% el número de niños desnutridos o con riesgo de desnutrir de la localidad.....
- En el plazo de un año, disminuir en un 35% el número de episodios de diarrea en los niños de la localidad.....

Evaluación del cumplimiento de las metas de la intervención general

El cumplimiento de las metas se podrá evaluar en el mediano plazo, con indicadores cuantitativos que medirán los cambios logrados con la intervención con respecto a la situación de base. En este caso, los indicadores serían:

- % de disminución de la prevalencia de desnutrición al año de intervención. ¿Se logró una disminución del 25%?
- % de disminución de la prevalencia de diarrea al año de intervención. ¿Se logró una disminución del 35%?

Programa educativo

La estrategia para contribuir a solucionar los problemas nutricionales que afectan a la comunidad, incluye diversos componentes educativos y de capacitación. A continuación se presenta un ejemplo de como elaborar un programa educativo de esta naturaleza. En este caso, para madres de niños desnutridos y en riesgo de desnutrir de la localidad.

Titulo del programa educativo:

La alimentación del niño de 1 a 5 años

El equipo del centro de salud local ha solicitado el apoyo de la municipalidad para desarrollar una intervención educativa con madres de niños desnutridos o en riesgo de desnutrir, que presentan diarreas frecuentes, superando la capacidad de atención del sector durante los meses de verano.

La municipalidad ha decidido apoyar el desarrollo de dos programas educativos piloto con dos grupos de quince madres cada uno y ha puesto a disposición las facilidades del centro comunitario y algunos recursos para la compra y preparación de algunos alimentos, materiales didácticos y material de escritorio en general. El programa será coordinado por el área social del municipio y contará con el apoyo de la Comisión de Salud y Educación del mismo.

Selección del grupo objetivo

En este caso, el grupo objetivo estará constituido por 30 madres de niños desnutridos o en riesgo de desnutrir de la localidad de, quienes fueron invitadas y aceptaron participar voluntariamente en el programa educativo con personal del sector salud y del área social del municipio.

Diagnóstico específico del grupo objetivo

Independientemente de los antecedentes generales que llevaron a la selección de este grupo, al iniciar el programa educativo es necesario contar con un diagnóstico preciso de las características de las 30 madres y del estado nutricional de sus hijos, así como de la prevalencia de diarreas y enfermedades respiratorias que los afectan. Es necesario conocer, de cada una de las madres: su edad; escolaridad; empleo; características de la vivienda; disponibilidad de agua potable, alcantari-



lado, equipamiento mínimo para asegurar la protección y manejo higiénico de los alimentos, etc. Los datos del estado nutricional y de salud de los niños cuyas madres participan en el programa pueden ser obtenidos en los registros del Centro de Salud.

En una localidad pequeña, el diagnóstico del grupo que participará en el programa educativo puede ser realizado a través de visitas domiciliarias; entrevistas; grupos focales y otros métodos participativos, que permitan al educador o facilitador conocer el lenguaje, creencias y actitudes de las madres con respecto a la alimentación del niño y los problemas nutricionales que lo afectan. Es necesario preparar un cuestionario con las preguntas sobre conocimientos, actitudes y prácticas de las madres (encuesta CAP), de interés para completar el diagnóstico, el que incluso podrá ser contestado por escrito por los grupos con mayor escolaridad. Sin embargo, como probablemente ésta no será la situación más frecuente; las preguntas deberán ser formuladas por un entrevistador, quien también anotará las respuestas.

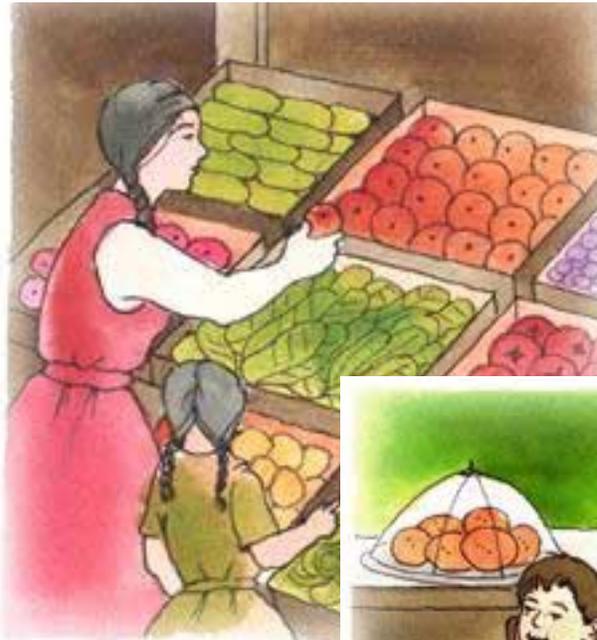
Es recomendable que el análisis de esta información sea realizado por todo el equipo que participará en la intervención educativa con las madres.

Esta información de base es esencial para formular el programa educativo y evaluar posteriormente los efectos del programa.

Plan de acción

Cuando se trata de una intervención que incluye varios tipos de programas, además del educativo, el plan de acción debe establecer los objetivos específicos, las actividades, los recursos materiales y humanos, el tiempo y los indicadores de evaluación (productos de cada actividad). Por ejemplo, una intervención con un grupo de familias con niños desnutridos podría incluir programas especiales de control de salud; programas específicos de suplementación alimentaria y otros, todos los cuales deberán ser considerados por el programa educativo, con el fin de optimizar sus resultados.

En este documento se ejemplifica en forma resumida, un plan de acción referido específicamente a la formulación y desarrollo de un programa educativo, para ilustrar algunas de las distintas actividades involucradas, los recursos necesarios y algunos indicadores de evaluación del proceso, cuya participación deberá ser considerada en la evaluación final de resultados o efectos de la intervención global. A continuación se presenta un esquema de plan de acción de un programa educativo.



PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA EDUCATIVO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACTIVIDADES	RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS	TIEMPO	EVALUACIÓN
<p>Realizar un diagnóstico de la situación nutricional de los niños y de los conocimientos, actitudes y prácticas alimentarias de las 30 madres seleccionadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar los registros de salud de los 30 niños cuyas madres participarán en el programa. • Elaborar encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP), para ser aplicadas en las madres. • Validar las encuestas mediante juicio de expertos y prueba piloto. • Aplicar las encuestas. • Analizar las encuestas y preparar un informe técnico. 	<p>Equipo de salud: nutricionista, enfermera.</p> <p>Recursos materiales: Oficina de trabajo, formularios, encuestas, material de escritorio.</p>	1 mes	<p>Encuestas CAP elaboradas y validadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe técnico del diagnóstico realizado
<p>Formular y desarrollar un programa educativo con 30 madres de niños desnutridos o en riesgo de desnutrir</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir un equipo docente con representantes de la municipalidad, sector salud y comunidad. • Analizar el diagnóstico nutricional y los conocimientos, actitudes y prácticas alimentarias del grupo objetivo. • Formular el programa educativo. • Preparar los materiales didácticos. • Preparar y validar los instrumentos de evaluación. • Organizar el taller: planta física, equipo y útiles, material didáctico, difusión, etc. • Desarrollar el taller de capacitación con las madres. 	<p>Equipo de salud: cuando sea posible médico, enfermera, nutricionista.</p> <p>Municipio: asistente o trabajadora social. Si es posible, educadoras de párvulos, diseñadores gráficos o de material audiovisual (Puede ser personal contratado).</p> <p>Recursos materiales: Oficina reuniones y trabajo. Sala para taller. Equipo audiovisual. Materiales didácticos, cuestionarios evaluación, material de difusión. Material de escritorio. Correo, transporte, alojamiento si es necesario.</p>	<p>3 meses</p> <p>1 mes</p>	<p>Indicadores de productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipo de trabajo constituido. • Programa educativo elaborado. • N° y tipo de materiales didácticos preparados. • N° y tipo de instrumentos de evaluación preparados y validados. • N° de talleres realizados. • N° de madres capacitadas.

Desarrollo del programa educativo propiamente tal

Lo que tradicionalmente se entiende por programa educativo, puede ser definido en este caso, como el conjunto de acciones que permitirán a las madres participantes, vivir y compartir experiencias de aprendizaje, en lo posible prácticas, que les permitan comprender la necesidad de cambiar algunas conductas poco saludables, que podrían estar afectando, directa o indirectamente, a ellas mismas, a sus familias y en especial, a sus niños pequeños, y al mismo tiempo adquirir las habilidades y destrezas necesarias para comenzar a aplicar las nuevas conductas saludables.

Ejemplos de objetivos generales

Los objetivos educativos siempre se expresan en términos del que aprende, e incluyen la conducta esperada en relación a un determinado contenido, seleccionado de acuerdo a la problemática encontrada.

Por ejemplo, en un programa como éste, algunos objetivos podrían ser:

Al finalizar el programa educativo, se espera que el 70% de las 30 madres participantes sean capaces de:

- Comprender la relación entre alimentación, higiene, frecuencia de diarreas y estado nutricional del niño.
- Seleccionar y preparar correctamente la alimentación del niño, con los alimentos disponibles y en condiciones higiénicas.

Ejemplos de objetivos específicos

- Identificar los alimentos locales, su aporte nutritivo y la cantidad y forma de preparación apropiada para la edad del niño.
- Identificar las creencias y prácticas alimentarias locales que pueden contribuir a deteriorar el estado nutricional y la salud del niño.
- Identificar los alimentos, los manipuladores y las malas prácticas de manipulación de los alimentos como fuentes de transmisión de enfermedades como la diarrea, hepatitis, cólera y otras.
- Analizar los efectos de las diarreas frecuentes sobre el estado nutricional del niño.
- Reconocer las buenas prácticas de manipulación de los alimentos

Contenidos

Para cada objetivo, será necesario desarrollar los contenidos correspondientes, los que deberán ser abordados de acuerdo a las características, nivel de educación y costumbres de la población local.

Experiencias de aprendizaje

Los métodos y técnicas educativas que se elijan dependerán de las posibilidades del equipo docente, de los recursos disponibles y de las características de los participantes. Lo esencial es tener presente que las conductas se adquieren comprendiendo claramente los beneficios que se logrará con el cambio y que las habilidades y destrezas para aplicar las nuevas conductas, sólo se adquieren permitiendo su aplicación en la práctica.

Por ejemplo, si el objetivo es que las madres seleccionen y preparen correctamente los alimentos que deberían consumir sus hijos entre 1 y 5 años, las experiencias de aprendizaje para lograr esas conductas serán las demostraciones y los talleres en los cuales se preparan alimentos. El manejo de las cantidades es más comprensible cuando se trabaja con alimentos reales, con los cuales se clarifica los conceptos de tamaño, volumen, concentración, etc., que cuando se habla de porciones chicas, regulares o grandes, líquidas, sólidas o semisólidas, en términos teóricos.

En general, el objetivo establece la experiencia de aprendizaje que debiera utilizarse para lograr la conducta esperada. De allí la importancia de formular correctamente los objetivos, estableciendo claramente los cambios de conducta que se espera lograr con la intervención educativa que se realice.

Medios y materiales didácticos

Los medios y materiales didácticos serán coherentes con las experiencias de aprendizaje planteadas. En las localidades en las cuales se dispone de equipos de video y de programas apropiados, estos constituyen un buen apoyo para lograr la motivación del grupo, siempre que sean adecuadamente trabajados con el educador o facilitador. En otras ocasiones, el material didáctico más apropiado lo constituyen los recursos de la propia comunidad, ya sean alimentos, lugares de demostración, o situaciones producidas en la comunidad. Por ejemplo, un brote de enfermedades de transmisión alimentaria puede transformarse en un recurso didáctico valioso si se aprovecha el interés de la comunidad afectada, la experiencia de su manejo por el equipo de salud local, y se destaca el apoyo de todos los sectores, incluyendo la participación de la comunidad, para enfrentar el problema.

Evaluación

Se evalúan los cambios de conducta planteados en los objetivos. Por ejemplo, para evaluar la habilidad de las madres para seleccionar y preparar adecuadamente los alimentos del niño, es necesario observar una demostración de estas habilidades en la práctica. Esta demostración debe realizarse estableciendo las condiciones apropiadas: la selección de los alimentos incluye disponer de una variedad de ellos para que la madre pueda elegir los apropiados en cantidad y calidad. Cuando los recursos económicos son limitados, se puede trabajar con láminas de alimentos de tamaño real, que el educador puede elaborar con recortes de revistas o dibujos.

Puede observarse la habilidad de una madre para manipular en forma higiénica los alimentos mientras prepara una comida para su hijo, disponiendo de los elementos necesarios en el lugar en el que se realizó la capacitación o en las visitas domiciliarias, cuando ellas forman parte de las actividades del personal de salud participante en el programa educativo.

En general, observar si los cambios de conducta fueron adquiridos y se mantienen en el tiempo, demanda un gran esfuerzo para realizar actividades de seguimiento y evaluación por parte del equipo capacitador. Sin embargo, los beneficios obtenidos con estas actividades, que también representan una continuidad de la acción educativa, representan un considerable beneficio para la comunidad, cuyos cambios de conducta generalmente se logran en el largo plazo y requieren de continuos refuerzos hasta incorporar definitivamente las conductas esperadas a su vida diaria.

Cuando la población cambia sus actitudes y prácticas alimentarias, transformándolas en conductas saludables, aumentan las posibilidades de que estos cambios contribuyan efectivamente al logro de las metas de la intervención global, esto es, disminuir la prevalencia de desnutrición y diarreas en los niños menores de 5 años de la localidad intervenida.

IV. BILIOGRAFÍA

Assifi N. and J. French (1984). *Guidelines for planning communication support for rural development campaigns. UNDP Asia and Pacific Programme for Development Training and Communication Planning. RB 355 UNFPA.*

Cerqueira M.T. (1990). *Recent approaches to nutrition education in developing countries. In: Report on FAO workshop on nutrition education through mass media. Rome, Italy.*

FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (1990). *Capacitación de vendedores callejeros de alimentos. Guía didáctica. Santiago, Chile. (*)*

FAO (1991). *La integración de la mujer en la agricultura y el desarrollo rural. Comité de Agricultura. 11º periodo de sesiones. Roma. COAG/91/9.*

FAO/OMS (1992). *Conferencia Internacional sobre Nutrición. Informe final de la Conferencia. Roma.*

FAO/OMS (1992). *Elementos principales de estrategias nutricionales. Conferencia Internacional sobre Nutrición. Roma, Italia.*

FAO/OMS (1992). *Conferencia Internacional sobre Nutrición. Elementos principales de estrategias nutricionales. Mejora de la seguridad alimentaria en los hogares. Roma. Doc. temático N°1.*

FAO/OPS/OMS (1993). *Situación alimentaria y nutricional de América Latina. Conferencia Internacional sobre Nutrición. Santiago, Chile.*

FAO (1994). *Guía de proyectos participativos en nutrición. Roma, Italia.*

FAO (1995). *Manejo de proyectos de alimentación y nutrición en comunidades. Guía didáctica. Roma, Italia. (*)*

FAO (1995). *Report of the Expert Consultation for Nutrition Education for the Public. Rome, Italy.*

FAO (1995). *Promoviendo el rol de las ONGs en la nutrición. Guía para poner en práctica la Conferencia Internacional sobre Nutrición. Grupo de Trabajo sobre Nutrición de la ONG, Ginebra.*

FAO (1996). *Guía metodológica de comunicación social en nutrición. Roma, Italia. (*)*

Gallardo L. y A. Praun (1985). *Manual sobre metodología para la programación, desarrollo y evaluación de programas de educación alimentario-nutricional. Guatemala, Pub.INCAP E-1166.*

Hornik R. (1985). *Nutrition education. A State of the Art Review. ACC/SCN Nutrition Policy Discussion Paper N° 1. FAO/UN. Rome, Italy.*

Kennedy E. and L. Haddad (1992). *Food security and nutrition, 1971-91. Lessons learned and future priorities. Viewpoint. Food Policy.*

Lewy A (1976). *Manual de evaluación formativa del currículo*. UNESCO, Colombia. Continental Gráfica Ltda.

Olivares S (1989). *Intervenciones comunitarias de educación alimentario nutricional*. En: *Nutrición. Prevención de riesgos y tratamiento dietético*. Olivares S, Soto D, Zacarías I (Eds) CONFELANYD. Santiago, Imp. El Acuario.

Oshaug A., D. Benbouzid and J. Guilbert (1988). *Educational handbook for nutritionists*. WHO Geneva.

Uauy R. and M. Miranda (1983). *Non-formal education. An instrument for nutrition interventions*. In: *Nutrition intervention strategies in national development*. Underwood B (Ed). New York, Academic Press Inc.

United Nations (1990). *Women and nutrition*. ACC/SCN Symposium Report. Nutrition policy discussion paper N° 6. Geneva.

UNESCO (1983). *Approaches to nonformal nutrition education*. Paris. Nutrition education series ED 83/WS/43.

* Disponibles en el sitio web de la Oficina Regional de la FAO: <http://www.rlc.fao.org>