

5965

FD-ABA-716

65241

REPORTE DE PROGRESO

PROYECTO DE APOYO TECNICO A LOS PROGRAMAS DE
ALIMENTACION A GRUPOS EN CENTRO AMERICA
Y PANAMA

Periodo Julio 1°. a Septiembre 31, 1986

Octubre, 1986

PD-BOM 7/6

INFORME DE PROGRESO

PROYECTO DE APOYO TECNICO A LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION
A GRUPOS EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

PERIODO: JULIO 1o. A SEPTIEMBRE 30, 1986

GUATEMALA, OCTUBRE DE 1986

I. INTRODUCCION

El presente informe corresponde al periodo de julio a septiembre de 1986. La presentación se ha hecho siguiendo el mismo esquema de los documentos anteriores, agregándose información adicional referente a la programación de actividades.

El contenido del informe ha sido desarrollado tomando como referencia los informes individuales de los profesionales de PROPAG y simultáneamente de los coordinadores de actividades dentro del Proyecto. Documentación complementaria a lo señalado en el informe se presenta en los anexos adjuntos.

II. ACTIVIDADES REALIZADAS

A. PLANIFICACION Y COORDINACION

1. Comité Técnico Asesor Interno (CTAI)

Durante el trimestre, el CTAI con la participación de todos los profesionales de PROPAG se reunió el día 8 de julio en el Hotel Guatemala Fiesta. El propósito de la reunión fue hacer una revisión del avance de cada componente del Proyecto y su contribución al logro del objetivo global del mismo. Como consecuencia de esta reunión, el día 11 de julio se tuvo otra reunión para discutir los puntos presentados en cada componente y tomar las decisiones pertinentes.

El 11 de septiembre se reunió el CTAI ampliado con los coordinadores de cada componente, para analizar la programación para el 4o. trimestre de 1986 y la programación preliminar para 1987. Además, el 18 de septiembre se tuvo una reunión de trabajo del grupo

de profesionales de PROPAG para analizar con mayor detalle la programación del último trimestre del 86 y el procedimiento para ajustar el plan de trabajo de 1987.

2. Grupos de Trabajo Ad-Hoc

Como actividad previa al Taller Subregional sobre "Manejo Gerencial de PAG Materno-Infantiles y Escolares", la semana del 25 al 29 de agosto se realizó, en San José de Costa Rica, la reunión del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre "Manejo Gerencial de PAG Materno-Infantiles y Escolares". Para la preparación del material de referencia y de guías de discusión se contó con la asistencia del Lic. Rokaél Cardona del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y durante la reunión se contó con el apoyo técnico del Ing. Fernando Fuentes del Instituto Centro Americano de Administración Pública (ICAP). En la reunión participaron técnicos nacionales con experiencia en el manejo de PAG, tanto de instituciones gubernamentales, como de agencias voluntarias privadas y agencias donantes. El grupo analizó simultáneamente la situación de gestión de los dos tipos de PAG, haciendo énfasis en el traslape de esta etapa con la de formulación de proyecto.

Las discusiones del grupo permitieron identificar el contenido del taller que sobre el mismo tema se desarrollaría posteriormente. Los términos de referencia y el informe final del grupo de trabajo se presentan en el Anexo 1.

3. Seminarios Subregionales

El primer Seminario Subregional del PROPAG se

desarrolló del 21 al 25 de julio del presente año; en el mismo participaron un total de 75 personas, 51 de los países miembros, 15 de las agencias donantes e intermediarias y 8 del INCAP. El propósito principal del seminario fue analizar la situación de los PAG en la subregión y llegar a la definición de planes de acción para cada uno de los países.

De acuerdo a lo programado, cada delegación de país hizo una presentación de la situación actual de los PAG y del enfoque previsto para mejorar su funcionamiento y para llegar al establecimiento de una estrategia nacional para un uso más racional de ese recurso. Durante el seminario, cada delegación tuvo la oportunidad de analizar con más detalle su planteamiento y llegar a definir un plan de acción para los PAG por país.

El documento preliminar de las conclusiones y recomendaciones del seminario se adjunta en el Anexo 2 de este informe. Actualmente se está reproduciendo el informe completo del evento, el que incluye el material presentado por cada país ya editorializado.

Como seguimiento al Seminario Subregional, en tres de los Países miembros (El Salvador, Honduras y Costa Rica) se celebrarán talleres nacionales con el propósito de que los planes de acción sean avalados por las autoridades de las distintas instituciones gubernamentales que participan en los PAG. Estos talleres se llevarán a cabo con apoyo técnico y financiero del PROPAG durante el 4o. trimestre de 1986.

4. Comité Técnico Asesor Subregional (CTAS)

Se ha iniciado la organización de la reunión anual del CTAS, que se llevará a cabo la primera semana de diciembre en Antigua

Guatemala. El propósito de esta reunión será analizar el avance del PROPAG durante el año 1986 y el plan de trabajo para 1987. Conforme lo contempla el reglamento del CTAS, aprobado en su primera reunión en 1985, se ha invitado a esta segunda reunión a dos personas por país y a un representante de las principales agencias que patrocinan los PAG en la subregión.

B. CAPACITACION

Las actividades de capacitación desarrolladas durante el 3er. trimestre de 1986, se describen a continuación:

1. Visita de observación a PAG en Colombia

La primera semana de septiembre se llevó a cabo una visita de observación a la República de Colombia, para funcionarios centroamericanos responsables de la ejecución de PAG materno-infantiles y de alimentos por trabajo, a los proyectos PMA-COL/2610 "Complementación Alimentaria y Desarrollo Económico Social" y PMA-COL/2868 "Desarrollo Rural Integrado".

La selección de estos proyectos se hizo con base a su planteamiento innovador y por estar logrando sus objetivos. La organización de la visita fue coordinada por la Representación de OPS en Colombia, con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (FDRI).

La selección de participantes la hizo la institución nacional invitada y a cada uno se le solicitó la preparación de una simulación de ampliación del proyecto que dirigen, incorporando actividades

productivas a PAG materno-infantiles o educativas y generadoras de ingresos a los PAG de alimento por trabajo.

Los visitantes tuvieron la oportunidad de identificar los mecanismos de coordinación interinstitucional y el papel de la ayuda alimentaria en programas de desarrollo; de conocer los procedimientos gerenciales, los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos; y de analizar el funcionamiento de los créditos asociativos y del fondo de recuperación para desarrollo social. El informe completo de esta actividad, incluyendo el plan de la visita y la lista de participantes se adjunta en el Anexo 3.

2. Taller Subregional sobre Manejo Gerencial de PAG Materno-infantiles y Escolares

Durante el periodo comprendido del 22 de septiembre al 3 de octubre, en Antigua Guatemala se desarrolló el segundo taller organizado por PROPAG y orientado a el aspecto gerencial de los PAG materno-infantiles y escolares. En el taller participaron 28 profesionales del área centroamericana, encargados de la dirección de este tipo de PAG o que de una u otra forma son responsables de su ejecución.

Para la organización y desarrollo del taller se contó con la colaboración del Instituto Centro Americano de Administración Pública (ICAP), que contribuyó con dos docentes y con material de referencia.

Los propósitos del taller se centraron en que los participantes:

a) analizaran conceptos básicos de gerencia e identificararan modelos técnicos factibles de aplicar en los PAG que

dirigen.

b) Revisaran la organización de sus PAG y establecieron lineamientos para recuperar las limitantes de la efectividad en los mismos.

El contenido del taller fue dirigido a la discusión de técnicas e instrumentos de gerencia; el diseño organizacional; el comportamiento humano en la organización; y el desarrollo de las organizaciones.

El Anexo 4 se presenta el plan de trabajo del taller.

3. Capacitación en servicio para ejecutores de PAG

Durante el trimestre se colaboró con el Ministerio de Educación de Costa Rica en la elaboración de un plan nacional de capacitación en servicio para personal encargado de los comedores escolares. También se elaboró un perfil de proyecto para gestión de financiamiento.

C. COMPONENTE DE COOPERACION TECNICA

1. Costa Rica

a. Planificación y coordinación de PAG

Se colaboró con la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN) en la formulación del documento-país a presentar en el Seminario Subregional de PROPAG. Así también, se promovió la participación de las instituciones gubernamentales y agencias donantes en dicho evento.

b. Manejo gerencial de PAG

Se colaboró con el Ministerio de Educación Pública en la formulación de un plan de acción inmediato para mejorar la operación del Programa de Comedores Escolares y en la identificación de criterios para una estrategia nacional sobre el programa.

c. Capacitación

Se apoyó al Departamento de Asignaciones Familiares del Ministerio de Educación Pública en la preparación de la fase inicial del plan de capacitación nacional para personal de comedores escolares.

d. Seguimiento y evaluación

Conjuntamente con profesionales del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación Pública, se revisó y reformuló la propuesta del "Proyecto de Evaluación y Seguimiento de PAG".

Además de las actividades señaladas durante el trimestre, visitaron Costa Rica: El Lic. Juan Caviades para obtener información sobre las características y potencial de los centros de información para integrar la Red de Información sobre PAG y la Lic. María Teresa enchú para ajustar la programación de cooperación técnica para el 4o. trimestre e identificar las áreas de apoyo técnico para el próximo año.

2. El Salvador

a. Planificación y coordinación

Se colaboró con los funcionarios gubernamentales responsables de coordinar la preparación del documento-país a

presentar en el Seminario Subregional de PRO-PAG, lo que llevó a una mejor comprensión de la naturaleza y alcances del documento. Se promovió la participación de agencias donantes e intermediarias en el Seminario Subregional.

b. Difusión de información

Se visitaron varias instituciones gubernamentales a fin de conocer el potencial de centros de información para integrar la red de información sobre PAG.

3. Guatemala

a. Planificación y coordinación de PAG

Se promovió la participación de agencias donantes e intermediarias en el Seminario Subregional de PRO-PAG.

Se apoyó intensamente a técnicos del Ministerio de Educación pública en la elaboración de una propuesta sobre un Programa de Alimentación y Nutrición para Escolares, en el cual se incluyen actividades de alimentación complementaria, educación alimentario-nutricional, huertos escolares y vigilancia nutricional.

b. Seguimiento y evaluación de PAG

Se ha colaborado con la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia en la preparación de formularios y en la capacitación de personal, para llevar a cabo la selección de familias de las comunidades que participarán en el Proyecto PMA-GUA/2705. Específicamente, se apoyó el entrenamiento del personal en toma de medidas antropométricas.

Se visitaron varios centros y puestos de salud y un distrito

escolar para observar el funcionamiento de un PAG materno-infantil y un PAG escolar y obtener sugerencias operacionales para llevar a cabo la investigación de proceso de los PAG.

c. Transferencia tecnológica

Se colaboró con la Secretaría de Bienestar Social en la realización de un cursillo de dos semanas para 15 mujeres de Rabinal, Baja Verapaz, en aspectos relacionados a la preparación de galletas y atoles de valor nutritivo mejorado, incluyendo aspectos de costos de las diferentes opciones. Esta actividad se desarrolló en coordinación con la Corporación Guatemalteca Alemana de Alimentos por Trabajo (COGAAT). En el Anexo 5 se presenta el material básico utilizado en este cursillo.

4. Honduras

a. Planificación y coordinación de PAG

A través de CONSUPLANE se apoyó la preparación del documento-país a presentar en el Seminario Subregional; esto llevó a un mejor entendimiento de los propósitos de dicho documento. Además, se promovió la participación de agencias donantes e intermediarias en dicho Seminario.

b. Capacitación

Se revisó el plan de capacitación en servicio elaborado por las instituciones gubernamentales y se hicieron comentarios y sugerencias al mismo.

c. Seguimiento y evaluación

Se visitaron las oficinas de CARE para conocer el

sistema de información de PAG escolar y materno-infantil; así también, el Centro de Procesamiento de Datos del Ministerio de Educación Pública para conocer el sistema de procesamiento de datos del Primer Censo Nacional de Talla en Escolares.

d. Difusión de información

Se recogió información de base de cuatro centros de documentación a fin de analizar la factibilidad de integrarlos a la red de información para PAG, prevista en el PROPAG.

5. Panamá

a. Transferencia tecnológica

Se prepararon los términos de referencia para realizar el estudio de estabilidad de la mezcla vegetal propuesta, la recolección y actualización de datos económicos y de mercado para fundamentar el estudio y para la selección de expertos panameños que realizarán el estudio de mercado. Además, se hicieron comentarios técnicos sobre el diseño del empaque de la Incaparina Panameña.

D. INVESTIGACION

1. Análisis de la operación de los PAG en el Istmo Centroamericano

a. Guatemala

Se continuó la guía de reconocimiento a varios departamentos del país para observar la operación del PAG materno-infantil del Ministerio de Salud y la refacción escolar.

Se revisaron los contenidos técnicos de la propuesta de

investigación operacional de Guatemala los que fueron discutidos con las autoridades de los Ministerios de Salud y de Educación.

Se completó la elaboración de un marco técnico de la propuesta nacional.

b. Costa Rica

Con técnicos de los Ministerios de Salud y Educación se discutieron los ajustes recomendados a la propuesta y se preparó un segundo borrador de la misma, el cual será nuevamente revisado por los técnicos nacionales antes de preparar la versión oficial.

Se inició la elaboración de los manuales técnicos operativos para la ejecución de la investigación en Costa Rica.

2. Definición técnica de los criterios para decidir la admisión y el egreso de participantes a PAQ materno-infantiles y escolares

Se continuó la limpieza de archivos de datos de las comunidades de oriente y los análisis para determinar los criterios de admisión y retiro de niños participantes en PAQ.

Además, se elaboraron los primeros cuadros de resultados preliminares.

E. DIFUSION DE INFORMACION

1. Red de información

En el período que cubre este informe se procedió a visitar algunos de los centros que habían sido preidentificados por la

Unidad de Información del INCAP. Como resultados de estas actividades se obtuvieron las informaciones previstas en la guía señalada al efecto.

1.1 Honduras

- Centro de Documentación e Información Agrícola de la Secretaría de Recursos Naturales.
- Centro de Documentación e Información de OPS/OMS.
- Centro de Información de la Biblioteca Médica Nacional.
- Centro de Documentación Wilson Popenoe de la Escuela Agrícola Panamericana.
- División de Educación en Salud del Ministerio de Salud.

1.2 Costa Rica

- Sistema Nacional de Documentación e Información de Salud y Seguridad Social, BINASS.
- Centro de Documentación del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA.
- Centro de Información y Documentación de OPS.
- Centro de Documentación del IICA.

2. Preparación de documentos

2.1 Revisión, con el Dr. Lenin Sáenz, del documento sobre Programas de Alimentación para Grupos de Desplazados y en Situaciones de Emergencia.

2.2 Revisión del documento "Lineamientos generales para una estrategia de los Proyectos de Alimentación a Grupos". Informe final del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre el tema.

2.3 Revisión y edición para su publicación y difusión de materiales e informe final de Seminario Subregional celebrado en Antigua Guatemala.

3. Inventario de materiales PAG y registro clasificado de destinatarios

3.1 Inicio de elaboración de un segmento estructurado de descriptores para clasificar y recuperar materiales con información sobre PAG (RCI).

3.2 Inicio de revisión de materiales para su incorporación en el Registro Clasificado de Información sobre PAG (RCI), para seleccionar información que integrará el primer boletín de notas técnicas para difusión a los países.

3.3 Inicio de procesos para actualización de inventarios de PAG en la subregión, con el propósito de establecer el Registro Clasificado de Destinatarios (RCD) de Información.

4. Otras actividades

4.1 Participación en el Seminario-Taller Subregional sobre Desarrollo de Redes Científicas de Cooperación Técnica para la Investigación en Alimentación y Nutrición en Centro América y Panamá (Guatemala, 11-14 de agosto de 1986).

4.2 Elaboración de diagnóstico y propuesta para contribuir a la consolidación de la Unidad de Información del INCAP.

4.3 Revisión de estilo de documento sobre Diarrea

Infantil.

4.4 Participación en Seminario Nacional de INFOTERRA (Sistema Mundial de Información del Medio Ambiente). (Guatemala).
Solicitud de la Dirección del INCAP.

F. ADMINISTRACION Y EVALUACION DEL PROPAG

1. Contratación de personal

Durante el trimestre se entrevistó a seis profesionales Centroamericanos que aplicaron para la plaza de especialista en manejo gerencial de PAG. Dada su experiencia docente y de asistencia técnica en la subregión en aspectos de gerencia en administración pública, se decidió contratar al Ing. Fernando Fuentes, actual funcionario del ICAP y quien ya ha colaborado con el PROPAG. A la fecha se están haciendo las gestiones pertinentes para contratar al Ing. Fuentes a partir del mes de enero de 1987.

Para el desarrollo de tareas específicas del PROPAG, se ha contratado a varios consultores a corto plazo y al igual que en otras ocasiones, para cada consultoría se definieron con antelación los términos de referencia, y antes de proceder a la contratación del profesional se revisaron los curriculum vitae de los aplicantes.

En esta forma se contrató a las siguientes personas:

- Lic. Rokaél Cardona, para apoyar la organización y desarrollo del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Manejo Gerencial de PAG Materno-infantiles y Escolares. El informe del Lic. Cardona se presenta en el Anexo 6.

Lic. Jorge A. Gómez, para analizar la viabilidad política de los

planes de acción en la definición de estrategias nacionales para PAG. En el Anexo 7 se presenta su informe.

Lic. Hugo Roberto Hernández, se contrató para preparar una guía metodológica sobre Formulación de PAG Materno-infantiles y Escolares, con base en el informe del Grupo de Trabajo sobre el tema, y el material producido durante el Taller que se realizó en la misma área. El Lic. Hernández ha preparado un primer borrador del documento y en el próximo trimestre completará su revisión.

Lic. Genaro Sánchez, como experto en estudios gerenciales de empresas privadas, se le contrató para apoyar técnicamente al grupo de profesionales que tienen a su cargo el desarrollo del componente de investigación operacional de PAG. En el Anexo 8 se presenta un informe parcial del trabajo desarrollado a la fecha por el Lic. Sánchez. El Lic. Rafael Flores también colaboró con el mismo grupo de profesionales, para revisar el contenido estadístico de las propuestas-pais para la investigación operacional.

El Ing. Inf. José Miguel Guerra, durante el trimestre continuó apoyado el desarrollo de pequeños estudios relacionados a mezclas vegetales, como parte del trabajo de cooperación técnica con el Gobierno de Panamá, para la producción de Incaparina Panameña. En el Anexo 9 se presenta el informe parcial del trabajo del Sr. Guerra.

En el Anexo 10 se presenta un resumen de las consultorias a corto plazo.

2. Participación de personal de PROPAG en eventos

El Dr. Roberto Cuevas participó en el II Congreso de Ingeniería Agronómica y de Alimentos durante la semana del 25 al 29 de agosto, donde presentó el trabajo: "Extracción sólido-líquida de la pulpa de café con fines de detoxificación para uso en alimentación de cerdos".

El Ing. Inf. José Guerra y el Dr. R. Cuevas participaron en el III Seminario Nacional sobre pérdidas post-cosecha de granos básicos, el cual se celebró del 23 al 26 de septiembre en Antigua, Guatemala. En el Anexo 11 se presenta el informe de esta participación.

El Ing. Ramiro Montealegre participó en el Seminario sobre sistemas de información en el marco de supervivencia infantil, celebrado en Tegucigalpa, Honduras, del 28 de julio al 10 de agosto.

3. Control de actividades

Con el propósito de mejorar la programación personal de actividades de los profesionales de PROPAG, así como el control de su cumplimiento, se estableció el uso de un formulario de programación trimestral para cada profesional, el cual será puesto a prueba durante el último trimestre de 1986 (Anexo 12).

III. MODIFICACIONES A LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS

El grupo de profesionales de PROPAG hizo una revisión interna del avance del proyecto en el mes de julio. Entre las conclusiones de dicha revisión se señaló la conveniencia de identificar acciones más concretas de cooperación técnica en los países y de concentrarse en

PAG prioritarios para cada país. Además, se decidió analizar con mayor profundidad el papel que las reuniones subregionales programadas pueden tener en el mejoramiento del desarrollo de los PAG. En este sentido, se colaboró con los países de la subregión para que en el documento-país, a presentar en el Seminario Subregional, procuraran identificar mejor sus prioridades en relación al mejoramiento de la operación de los PAG.

En cuanto a la ejecución de las actividades subregionales programadas para el trimestre, no hubo ninguna modificación y se desarrollaron en las fechas establecidas en la programación revisada durante el trimestre anterior.

La mayoría de las actividades de cooperación técnica programadas se cumplieron en el período establecido, algunas fueron pospuestas para el siguiente trimestre (Costa Rica, Honduras) y unas pocas fueron canceladas por las autoridades nacionales (El Salvador, Guatemala).

En algunos países se hizo una visita específica para ajustar la programación del 4o. trimestre de 1986, y en otros este ajuste lo hicieron los delegados del INCAP en los países.

En el Cuadro 1 se detallan las actividades programadas y las realizadas durante el trimestre del presente informe. En el Cuadro 2 se presentan las actividades programadas para el siguiente trimestre.

CUADRO 1

Actividades del PROPAG Programadas y Realizadas
Período julio-septiembre, 1986

COMPONENTE/ACTIVIDADES	julio	agosto	sept.
A. Planificación-Coordinación			
1. Comité Técnico Asesor Interno (CTAI)			
Reuniones mensuales	PR	P--	PR
2. Grupos de Trabajo Ad Hoc (GT)			
a. Manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares			
- Organización	PR	PR	--
- Desarrollo	--	PR	--
3. Seminario Subregional			
- Organización	PR	--	--
- Desarrollo	PR	--	--
4. Coordinación con agencias			
- Realización de reunión subregional	P--	--	--

P = Programado
R = Realizado
I = Iniciado

COMPONENTE/ACTIVIDAD	julio	agosto	sept.
B. Capacitación			
1. Taller sobre manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares			
- Organización	P--	PR	PR
- Desarrollo	--	--	PR
3. Visitas de observación a Colombia			
- Organización	PI	PR	--
- Desarrollo	--	P--	--R
- Informe	--	--	P--
4. Tutoriales			
- Entrenamiento en procesamiento y análisis de datos multibectoriales	PR	PR	--
C. Asistencia Técnica Directa			
1. Visita de asesoría a los países	PR	PR	PR
2. Ajuste de la programación trimestral	--	P--	--R
3. Preparación de guías metodológicas			
- Revisión de los documentos sobre: "Lineamientos generales para la formulación de PAG materno-in- fantiles y escolares"	PI	-I	-I

COMPONENTES/ACTIVIDADES	julio	agosto	sept.
"Lineamientos generales para el manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares"	-	-	P-
D. Investigación			
1. Análisis de la operación de los PAG en el istmo centroamericano			
a. Preparación propuesta a nivel de los países	P-	PI	PI
b. Presentación de la propuesta a ROCAP	-	-	P
2. Definición técnica de los criterios para decidir la admisión y el egreso de los participantes en PAG materno-infantiles			
a. Desarrollo del plan analítico	PR	-R	-
b. Análisis de resultados	-	-	P-
E. Difusión e Información			
1. Organización de la red de información			
a. Visitas a los países	-R	-	-
b. Registro clasificado de destinatarios	-	P-	PI
2. Inventario de materiales PAG			
a. Clasificación y recuperación de materiales sobre PAG	PI	PI	PI
F. Manejo y evaluación del proyecto			
1. Reajuste del plan de trabajo del próximo trimestre	-	-	PR

COMPONENTES/ACTIVIDADES	julio	agosto	sept
2. Preparación programación preliminar para el año 1987	--	--	PI
3. Contratación de personal de largo plazo	--	--	P
4. Contratación de consultores de corto plazo	--R	--R	--
5. Participación de personal del PROPAG en eventos relacionados	--R	--R	--R
6. Preparación de informes cuatrimestrales	PR	--	--

CUADRO 2

Actividades del PROPAG programadas para el
período octubre-diciembre 1986

COMPONENTES/ACTIVIDADES	oct.	nov.	dic.
A. Planificación y coordinación			
1. Comité Técnico Asesor Interno (CTAI) Reuniones mensuales	P	P	P
2. Grupos de Trabajo Ad-Hoc (GT)			
a. Estrategias nacionales para uso de PAG			
- Organización	P	-	-
- Desarrollo	-	P	-
3. Comité Técnico Asesor Subregional (CTAS)			
- Organización	P	P	-
- Desarrollo	-	-	P
B. Capacitación			
1. Taller sobre manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares			
- Preparación del informe	P	-	-
2. Visitas de observación de personal del Proyecto APT/Costa Rica a Guatemala y Honduras			
- Organización	P	-	-
- Desarrollo	-	P	-

COMPONENTES/ACTIVIDADES	oct.	nov.	dic.
3. Tutorial a técnico panameño para la preparación de propuesta de PAG	P	-	-
4. Capacitación a panificadores del altiplano de Guatemala para preparar galletas de alto valor nutritivo para el PAE	-	P	-
5. Apoyo técnico a programas nacionales de capacitación en servicio (Honduras, Costa Rica)	P	P	P
C. Asistencia técnica directa			
1. Visitas de asesoría a los países (Anexo 3)	P	P	P
2. Ajuste de la programación trimestral	-	P	-
3. Preparación de guías metodológicas			
- "Lineamientos generales para la formulación de PAG materno-infantiles y escolares"	P	-	-
D. Investigación			
1. Análisis de la operación de los PAG en el Istmo Centroamericano			
. Completar propuestas a nivel país (Guatemala y Costa Rica)	P	-	-
. Presentar propuestas a ROCAF	-	P	-

COMPONENTES/ACTIVIDADES	oct.	nov.	dic.
2. Definición técnica de los criterios para decidir la admisión y el egreso de los participantes en PAG materno-infantiles			
. Análisis de resultados	P	--	--
. Interpretación de resultados	--	P	--
. Preparación de informe	--	--	P
E. Difusión de información			
. Producción desplegada con bibliografía sobre PAG y boletín sobre PROPAG	P	--	--
. Difusión de desplegable y boletín	--	P	--
. Diseño y producción registro documental PAE/Costa Rica	P	P	--
. Elaboración propuesta red de información	--	--	P
F. Manejo y evaluación del PROPAG			
1. Programación de actividades 1987, documento de referencia para el CTAS	P	--	--
2. Preparación programación primer trimestre , 1987	--	P	--
3. Participación de personal PROPAG en eventos relacionados	--	--	P
4. Preparación del informe cuatrimestral	P	--	--
5. Preparación del informe de actividades realizadas por PROPAG en 1986, documento de referencia para el CTAS	--	P	--

IV. CUMPLIMIENTO DE METAS

En el Cuadro 3 se presenta en forma resumida los logros alcanzados durante el quinto trimestre del PROPAG y a la fecha en relación a las metas anuales y totales.

Se ha incrementado el número de meses/hombre de cooperación técnica en 5 meses, dado el trabajo realizado con el Ministerio de Educación en Guatemala.

Las metas programadas sobre reuniones con las agencias donantes e intermediarias, la difusión de información de PAG y las actividades de investigación son los que no se ha logrado alcanzar por diversas circunstancias. Esto ha sido discutido con los profesionales responsables de su ejecución y promoción a fin de tomar algunas medidas al respecto.

CUADRO 3

Informe resumido de los logros del PROPAG durante
el tercer trimestre del año 1986
(julio-septiembre)

METAS OPERACIONALES	Programado		Realizado	
	Total	Anual 1/	Trimestral 2/	Tot
Reuniones del CTAI	60	12	2	10
Reuniones del CTAS	5	1	0	1
Grupos de Trabajo	16	5	1	4
Seminarios Subregionales	3	1	1	1
Reuniones con agencias donantes				
- Subregionales	5	1	0	0
- Nacionales	20	4	1	1
Guías metodológicas	18	4	0	0
Talleres/cursos	12	2	1	2
Participantes en talleres/cursos	300	50	26	50
Visitas de observación	30	10	9	9
Asistencia técnica (meses/persona)	90	18	5	14
Centros de documentación:				
- Subregionales	1	1	0	1
- Nacionales	10	5	1	4

(Continua)

METAS OPERACIONALES	Programado		Realizado	
	Total	Anual 1/	Trimestral 2/	Total
Difusión de información				
- Documentos técnicos	10	2	1	3
- Actualización bibliográfica	5	1	0	1
- INCAP Informa (páginas)	15	3	0	1
Investigaciones				
- De proceso (Proyectos)	3	1	I	I
- De impacto (Proyectos)	1	0	0	0

1/ Año del trimestre informado

2/ Trimestre del informe

I Iniciado

V. LOGRO DE LOS OBJETIVOS

Uno de los principales objetivos del PROPAG es el lograr el establecimiento de estrategias nacionales para el uso racional de PAG; este tema fue discutido ampliamente durante el desarrollo del Seminario Subregional, por cada delegación de país, llegándose a la preparación de un plan de acción para el alcance de tal objetivo. Como seguimiento al seminario, en tres de los países de la subregión se celebrarán talleres nacionales con el propósito de discutir el plan de acción propuesto y llegar a la toma de decisiones al respecto. La organización y desarrollo de tales talleres se realizará con el apoyo técnico y financiero del PROPAG.

En relación al mejoramiento de la operación de los PAG en ejecución, a través de los dos talleres subregionales sobre formulación y manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares, se ha logrado capacitar en estos aspectos a más de 40 técnicos centroamericanos. Estas actividades han permitido a los participantes analizar sus propios PAG e iniciar algunas acciones para mejorar su ejecución. Esto ha dado lugar a que se demande apoyo técnico para reformular y reorganizar algunos PAG en la subregión y para que se labore en actividades de capacitación en servicio a nivel nacional.

Por otra parte, durante el seminario subregional, también se trabajó en la identificación por país de un plan de acción para el mejoramiento del desarrollo de los PAG en ejecución. Esto permitió en una primera instancia determinar las principales medidas a tomar para llegar a incrementar el beneficio de los PAG. Sin embargo, dado que son varias las instituciones gubernamentales que participan en la

ejecución de los PAG, como una medida fundamental se estableció la creación o fortalecimiento de un mecanismo efectivo de coordinación, sobre todo cuando los PAG se desarrollan con alimentos donados.

Las actividades de asistencia técnica directa han estado relacionadas, a los aspectos señalados en los párrafos anteriores. Además, a solicitud de los gobiernos se han apoyado técnicamente actividades presentadas hacia la producción nacional de otros productos de alto valor nutritivo, factibles de ser usadas en los PAG y que favorecerían el desarrollo de los mismos.

En cuanto al mejoramiento de los mecanismos de información se ha continuado con la organización de la red subregional de información y se ha ampliado el componente de difusión e información a la preparación de documentales sobre determinados PAG, con el fin de que sean útiles internamente para señalar los problemas principales y poder tomar alguna acción, y exteriormente como medio de divulgación de fases exitosas de los PAG en la subregión. Por otra parte, el desarrollo de eventos subregionales (talleres, grupos de trabajo, minirios) ha favorecido el intercambio informal de experiencias entre los participantes.

A excepción del desarrollo de las actividades de investigación del PROPAG, puede decirse que durante el trimestre, el resto de actividades del PROPAG, en forma progresiva están permitiendo avanzar hacia el logro de los objetivos finales del Proyecto.

A N E X O S

1. Términos de Referencia e Informe del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Manejo Gerencial PAG. San José, Costa Rica 25-29 de agosto de 1986.
2. Informe Preliminar de Conclusiones y Recomendaciones del Primer Seminario Subregional. Antigua Guatemala, 21-25 de julio de 1986.
3. Informe de la Visita de Observación de los Proyectos PMA-COL/2368 y PMA-COL/2610 a Colombia. Septiembre, 1986.
4. Programación del Taller Subregional sobre Manejo Gerencial de PAG Materno Infantiles y Escolares. Antigua Guatemala, 22 de septiembre al 3 de octubre de 1986.
5. Atoles y Galletas Nutritivas a Base de Soya y Maíz.
6. Informe de Consultoría del Lic. Rokaél Cardona.
7. Informe de Consultoría del Lic. Jorge Alberto Gómez
8. Informe parcial del Lic. Genaro Sánchez
9. Informe parcial del trabajo desarrollado por el Ing. Inf. José Guerra
10. Cuadro resumen de Consultorías
11. Informe de la participación del Ing. Inf. José Guerra en el III Seminario Nacional sobre Pérdidas Post-Cosecha de Granos Básicos
12. Formulario de Programación Trimestral

A N E X O S

A N E X O 1

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO AD-HOC SOBRE MANEJO GERENCIAL
DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION MATERNO-INFANTILES Y ES
COLARES EN LOS PAISES DEL AREA CENTROAMERICANA**

San José, Costa Rica del 25 al 29 de agosto de 1986

"INFORME FINAL DEL GRUPO DE TRABAJO AD-HOC SOBRE
MANEJO GERENCIAL DE PAMI Y PAE"

PRESENTACION

Centro América experimenta en el momento actual una de las crisis más profundas de su historia. Dentro de dicha crisis se encuentra la problemática alimentario-nutricional que afecta a más de la mitad de la población de la región, determinada por múltiples factores tanto de orden estructural como superestructural. Dentro de los primeros sobresale el agotamiento del modelo agroexportador, el estancamiento del mercado interno, el deterioro de las condiciones de vida de la población rural y los déficits en la oferta de alimentos. El deterioro de la economía campesina, principal abastecedora de la producción de alimentos básicos, ha agudizado aún más el problema, el cual no tiene opciones de resolución en el corto plazo.

Dentro de los factores superestructurales que afectan a la problemática alimentario-nutricional sobresale la falta de políticas nacionales de largo plazo en relación a la producción alimentaria, a su comercialización y a su distribución dentro de los sectores más necesitados de la población. La falta de políticas se manifiesta en la ausencia de planes nacionales de alimentación y nutrición que establezcan los lineamientos estratégicos para aprovechar con optimización los recursos alimentarios provenientes de instituciones internacionales, los cuales se reciben en los países desde que se puso en práctica la ya desaparecida Alianza para el Progreso, en los años sesenta.

Tal como se estableció en una investigación realizada en 1984, no

* Véase: Menchú, María Teresa y otros: Estudios sobre programas de alimentación suplementaria y de emergencia en Centro América y Panamá (Informe final). Mimeo. Guatemala, 1984.

existen políticas nacionales para el uso adecuado de los programas y proyectos de ayuda alimentaria, considerándose de urgencia la integración de un mecanismo coordinador en los países, con el suficiente apoyo político, técnico y legal.

A la falta de políticas globales se agrega en Centro América la falta de formas de organización y de perfiles gerenciales adecuados para el adecuado manejo de los programas de alimentación materno-infantiles y escolares. En la mayoría de casos predominan estructuras gubernamentales que en lugar de favorecer el desarrollo eficaz de estos programas, parecen ignorarlos o bien los bloquean de diversas formas (falta de recursos financieros y humanos, falta de apoyo logístico, etc.). Por otro lado, tomando en cuenta los estudios realizados con anterioridad, se determinó que los procesos de gerencia están desfasados en relación a los nuevos hallazgos de la ciencia, de la administración, en relación a las características de los programas y a las necesidades nacionales en materia alimentaria-nutricional.

Debido a lo anterior, se consideró prioritario, por parte del INCAP la realización de un módulo de capacitación gerencial de los Programas de Alimentación a grupos materno infantiles y escolares, habiéndose considerado como una de sus etapas la organización de una reunión de un grupo de trabajo ad-hoc sobre gerencia de dichos programas, el cual cumpliría con los términos de referencia que se detallan en el apartado específico.

El grupo de trabajo integrado por personal técnico de los propios programas estudiados y por especialistas en gerencia pública se reunió en San José de Costa Rica la semana comprendida del 25 al 29 de agosto (en la

sede del Instituto Centroamericano de Administración Pública) habiéndose producido las conclusiones y recomendaciones que se expondrán a continuación, las cuales, sin ninguna duda, fortalecerán las etapas subsiguientes que el INCAP tiene contempladas dentro del Proyecto de Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos (PAG).

Este documento será distribuido a todos los participantes.

Características generales de los programas y proyectos de alimentación a grupos materno-infantiles y escolares

Actualmente existen en Centro América alrededor de 24 programas y proyectos de alimentación materno-infantiles y escolares, de los cuales 19 son materno-infantiles. Estando distribuidos por país de la siguiente forma:

	Total	Materno- infantiles	Escolares
Centro América	24	19	5
Guatemala	4	3	1
El Salvador	3	3	0
Honduras	6	5	1
Nicaragua	2	1	1
Costa Rica	5	4	1
Panamá	4	3	1

De los 19 programas materno-infantiles, 10 son financiados por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, la que indujo dichos programas en su mayoría dentro de los principios de la Alianza para el Progreso, en la década del sesenta; cuatro programas se realizan con fondos del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y un programa con otros fondos externos, lo cual muestra que únicamente 4 programas funcionan con fondos de los propios gobiernos. En cambio de los programas de alimentación escolares (5), sólo uno es financiado por AID, dos financiados por la Comisión Económica Europea y otras dos organizaciones y dos son financiados con fondos nacionales (uno

en Costa Rica y el otro en Guatemala).

En 1984 se estima que los programas mencionados atendieron aproximadamente a 2.7 millones de personas con diversos tipos de servicios (vaso nutricional, alimentos a madres, lactantes y preescolares, alimentos a grupos familiares, etc.). Ese año se estima que los programas distribuyeron la cantidad de 141 miles de toneladas métricas de alimentos a la población indicada. Lo cual quiere decir que no es despreciable la significación de dichos programas y que ello mismo obliga a realizar esfuerzos de manejo gerencial que hagan posible su mejor aprovechamiento y un mejor impacto social de los mismos dentro de la población; así como la necesidad de que sean considerados con cierta prioridad dentro de las políticas y estructuras organizacionales de los gobiernos centroamericanos.

En la reunión del grupo de trabajo se analizó una muestra cualitativa de los programas materno-infantiles y escolares y al mismo tiempo se recogió opinión autorizada con los participantes acerca del resto de dichos programas, habiéndose obtenido conclusiones de tipo general, recomendaciones generales y también recomendaciones específicas en el caso de los programas representados en la reunión.

Para tener una mejor claridad acerca de los programas, se presenta a continuación la descripción de algunas variables de algunos de los programas representados en la reunión.

GUATEMALA

1. Programa materno-infantil de emergencia:

La entidad donante es el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Tiene como objetivos: reducir la desnutrición, mejorar el consumo

de alimentos, proveer alimentación a damnificados, mejorar conocimientos alimentarios y aumentar la cobertura de servicios de salud.

La institución ejecutora principal es el Comité de Reconstrucción Nacional (creado a raíz del terremoto de 1976), participando además la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, SADERCO, el Ministerio de Salud Pública, y el Ministerio de Educación.

2. Programa Nacional de Refacción Escolar:

Es un programa que funciona con fondos nacionales, teniendo entre sus objetivos: reducir la desnutrición, mejorar los conocimientos alimenticios y mantener la asistencia escolar. La institución ejecutora principal es el Ministerio de Educación Pública.

3. Programa CARE:

EL SALVADOR

Proyectos de educación nutricional y alimentación suplementaria a grupos vulnerables.

Son dos proyectos que funcionan con alimentos donados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), teniendo entre sus objetivos principales: reducir la desnutrición, mejorar los conocimientos alimentarios, promover la producción de alimentos y aumentar la cobertura de servicios de salud.

La institución ejecutora principal es el Ministerio del Interior, contándose además con la participación del Ministerio de Salud y de Desarrollo de la Comunidad, para el proyecto materno-infantil (esta última institución sólo participa con apoyo logístico). En el proyecto de alimentación escolar participa el Ministerio de Educación, a través de la Dirección de Educación Básica.

HONDURAS

1. Programa de alimentación a grupos vulnerables y promoción de actividades productivas a nivel familiar.

Es un programa que funciona con donaciones de alimentos del PMA, teniendo dentro de sus objetivos: reducir la desnutrición, mejorar el consumo alimenticio y los conocimientos alimentarios, aumentar la cobertura de los servicios de salud, aumentar el ingreso familiar, promover la producción de alimentos y capacitar a la población laboral de usuarios del programa.

La institución ejecutora principal es el Ministerio de Salud Pública, participando además la Junta Nacional de Bienestar Social (con apoyo

logístico), el Instituto Nacional Agrario (con asistencia técnica) y el Save the Children (con apoyo logístico, capacitación y financiamiento).

2. Programa de vaso nutricional

Es un programa que funciona con donaciones de alimentos de AID, actuando como intermediaria la CRS. Dentro de sus objetivos principales están: reducir la desnutrición, mejorar el consumo de alimentos y mejorar los conocimientos alimentarios.

La institución ejecutora principal es CARITAS de Honduras, contándose además con la participación del Ministerio de Salud (financiamiento y asistencia técnica) y de la CRS que participa en capacitación, supervisión y evaluación del programa.

3. Programa de desarrollo comunal

Es un programa financiado por la AID, actuando como intermediaria la CRS. Entre sus objetivos principales están: reducir la desnutrición, mejorar el consumo de los alimentos y los conocimientos alimentarios, promover la producción alimentaria, aumentar el ingreso familiar, mejorar la capacitación laboral y la infraestructura comunal.

La institución ejecutora principal es CARITAS de Honduras, participando además la CRS en capacitación, supervisión y evaluación del programa, el Ministerio de Recursos Naturales y el Instituto Nacional Agrario, ambos con capacitación y asistencia técnica.

COSTA RICA

1. Programa de Suministro de Comidas Servidas en Centros de Educación y Nutrición (CEN), y en Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral

(CINAI).

Este programa es financiado principalmente con fondos del Gobierno de Costa Rica, estando dentro de sus objetivos: reducir la desnutrición, mejorar el consumo alimenticio y los conocimientos sobre los alimentos, aumentar la cobertura de los servicios de salud y promover la producción alimentaria.

La institución ejecutora principal es el Ministerio de Salud, pero la asignación y distribución de recursos financieros para el programa corresponde a la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF). Además, participan con apoyo logístico el Consejo Nacional de Producción y la Unión Nacional de Cooperativas.

2. Programa de comedores escolares

Este programa es financiado con fondos del gobierno de Costa Rica, teniendo entre sus objetivos: reducir la desnutrición, mejorar el consumo de alimentos y los conocimientos sobre la alimentación, promover la producción de alimentos y mantener la asistencia escolar.

La institución ejecutora principal es el Ministerio de Educación, pero al igual que en el programa CEN-CINAI, la asignación y distribución de recursos financieros corresponde a la OCAF, quien también supervisa y evalúa el programa. El Consejo nacional de Producción participa con apoyo logístico, el Ministerio de Salud en capacitación y la Oficina de Planificación en asistencia técnica al programa.

El resto de programas de alimentación a grupos materno-infantiles y escolares de Centro América tienen características generales similares a los programas y proyectos que se analizaron en la reunión del grupo de

trabajo, por lo que las conclusiones y recomendaciones que se obtuvieron en la reunión pueden legítimamente ser inferidas con certeza a todos los programas (PAMI y PAE) de Centro América.

A continuación, se presenta un resumen general, por país, de los programas existentes en Centro América, para los cuales se consideran válidas las conclusiones y recomendaciones a las que se llegó en la reunión de agosto, de San José, Costa Rica (véase Cuadro No. 1).

CUADRO No. 1

INDICADORES DE PROGRAMAS DE ALIMENTACION MATERNO-INFANTILES Y ESCOLARES, POR PAIS. 1984

País y programa	Origen de los recursos	Cantidad de alimentos (T.M.)	Población atendida	Instituciones ejecutoras
<u>Costa Rica</u>			<u>649,500</u>	
Materno-infantil	Gobierno	n.d.	149,500	Ministerio de Salud, Oficina de Control de Asignaciones Familiares, Ministerio de Educación.
Escolares	Gobierno	n.d.	500,000	Ministerio de Educación
<u>El Salvador</u>	AID, PMA	<u>9,285</u>	<u>186,400</u>	Ministerio de Salud Pública, CARITAS de El Salvador
<u>Guatemala</u>		<u>24,967</u>	<u>1,010,394</u>	
Materno-Infantil	AID, PMA	7,222	136,300	CARITAS de Guatemala, Comité de Reconstrucción Nacional.
Alimentación Escolar	Gobierno	17,745	874,094	Ministerio de Educación
<u>Honduras</u>		<u>15,639</u>	<u>446,120</u>	
Materno-Infantil	AID, PMA	11,321	146,120	Ministerio de Salud, CARITAS, CARE, Junta Nacional de Bienestar Social.
Alimentación Escolar	AID	4,318	300,000	Ministerio de Educación.

PH

País y programa	Origen de los recursos	Cantidad de alimentos (T.M.)	Población atendida	Instituciones ejecutoras
<hr/>				
Nicaragua		3,903	293,000	
Materno-Infantil	PMA	3,603	120,000	Ministerio de Salud
Merienda Escolar	CEE	300	173,000	Ministerio de Educacion
<hr/>				
Panamá		83,175	120,000	
Materno-Infantil	AID	3,575	85,000	Ministerio de Salud, Cruz Roja de Panamá
Merienda Escolar	CARE	79,600	35,000	Ministerio de Educación Ministerio de Defensa
<hr/>				

FUENTE: Menchú, M.T.; Sibrián, R., Galindo, M. de. Estudio sobre programas de alimentación suplementaria y de emergencia en Centro América y Panamá. (Informe final). Mimeografiado. Guatemala, 1984. Anexo 5.

RECOMENDACIONES POR PAIS

En la reunión del grupo de trabajo fueron presentados elementos de diagnóstico específicos de cada país, en relación a los programas analizados. Como consecuencia de ellos, se obtuvieron recomendaciones aplicables a cada uno de los casos aludidos, las cuales se exponen detalladamente a continuación:

1. Costa Rica (Programas CEN-CINAI y PAES)

1.1 Los niveles políticos del gobierno deberían encaminar sus esfuerzos hacia el montaje de un sistema de vigilancia alimentario-nutricional y acordes a las necesidades de Costa Rica.

1.2 Es urgente la puesta en práctica de modelos organizacionales y estilos gerenciales que garanticen la eficiencia y la eficacia de los PAG aludidos, lo suficientemente ágiles, que garanticen ajustes rápidos acordes con la estrategias planteadas.

1.3 Es urgente la definición de las direcciones de los PAG dentro de la estructura de gobierno, ya que éste es el factor que más incide negativamente en la eficacia de los programas.

1.4 Diseñar un sistema de información coherente con los objetivos de los programas, que se convierta en un apoyo real y efectivo para la evaluación del proceso gerencial y del impacto social de los programas.

1.5 Institucionalizar la evaluación de impacto social de los programas.

1.6 Definir una estrategia alimentaria-nutricional adecuada a las circunstancias actuales del país, que permita reformular los programas y

aprovechar con mayor eficiencia los recursos disponibles.

1.7 Descentralizar el proceso operativo gerencial de los PAG a efecto de aumentar su eficiencia y eficacia.

2. El Salvador (Proyectos PMA 2317 y 2690)

2.1 Interesar a los funcionarios de gobierno correspondientes para darle vigencia a un sistema de coordinación permanente que responda a las necesidades de los PAG.

2.2 Reprogramar las metas de los proyectos por un plazo de dos años más de extensión.

2.3 Buscar mecanismos para lograr la estabilidad en la dirección en el manejo gerencial de los PAG (en los últimos años ha habido varios cambios de director en el PMA 2317).

2.4 Gestionar la dotación de un presupuesto oficial para el apoyo logístico y técnico a los programas de alimentos.

2.5 Buscar el apoyo de organismos especializados en gerencia pública para afinar los sistemas de control y evaluación de procesos administrativos de los proyectos.

2.6 Diseñar y poner en práctica actividades de capacitación gerencial orientadas a aspectos tales como: el cumplimiento de objetivos y metas, proceso de toma de decisiones y dirección de los PAG.

2.7 Desarrollar actividades de concientización de los funcionarios para lograr la despolitización partidista del proyecto (PMA 2690).

2.8 Buscar la cooperación técnica del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) en los procesos de formulación de los proyectos de alimentación escolar.

2.9 Institucionalizar procesos de evaluación para determinar el impacto nutricional de los proyectos aludidos.

3. Guatemala

3.1 Programa CARE

3.1.1 Programar a mediano plazo la actualización de la legislación que regula las operaciones de CARE en Guatemala, a fin de establecer mecanismos institucionales más eficientes para un mejor aprovechamiento de los recursos del programa.

3.1.2 Fortalecer la capacidad administrativa de los centros y puestos de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para una distribución más eficaz de los alimentos.

3.1.3 Desarrollar acciones para lograr un mayor compromiso de las jefaturas de áreas de salud y de directores de centros de salud para la distribución de alimentos con criterios de impacto social.

3.1.4 Reformular los objetivos del programa CARE de acuerdo a los resultados de la evaluación que sobre el impacto del programa realiza actualmente la institución. En dicha reformulación debe participar el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, procurándose que los futuros programas tengan carácter integral.

3.1.5 Realizar gestiones a nivel ministerial para que el programa alimentario-nutricional de CARE sea adscrito a la unidad materno-

infantil del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, creándose los puestos necesarios para su dirección, supervisión y control de parte de dicho Ministerio. De darse esta situación, CARE se concretaría a proporcionar los recursos del programa, a supervisar la distribución de los alimentos y a proporcionar el apoyo logístico.

3.2 Programa Mundial de Alimentos

3.2.1 Poner a funcionar el organismo coordinador que está contemplado en el Plan de Operaciones del Programa, a efecto de lograr un adecuado proceso de planificación y programación de sus objetivos y metas.

3.2.2 Formular y poner en práctica a la brevedad posible, un proyecto de capacitación gerencial para el manejo del programa destinado al personal de las diferentes instituciones y dependencias gubernamentales que deben encargarse de su ejecución según el plan de operaciones (SADERC, Secretaría de Bienestar Social, Dirección de Servicios de Salud y Ministerio de Educación).

3.2.3 Elaborar un manual de normas y procedimientos para establecer una adecuada división del trabajo entre las distintas instituciones y dependencias que deben participar en la ejecución del programa.

3.2.4 Concertar con las diferentes instituciones y dependencias del estado a efecto de generar conciencia sobre la importancia del programa y sobre la responsabilidad que compete a cada una en su ejecución.

3.2.5 Proporcionar asesoría al nivel directivo del programa en el diseño de indicadores de evaluación de la eficacia del proyecto y en

las diversas etapas del proceso gerencial del mismo.

3.3 Recomendaciones generales

3.3.1 Buscar y poner en práctica los mecanismos institucionales necesarios para centralizar la dirección gubernamental de los PAMI y del Programa CARE con el objetivo de lograr una mayor eficacia de los mismos.

3.3.2 Encargar a una entidad del gobierno todo lo relativo a definición de políticas, objetivos e información de los PAMI y del PAEs (ejemplo: La Secretaría General de Planificación, el Comité de Gerencia Presidencial, etc.).

3.3.3 Promover mecanismos de coordinación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales responsables de los programas aludidos.

4. Honduras

4.1 Formular una estrategia general en la que la institución debería de conocer y asumir algunas de las estrategias nacionales a fin de coordinar con el gobierno en el cumplimiento de algunos objetivos comunes.

4.2 Crear la capacidad gerencial necesaria para evitar que la entidad donante en algunos casos irrespete las técnicas y las opciones institucionales de la entidad ejecutora (en este caso CARITAS)

4.3 Fortalecer las actividades de investigación de la entidad ejecutora (CARITAS) para fortalecer el proceso de planificación y programación.

4.4 Fortalecer la descentralización del programa mediante la toma de decisiones a nivel regional:

4.5 Fortalecer las actividades de coordinación intrainstitucional de la entidad ejecutora y las actividades de monitoreo a nivel regional.

4.6 Debe reformularse los objetivos de los PAG a efecto de considerarlos como recurso o medio para el cumplimiento de objetivos institucionales en base a estrategias nacionales de desarrollo.

4.7 Gestionar el incremento de la disponibilidad de recursos técnicos y financieros para los PAG a las entidades donantes e intermediarias.

Recomendaciones generales del grupo de trabajo en relación al manejo gerencial de los PAMI y los PAE

Las recomendaciones se elaboraron y clasificaron tomando en cuenta tres contextos:

1. Contexto político
2. Contexto socio-económico
3. Contexto institucional

Dentro de estos contextos deberán ponerse en práctica las recomendaciones respectivas.

1. Contexto político

1.1 Generar conciencia a nivel nacional sobre el problema alimentario y la contribución de los PAG en la estrategia de seguridad alimentaria.

1.2 Negociar con los centros de poder del gobierno, a efecto de que

se redefina la política gubernamental en relación a los PAG, particularmente en lo que respecta a la asignación de recursos financieros y a la posición organizacional de los PAG, dentro de las propias políticas del gobierno y dentro del contexto de crisis económica y social.

1.3 Que los gobiernos promuevan la coordinación de las agencias externas que de una u otra forma patrocinan los PAMI y PAE.

2. Contexto socio-económico

2.1 Los PAG deben involucrarse dentro de una estrategia nacional de desarrollo integral, particularmente dentro de la estrategia de seguridad alimentaria, considerados como medio y no como un fin en sí mismos.

3. Contexto institucional

3.1 Desarrollar una base de investigación científica aplicada, destinada a estudios de la situación alimentaria y del impacto social de los PAG en los últimos años. Ello debe contribuir a definir políticas y objetivos coherentes con la realidad nacional. Dentro de dicha base de investigación no debe olvidarse el sondeo de opinión de la población usuaria de los programas.

3.2 Redefinir conceptos, políticas y objetivos de los PAG de acuerdo a una visión integradora, participativa y no asistencialista. Dentro de ello es necesario definir indicadores de éxito y criterios de evaluación que orienten una eficaz gestión de los programas en todos sus aspectos.

3.3 Diseñar y aplicar estrategias de negociación y concientización a nivel gubernamental de manera que los PAG como parte de los programas nacionales logren una integración y coordinación entre el sistema de planificación, programación y presupuesto.

3.4 Evaluar los estilos de gestión en los distintos PAG de Centro América y Panamá y diseñar modelos de organización y de gerencia apropiados a las nuevas políticas y objetivos, que se generen a nivel gubernamental y de organismos no gubernamentales.

3.5 Generalmente fortalecer mecanismos de coordinación entre las instituciones nacionales (gubernamentales y privadas) responsables de ejecutar PAG y entre estas y las agencias donantes e intermediarias aprovechando las estructuras ya existentes.

3.6 Elevar la capacidad técnica y política nacionales para formular proyectos de alimentación acordes con la realidad de los países.

3.7 Promover la capacitación de los niveles de dirección de los PAG.

3.8 Diseñar sistemas de logística y conservación de alimentos.

3.9 Promover la realización de un inventario subregional de recursos humanos especializados en áreas afines a los PAG que eventualmente puedan incorporarse a las actividades.

3.10 Diseñar y diseminar instrumentos de gerencia globales y específicos destinados hacia la eficacia del manejo de los PAG.

3.11 Procurar la integración y definición de los niveles gubernamentales que obstaculizan la gerencia de los PAG.

3.12. Institucionalizar los sistemas de información y evaluación en coherencia con la reformulación de los PAG, para su manejo y control gerencial en relación a los sistemas de vigilancia alimentario-nutricional

de los países.

Recomendaciones específicas al INCAP

1. Buscar los cursos de acción necesarios para hacer realidad las recomendaciones generales del grupo de trabajo.
2. En razón de mejorar el manejo gerencial de los PAG se considera prioritario que las personas que asistan a los próximos eventos del Proyecto de Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos (PAG) en Centro América y Panamá", estén directamente involucradas en las actividades las actividades gerenciales de los PAG. Por ello el grupo de trabajo decidió recomendar que para los próximos eventos de capacitación a nivel subregional, que realice el INCAP se establezca un proceso en el cual:
 - a. Se invite a las entidades relacionadas a presentar candidatos, indicando términos de referencia de los participantes deseables y criterios de selección.
 - b. Las postulaciones se sometan a un proceso de selección.
 - c. Se notifique a las entidades sobre dicha selección.
3. Tomando en cuenta que los problemas de la gerencia en el manejo de los PAG no se van a resolver sólo a través de actividades de capacitación, el grupo de trabajo recomienda que se busque la adecuada interrelación con las otras actividades del proyecto como son la investigación, la asistencia técnica y la difusión, a efecto de que se cumpla con la mayor eficacia posible, con los propósitos y objetivos del proyecto.

PROBLEMATICA EN RELACION AL MANEJO GERENCIAL DE LOS PROGRAMAS DE
ALIMENTACION MATERNO-INFANTILES Y ESCOLARES EN LOS PAISES
DEL AREA CENTROAMERICANA a/

INTRODUCCION

Como producto del Grupo de Trabajo que se reunió en San José de Costa Rica en el mes de agosto de 1986, se obtuvieron una serie de conclusiones en relación a los aspectos gerenciales que se consideraron críticos en el manejo gerencial de las actividades de alimentación materno-infantil y escolar. Los representantes presentaron elementos de diagnóstico particulares y de estrategia hacia el futuro, los cuales probablemente incidirán en el cambio de política y estrategias del programa.

Sin embargo, el propósito no es recoger en detalle dichos aspectos, sino obtener conclusiones generales para contribuir a lograr los propósitos del Proyecto de Apoyo Técnico a los PAG de Centro América y Panamá.

PROBLEMATICA GENERAL

El manejo gerencial, en términos generales ha logrado impacto social y eficiencia en los PAMI y PAE haciéndose la salvedad de que en Costa Rica esta situación es relativamente menor que en el resto de los países analizados.

Conceptualmente la Gerencia podemos definirla como un proceso social complejo que se opera en el seno de la organización e el cual se

a/ Extracto de la versión preliminar del informe final de la reunión del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Gerencia de Programas de Alimentación a Grupos Materno-Infantiles y Escolares. San José, Costa Rica, ICAP 25-29 de agosto de 1986.

se compatibilizan dinámica e históricamente política, objetivos, recursos, instrumentos de gestión, información, comportamiento humano y elementos del proceso administrativo.

Debido a que la Gerencia es una forma de la actividad práctica que se produce en el seno de organizaciones de personas concretas, ella no puede ser ajena a los juegos de poder, conflicto, intereses, valores y actitudes del medio interno y externo de la organización.

Son estos último factores los que en la mayoría de los casos desempeñan la causa de que la gerencia logre resultados eficaces en función de los objetivos y políticas que le sirven de fundamento. Tomando esto en cuenta, un elemento clave de la gerencia es el de la forma, oportunidad, sentido y coherencia del proceso de toma de decisiones con las políticas y objetivos que orientan los programas concretos.

En los casos analizados, el manejo gerencial no existe como tal: como un proceso sistemático, técnico y político que responda a las necesidades en torno al cual giran los programas alimentarios a grupos.

No obstante ello, podemos suponer que existen cuando menos algunas etapas del proceso de gerencial y que por lo tanto convencionalmente podemos asumir que es lícito referirnos al tema como tal.

El Manejo Gerencial de los PAG en Centro América se ve reducido a su "mínima expresión" o debilitado sustantivamente por los siguientes factores: La utilización de los PAG como un instrumento de política interna; en su complementación por la falta de apoyo político y administrativo del gobierno; por la débil posición de los programas dentro de la estructura gubernamental y por el bajo grado de participación

consciente y organizada de la población. Además por la subordinación de los PAG a la política y estrategias de los organismos internacionales o bilaterales donantes de alimentos cuando los PAG dependen de este elemento.

Adicionalmente, el manejo gerencial se ve influido negativamente por el bajo liderazgo técnico-político, la falta de motivación, compromiso y la baja capacidad administrativa del personal gerencial, y del personal de la organización en general.

El GT avanzó en la demostración preliminar de los enunciados anteriores, mediante el análisis de una serie de indicadores de tipo cualitativo que han sido recogidos de la experiencia concreta de varios años de trabajo, de los participantes en la reunión del grupo de trabajo aludido, comenzando por la hipótesis fundamental.

1. Políticas y objetivos en la formulación de los programas

La formulación de los PAG no ha respondido a prioridades de las políticas del gobierno ni a diagnósticos científicos de las necesidades alimentarias en los países. En su mayoría, dicha formulación ha sido resultado de las particulares políticas y objetivos que las agencias que proporcionan alimentos han impuesto o inducido sin consideración de los intereses nacionales o en el mejor de los casos, la formulación de las políticas y objetivos responden a situaciones coyunturales o de contingencia y no a una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, apoyada en necesidades nacionales objetivas.

Como consecuencia de lo anterior los programas adolecen de serias deficiencias conceptuales, de objetivos, de recursos, de estructura y funcionamiento y de fallas y contradicciones en el proceso de toma de

deicisiones.

1.1 Los errores de concepto se manifiestan en que los PAMI y los PAE en su mayoría no están destinados al grupo familiar, ni se inscriben dentro de un concepto integral de apoyo a la familia en la cual el alimento sólo es un componente ya que en sí mismo no puede resolver el problema real del déficit alimentario familiar. También se manifiestan las deficiencias en que los programas tienen una finalidad asistencialista orientada solamente a paliar temporalmente temporalmente problemas de mayor complejidad sin apoyarse en la participación consciente y organizada de la población orientada a la búsqueda de sus propias soluciones.

1.2 Lo anterior pone en evidencia por qué un aspecto tan dinámico en el manejo gerencial como son los objetivos, hayan cambiado poco a lo largo de los años que tienen los PAMI y PAE; además, el hecho de que los objetivos tengan deficiencias en cuanto a estimar la cobertura y aspectos cualitativos de los usuarios a nivel nacional y regional en cada país. Los objetivos tal como los formulan en su mayoría no permiten establecer con precisión indicadores para la evaluación del impacto de los programas; por el contrario, obscurecen el proceso.

1.3 Con excepción de Costa Rica, país en el cual alrededor del 25% del impuesto de consumo y del 5% del pago de planillas se destina a asignaciones familiares, en los otros países analizados los PAG no cuentan con asignaciones financieras específicas y significativas dentro del presupuesto de ingresos y egresos del estado, lo cual muestra claramente que no son tomados en cuenta con prioridad por éste; lo que da lugar a una dependencia y subordinación mayor a los organismos internacionales. Así mismo, lo anterior conduce a que en determinado momento exista indefinición

de objetivos del gobierno en relación a los PAMI y PAE, tal como ocurre actualmente en Guatemala con el programa del PMA-GUA 2705.

1.4 En consecuencia no es casual que los PAG funcionen con serias carencias de recursos humanos en cantidad y calidad, con estructuras orgánicas débiles y rígidas y con dificultades en el aspecto logístico (transporte, almacenamiento y distribución de los alimentos). Dos excepciones debemos hacer en este punto: a) El PAMI gubernamental de Costa Rica y el PAMI del PMA en El Salvador. En el primer caso se disponen de suficientes y calificados recursos humanos y un adecuado apoyo logístico; no obstante, el modelo falta de claridad en los niveles de autoridad y de responsabilidad. En el caso de El Salvador, el problema es fundamentalmente de recursos y de "congestionamiento" de los programas, ya que el modelo organizacional ha logrado sobrevivir a las influencias políticas gracias a un alto grado de tecnificación, motivación y estabilidad laboral de su personal; la adecuada división del trabajo entre las diferentes instancias jerárquicas; la selectividad en el reclutamiento del personal; y la alta responsabilidad gerencial en el manejo de los programas.

1.5 Todo lo anterior condiciona el proceso de toma de decisiones. En algunos programas prácticamente no se toman decisiones de fondo sino sólo de naturaleza operativa. Por otro lado, la falta de identificación más profunda con los programas del personal gerencial parece dar lugar a que éstos evadan responsabilidades. En otros casos, las decisiones se encuentran muy dispersas debido a las múltiples instancias gubernamentales que participan en el proceso y a la falta de un ente coordinador y fijador de políticas prioritarias en la materia.

Por otra parte, las decisiones son en muchos casos aisladas. No se insertan dentro de una estrategia nacional de desarrollo ni dentro de una estrategia de mejoramiento administrativo de la función pública. A todo ello debe agregarse el empirismo que a veces es muy marcado por la falta de formación académica y de capacitación gerencial.

En general existe una alta debilidad institucional para la toma de decisiones lo que en muchos casos está influido por intereses políticos partidistas contingentes.

2. Las políticas gubernamentales y los PAMI y PAE

Las políticas gubernamentales en su mayoría se manifiestan por la falta de una estrategia propia en relación a la problemática alimentaria. Ello ha llevado a los gobiernos a actuar "por omisión" en un campo tan importante para el desarrollo, dejando campo abierto a las agencias donantes y de cooperación externas. En términos generales los gobiernos no intervienen plenamente en la discusión de los "términos de referencia" de los programas (naturaleza, tipo de alimentos, regiones prioritarias dentro del país, etc.) debido a poco interés o limitada información. Salvo en situaciones de contingencia política electoral o estratégica (seguridad nacional y emergencia).

Por otra parte, se manifiesta la no inclusión de los programas dentro de los planes de desarrollo, ni dentro del sistema presupuestario, ni de personal. La falta de participación del gobierno en la toma de decisiones se manifiesta en la baja prioridad que este le otorgue a los programas, así como en la ausencia de mecanismos de control, seguimiento y evaluación de los PAG por parte del gobierno.

3. Debilidad de la posición de los PAG dentro de la estructura del estado

Con algunas excepciones, los PAMI y PAE están ubicados dentro de los ministerios más débiles del Estado, ocupando las más bajas posiciones en el orden de prioridades programáticas. Por ello, su nivel de autoridad es bajo para influir en otras estructuras que rutinariamente deben ejecutar algunas de las actividades relacionadas, tales como los centros y puestos de salud o las escuelas primarias..

4. El bajo grado de participación de la población y su relación con la escasa eficacia de los PAMI y PAE

A pesar de que los PAMI y PAE están insertos dentro de las sociedades que cuentan con gobiernos electos democráticamente éstos no promueven a la población usuario y ésta no participa como sujeto en la creación y funcionamiento de los mismos. No obstante, ser éste un elemento necesario a la legitimidad de la función pública y encontrarse los países en una situación de crisis que tiende a deteriorar los indicadores sociales.

La población es tomada como objeto pasivo, sin atender a las necesidades nacionales que deberían ser producto de diagnósticos participativos. De ahí que sea dudoso que los PAMI y PAE hayan alterado significativamente las condiciones de vida de la población, en lo que se refiere a la situación alimentaria y nutricional.

LA SITUACION DE LA GERENCIA

Hemos señalado que el bajo liderazgo técnico-político de la gerencia y la baja capacidad administrativa de los programas han influido negativamente

en que los PAG analizados no hayan alcanzado un impacto social significativo y que su posición dentro de la estructura gubernamental y dentro de las políticas de gobierno sea muy baja, a pesar del cuadro de necesidades nacionales.

En detalle, lo anterior se explica de la siguiente forma:

1. La gerencia no cuenta con un marco conceptual y de objetivos propios que oriente a lo largo de todo el proceso de estructura y funcionamiento de los PAG. Tampoco existe una base de conocimiento crítico de la razón de ser de los PAG y de su inserción dentro de los planes nacionales de desarrollo y las políticas gubernamentales. Ello dificulta la elaboración de estrategias organizacionales y la utilización eficiente de técnicas e instrumentos de gestión orientados hacia los PAG, así como la detección y puesta en práctica de programas de capacitación para el personal.

2. Por otra parte, los niveles de dirección y de toma de decisiones, así como las jerarquías están muy dispersos dentro de las estructuras gubernamentales, lo cual afecta seriamente, aún cuando el programa sea desarrollado por organismos no gubernamentales.

Además de lo anterior, el comportamiento del personal gerencial de dirección es en algunos casos discrecional, sin articular sus decisiones a la política gubernamental del momento. Esto se transfiere al resto del personal que en la mayoría de los casos se siente desmotivado, salvo casos en que se trabaja con mayor mística que se enfatiza más en los PAG ejecutados por agencias privadas no gubernamentales.

3. En general, existe baja capacidad técnica para la adecuada y racional operación del proceso gerencial. Ello se manifiesta en distintos aspectos

clave, tales como la planificación, la programación, el control, el seguimiento y la evaluación de los programas. Todos estos aspectos, podrían contribuir a mejorar los programas en la mayoría de los casos.

3.1 El sistema y proceso de planificación de los PAG es ineficaz tanto a nivel nacional (organismos de planificación central) como a nivel de los programas.

3.2 La programación no cuenta con el suficiente apoyo institucional en las instancias de los gobiernos responsables de los PAG, salvo algunas excepciones. En las organizaciones no gubernamentales se observan dos situaciones: en un caso la programación obedece a los objetivos de las instituciones y parece estar orientada hacia la efectividad de la gestión, mientras que en los demás la programación es inducida por los organismos donantes, de acuerdo a los términos de referencia de los convenios firmados.

Por otra parte, existen casos excepcionales en que la programación está descentralizada regionalmente y es participativa, lo que le da mayor eficacia a la gestión.

3.3 El control, en la mayoría de casos, está orientado sólo a los aspectos financieros. Existe baja capacidad para poner en práctica un control administrativo sobre todo en las fases de logística de los alimentos. La supervisión es también débil debido a la escasez de recursos humanos para este propósito. Los instrumentos de control y supervisión no garantizan la eficacia de tales actividades por diferentes circunstancias.

3.4 Existe información, pero no sistemática ni orientada a la medida

y evaluación de la eficacia de la gestión. Es aislada, cuantitativa en su mayoría y orientada a algunos aspectos de eficacia. En vista de que la información no permite el adecuado control o supervisión del proceso ni la evaluación del impacto de los programas, no contribuye como un instrumento eficaz para retroalimentar la toma de decisiones de la gerencia.

Por otra parte, existe un bajo grado de conciencia y de conocimiento del personal de dirección acerca de la importancia de un adecuado sistema de información. En otros casos ocurre que aún cuando el sistema de información tiene potencialidad, este no es aprovechado debido posiblemente a la posición que el sistema ocupa dentro de la estructura gubernamental de los PAG.

3.5 La evaluación no está orientada hacia el proceso del PAG, ni al impacto de los PAG en el aspecto de alimentación y nutrición. Es rutinaria y se orienta principalmente a un seguimiento de los datos cuantitativos de cobertura. No se fundamenta en procesos de investigación científica y contribuye poco a retroalimentar el proceso de toma de decisiones y las políticas y objetivos de los PAG.

ESTILO GERENCIAL

En general, el estilo gerencial es altamente centralizado, con escasa participación de los niveles bajos de la administración y de los usuarios de los programas. Algunos son medianamente descentralizados y altamente desconcentrados y se deduce que por ello son más eficaces que los otros. Por otra parte, hay situaciones especiales en las que la dispersión de la dirección y la autoridad obligarían a pensar en centralizar estos aspectos para el adecuado proceso de toma de decisiones y la unificación de esfuerzos dentro del gobierno. La dispersión observada en algunos casos ha

conducido a una serie de estrangulamientos del proceso administrativo en aspectos relacionados con la logística.

PROYECTO DE APOYO TECNICO A LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS
(PAG) EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

REUNION DEL GRUPO DE TRABAJO AD-HOC SOBRE GERENCIA DE PROGRAMAS DE
ALIMENTACION A GRUPOS MATERNO-INFANTILES Y ESCOLARES

GUIA DE DISCUSION

TEMA 1: Situación Actual del Manejo Gerencial de los PAG

Se solicita al grupo su opinión sobre los siguientes aspectos:

1. Problemáticasa relativa a la formulación de PAG que inciten en su gerencia.
2. Grado de centralización o descentralización del proceso administrativo y su relación con la efectividad de los programas.
3. Aspectos gerenciales específicos que inciden positiva o negativamente en la efectividad de los PAG (toma de decisiones, jerarquías, niveles de autoridad, grados de fluidez de las actividades de apoyo administrativo, planificación, programación, seguimiento, control y evaluación, etc.)
4. Estado actual de la capacidad gerencial del personal ejecutivo de los PAG (experiencia-académica).
5. Aspectos críticos del proceso gerencial y de las capacidades del personal ejecutivo de los PAG.
6. Influencia del proceso de asignación de recursos humanos, técnicos,

financieros, y de la entrega de suministros básicos en la efectividad de la gerencia de los PAG.

7. Influencia de los mecanismos de coordinación interinstitucional en la gerencia de los PAG.

IEMA 2: Técnicas e Instrumentos del Manejo Gerencial de los PAG a Nivel País y por las Agencias Donantes e Intermediarias.

Se solicita al grupo lo siguiente:

1. Describir las técnicas e instrumentos de manejo gerencial de los PAG establecidos por las instituciones públicas.
2. Describir las técnicas e instrumentos de manejo gerencial de los PAG establecidos por agencias donantes, intermediarias o agencias privadas voluntarias. (multilaterales y bilaterales).
3. Analizar el grado de coherencia, entre las técnicas e instrumentos establecidos (país y por agencias), y el funcionamiento real del proceso de gerencia de los PAG.
4. Analizar críticamente las técnicas e instrumentos establecidos, desde el punto de vista de su aplicabilidad y su grado de eficacia para el manejo gerencial de los PAG.

IEMA 3: Mecanismos Institucionales Necesarios para Lograr un Efectivo Manejo Gerencial de los PAG

Se solicita al grupo su opinión sobre:

1. Qué aspectos gerenciales críticos habría que atender? Quiénes deberían hacerlo? Cómo? Con qué? Cuándo?
2. Qué elementos del proceso gerencial habría que fortalecer, revisar o

crear?

3. Qué objetivos deberían cumplir los aspectos señalados en los numerales anteriores?
4. Cuáles son y en qué consisten las probables restricciones para lograr los objetivos formulados?
5. Qué aspectos habría que contemplar dentro de una estrategia encaminada a cumplir con los objetivos?

TEMA 4: Implicaciones que Conllevan la Aplicación de un Efectivo Manejo Gerencial de los PAG, Dentro del Contexto Socioeconómico, Político e Institucional

Se solicita al grupo su opinión sobre:

1. Importancia de los PAG en el contexto socioeconómico: características de las necesidades nacionales en materia alimentaria de los grupos beneficiarios; relación de lo anterior con la crisis económica y con las necesidades sociales.
2. Importancia de los PAG en el contexto político: participación social de la población a través de los PAG; relación con las situaciones políticas y los procesos democráticos.
3. Importancia de los PAG en el contexto institucional: Qué lugar ocupan los PAG dentro de las políticas del gobierno y de la administración pública (grados de apoyo, asignación de recursos, etc.). Qué factores institucionales favorecen u obstaculizan un proceso gerencial efectivo de los PAG.

PROYECTO DE APOYO TECNICO A LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS
(PAG) EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

REUNION DEL GRUPO DE TRABAJO AD-HOC SOBRE GERENCIA DE PROGRAMAS DE
ALIMENTACION A GRUPOS MATERNO-INFANTILES Y ESCOLARES

AGENDA DE TRABAJO

LUNES 25 DE AGOSTO

- 8:00 - 10:30 1. Sesión introductoria
- Antecedentes y ubicación del tema en el Proyecto Subregional
 - Auto presentación
 - Análisis y discusión de los objetivos y metodologías de la reunión.
- 10:00 - 10:30 Café
- 10:30 - 12:30 2. El concepto de gerencia y sus aplicaciones en los PAG materno-infantiles y escolares
- Presentación y discusión
- 12:30 - 14:00 Almuerzo
- 14:00 - 15:30 3. Tema 1a. Análisis de la situación actual del manejo gerencial de los PAG materno-infantiles
- 15:30 - 16:00 Café
- 16:00 - 17:30 4. Continuación y conclusiones del Tema 1a.

MARTES 26 DE AGOSTO

- 8:00 - 10:00 5. Tema 1b. Análisis de la situación actual del manejo gerencial de los PAG escolares.
- 10:00 - 10:30 Caf'
- 10:30 - 12:00 6. Continuación y conclusiones del tema 1b.

MARIES 26 DE AGOSTO

- 12:00 - 12:30 7. Conclusiones generales del tema 1.
- 12:30 - 14:00 Almuerzo
- 14:00 - 15:30 8. Tema 2a. Análisis de las técnicas e instrumentos principales del manejo gerencial de los PAG materno infantiles y escolares establecidos a nivel nacional (exposición de casos)
- 15:30 - 16:00 Café
- 16:00 - 17:30 Continuación y conclusiones del tema 2a.

MIERCOLES 27 DE AGOSTO

- 8:00 - 10:00 9. Tema 2b. Análisis de las técnicas e instrumentos principales del manejo gerencial de los PAG materno infantiles y escolares establecidos por las agencias donantes
- 10:00 - 10:30 Almuerzo
- 10:30 - 12:00 10. Continuación y conclusiones del tema 2b.
- 12:00 - 12:30 11. Conclusiones generales del tema 2
- 12:30 - 14:00 Almuerzo
- 14:00 - 15:30 12. Tema 3. Mecanismos institucionales y aspectos gerenciales necesarios para implementar un efectivo manejo gerencial de los PAG materno-infantiles (elaboración de propuestas)
- 15:30 - 16:00 Café
- 16:00 - 17:30 13. Tema 3b. Mecanismos institucionales y aspectos gerenciales necesarios para implementar un efectivo manejo gerencial de los PAG materno-infantiles (elaboración de propuestas)

JUEVES 28 DE AGOSTO

- 8:00 - 10:00 14. Tema 3a. Implicaciones que conlleva la aplicación de un objetivo manejo gerencial de los PAG, dentro del contexto socioeconómico.
- 10:00 - 10:30 Café
- 10:30 - 12:30 15. Continuación y conclusiones del tema 3.
- 12:30 - 14:00 Almuerzo
- 14:00 - 15:30 16. Inicio tema 4.
- 15:30 - 16:00 Café
- 16:00 - 17:30 17. Continuación y conclusiones del tema 4

VIERNES 29 DE AGOSTO

- 8:00 - 10:00 18. Conclusiones generales sobre el Tema 4
- 10:00 - 10:30 Café
- 10:30 - 13:00 19. Estrategia general para hacer realidad un efectivo manejo gerencial de los PAG materno-infantiles y escolares
- 13:00 - 14:00 Almuerzo
- 14:00 - 15:30 20. Presentación del contenido del documento preliminar del grupo de trabajo
- 15:00 - 16:00 Café
- 16:00 - 17:00 21. Discusión general y conclusiones finales

GRUPOS DE TRABAJO AD-HOC SOBRE MANEJO GERENCIAL DE PAG

LISTA DE PARTICIPANTES

1. Prof. Arnulfo Sandoval
DIDECO-El Salvador
2. Lic. Dilia de Muñoz
IGSS-Guatemala
3. Lic. Rokaël Cardona
INAP-Guatemala
4. Sr. Carlos García
CARE-Guatemala
5. Ing. Ricardo Rodríguez
PMA-Costa Rica
6. Ing. Fernando Fuentes Mohr
ICAP-Costa Rica
7. Lic. Celina Alfaro
OCAF-Costa Rica
8. Sr. José Luis Espinosa
CARITAS-Honduras
9. Lic. María Teresa Menchú
INCAP-Guatemala
10. Lic. Tito Rivera
INCAP-Guatemala

TERMINOS DE REFERENCIA DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE MANEJO
GERENCIAL DE PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS

I. ANTECEDENTES

La efectividad de los Programas de Alimentación a Grupos (PAG) ha sido motivo de preocupación, sea que éstos se realicen con fondos nacionales o utilicen alimentos procedentes de donaciones externas. La ayuda alimentaria externa utilizada para PAG o para ser distribuida a través de los canales regulares de mercadeo de alimentos, ha constituido un elemento controversial de la asistencia para el desarrollo. No obstante, las críticas que se hacen a la ayuda alimentaria, esta continúa manteniendo un fuerte apoyo político y se considera que utilizada en forma apropiada puede ser útil en programas de desarrollo.

El INCAP ha venido colaborando en los países de la subregión en diversas actividades relacionadas a programas de alimentación a grupos PAG. En los últimos años, la demanda de cooperación técnica ha aumentado, particularmente en las áreas de análisis de la capacidad institucional, formulación de nuevos programas y desarrollo de sistemas de información y evaluación.

Con el propósito de sistematizar las actividades de cooperación técnica, capacitación e investigación referentes a los PAG de la subregión, el INCAP llevó a cabo en 1984 un análisis de 65 PAG en

ejecución en Centro América y Panamá. La discusión de los resultados de dicho estudio, con los técnicos nacionales y con los representantes de las agencias donantes, permitió identificar las actividades más importantes en cooperación técnica y capacitación necesarias para superar los problemas que afectan la formulación, operación y evaluación de los PAG. Con base en esos resultados y discusiones, y considerando la magnitud de la asistencia alimentaria actual a la subregión y frente a las responsabilidades asignadas por sus Países Miembros, el INCAP decidió formular y ejecutar un Proyecto Subregional de Apoyo Técnico a los PAG de la subregión. El propósito último del Proyecto es apoyar el mejoramiento de la capacidad técnica, administrativa y de evaluación de las instituciones nacionales ejecutoras de los PAG, a fin de aumentar la efectividad de tales programas.

Durante el análisis de los PAG a nivel subregional, se encontró que uno de los aspectos que más afectan el desarrollo de estos programas y su mejor aprovechamiento como instrumentos útiles al desarrollo socio-económico, es la falta de capacidad gerencial para el manejo de los PAG. Encontrándose que la mayoría de estos programas son administrados en forma empírica, no aplicándose oportuna y apropiadamente las técnicas e instrumentos de gestión. Esta situación determina que el uso de recursos en los PAG no tenga el grado de eficiencia deseado; y al mismo tiempo que su eficacia no llegue a los niveles esperados.

Con base en lo anterior, el INCAP en respuesta a la demanda de sus Países Miembros, consideró importante promover y apoyar a nivel de la subregión un proceso de desarrollo metodológico sobre formulación,

manejo gerencial y evaluación de PAG; el cual se inició con la integración de dos Grupos de Trabajo, que se reunieron del 5 al 9 de mayo del presente año para analizar la problemática de formulación de PAG materno-infantiles y escolares. Como producto de estos Grupos de Trabajo se cuenta con un documento sobre lineamientos generales para la formulación de PAG materno-infantiles y escolares que será material de discusión en un Taller Subregional sobre el mismo tema. El proceso terminará con la elaboración de una guía metodológica para la formulación de PAG, la cual se difundirá en la subregión para su aplicación. En forma similar, se espera enfocar el área de manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares; de manera que los países de la subregión fortalezcan así su capacidad de formulación y manejo gerencial de PAG y pueda alcanzarse mejores resultados con tales programas.

II. OBJETIVOS

A. Objetivo General

Definir los lineamientos generales para el desarrollo de un efectivo proceso de manejo gerencial de PAG, que tome en consideración las circunstancias políticas, económicas, sociales e institucionales de los países de la subregión.

B. Objetivos Específicos

1. Conocer y analizar la situación actual de manejo gerencial de los PAG materno-infantiles y escolares en los países de la subregión.

2. Conocer y analizar las técnicas e instrumentos

principales, en cuanto al manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares, tanto los establecidos a nivel nacional, como los que determinan las agencias donantes.

3. Analizar y plantear los mecanismos institucionales necesarios para implementar un efectivo estilo de manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares.

4. Analizar las implicaciones que conlleva la aplicación de un efectivo manejo gerencial de PAG materno-infantiles y escolares.

El producto final de este Grupo de Trabajo será un documento preliminar sobre el tema analizado, el cual servirá de material de referencia y de discusión en el "Primer Taller sobre Manejo Gerencial de PAG en Centro América y Panamá", que se celebrará del 22 de septiembre al 3 de octubre en Guatemala. Posteriormente, dicho informe final, enriquecido con las experiencias del taller, permitirá la formulación de la guía metodológica sobre manejo gerencial de PAG.

III. PARTICIPANTES

El Grupo de Trabajo estará constituido por profesionales de la subregión y de agencias donantes e intermediarias, con experiencia en la administración de programas de alimentación materno-infantil, alimentación escolar o programas similares, apoyados por profesionales y consultores del ICAP e INCAP.

IV. METODOLOGIA DE TRABAJO

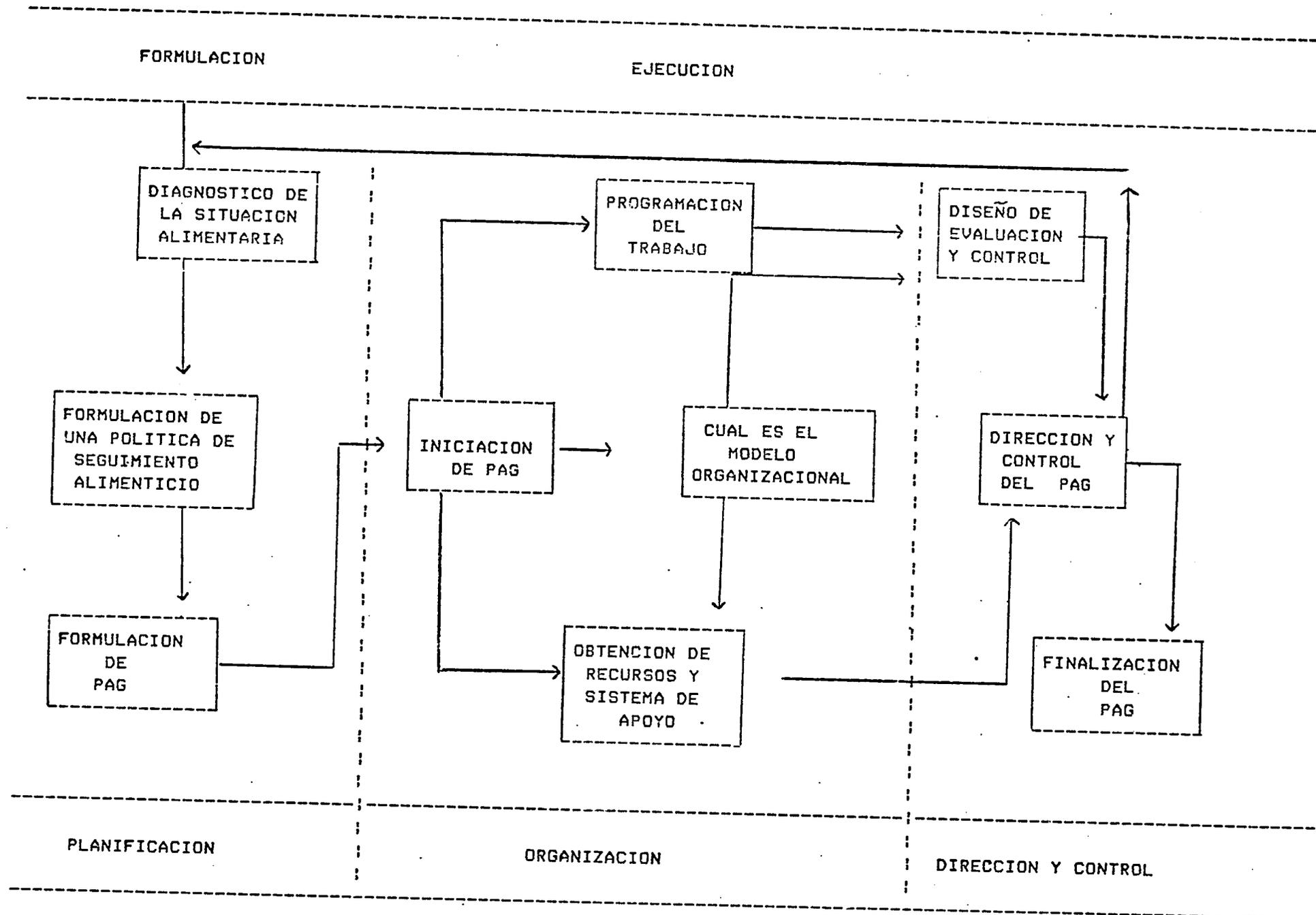
El INCAP pondrá a disposición del grupo los documentos que

considere pertinentes; además se espera que cada participante aporte documentos con información de su país que sean apropiados al tema de discusión.

El Instituto elaborará una agenda tentativa y la mecánica de trabajo será establecida por el mismo grupo durante la primera sesión de trabajo.

Los participantes tendrán a su disposición las facilidades de secretaría y de reproducción de material que requieran.

ETAPAS EN EL MANEJO GERENCIAL DE PAG



A N E X O 2

**INFORME PRELIMINAR DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL PRIMER
SEMINARIO SUBREGIONAL: INTEGRACION DE PAG EN PROGRAMAS DE DE-
SARROLLO ESTRATEGIAS NACIONALES**

Antigua Guatemala, 21-25 de julio de 1986



INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA
(INCAP)



PROYECTO DE APOYO TECNICO A LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION
A GRUPOS (PAG) EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

SEMINARIO SUBREGIONAL: INTEGRACION DE PAG EN
PROGRAMAS DE DESARROLLO
ESTRATEGIAS NACIONALES

ANTIGUA GUATEMALA, 21-25 DE JULIO DE 1986

BORRADOR

INFORME FINAL

LICDA. MARIBEL DE TOBAR
RELATOR GENERAL

21-25 DE JULIO DE 1986

CONTENIDO

- I. ANTECEDENTES
- II. ORGANIZACION
- III. DESARROLLO
 - A. Inauguración
 - B. Plenaria y Grupos de Trabajo
 - C. Conferencias
- IV. CONCLUSIONES GENERALES

I. ANTECEDENTES

El Seminario Subregional sobre Integración de Programas de Alimentación a Grupos (PAG) en los programas de desarrollo y las estrategias nacionales en Centro América y Panamá, ha sido celebrado en la ciudad de Antigua Guatemala del 21 al 25 de julio de 1986, bajo los auspicios del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), en el marco del Proyecto de Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos (PAG) en dicha área. Es el primero de una serie de eventos similares contemplados en tal proyecto. Comprendió dos temas principales: Tema I. "Análisis de los Planes de Acción para el Mejoramiento de la Operación de los PAG." Tema II. "Análisis de los Planes de Acción para poner en marcha las Estrategias Nacionales para los PAG."

El objetivo general del Seminario es el de apoyar los esfuerzos nacionales, encaminados a adoptar una estrategia nacional y un plan de acción en el marco de los planes nacionales de desarrollo económico-social. La organización del evento ha estado a cargo de un secretariado técnico y un administrativo de INCAP, que fue responsable de la elaboración de los documentos de base, términos de referencia, reglamento, guías de discusión y programa. Dicho secretariado se integró así: Lic. Tito Rivera, Coordinador General, Licda. María Teresa Menchú y Licda. Ana Rosa Campos.

Los documentos básicos de referencia se titularon así: 1) "Lineamientos Generales para una estrategia de los proyectos de Alimentación a Grupos" 2) "Estrategias Nacionales de los PAG y el proceso de inserción en Programas de Desarrollo", Informe Final "Análisis de los Programas de Alimentación a Grupos (PAG) para Personas Desplazadas, Refugiados y en Situaciones de Emergencia". Además el Seminario contó con documentos por país, relativos

a la situación de los Programas de Alimentación a Grupos, preparados de conformidad a lineamientos fijados por el secretariado del Seminario.

Participaron en el Seminario delegaciones de los seis países de la subregión y de los organismos siguientes: PMA, AID, UNICEF, OPS, CRS, ROCAP, SIECA, CARE Y CARITAS. Además, por INCAP participó un equipo de funcionarios asesores y personal administrativo.

II. ORGANIZACION

El Seminario se organizó en sesiones plenarias y grupos de trabajo. Comprendió una serie de conferencias como parte del programa:

Se designó como Relator General a la Licda. Maribel de Tobar y como Correlator actuó el Lic. Juan Caviedes. Las sesiones plenarias fueron presididas por los siguientes moderadores: Lic. Tito Rivera (INCAP), Dr. Milton Valdez (Nicaragua), Licda. Haydée Brenes (Costa Rica), Lic. Colbert Bruña (INCAP), Dr. Yanuario García (Honduras), Dr. José Luis Lovo Castelar (El Salvador) y Lic. Juan Caviedes (INCAP).

Los grupos de trabajo se organizaron por país y se designó para cada uno de ellos a un moderador y un relator.

III DESARROLLO

El Seminario fue inaugurado por la Señora Directora en funciones del INCAP, Licda. María Ernestina Ardón, quien hizo una caracterización de la situación Alimentario Nutricional, previniendo el peligro de hambrunas en los

grupos a riesgo. Llamó la atención, sobre la urgencia de la toma de decisiones políticas y la acción técnica para atender el problema referido. Afirmó, que el Proyecto Subregional está enmarcado dentro del Plan de Necesidades Prioritarias del Sector Salud.

Acto seguido la Licda. Yolanda Castillo de Arévalo de SIECA dictó una conferencia titulada "Centroamérica Situación Actual de la Alimentación y Avances hacia la Seguridad Alimentaria".

Posteriormente la Licda. María Teresa Menchú presentó la conferencia "La Problemática Alimentaria-Nutricional y los Programas de Alimentación a Grupos en Centro América y Panamá".

En la segunda sesión plenaria, tuvo efecto la presentación por parte de las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras de la Situación Alimentaria Nutricional y de los PAG en los respectivos países, produciéndose un intercambio de opiniones sobre cada uno de ellos. Posteriormente hicieron lo propio las delegaciones de Nicaragua y Panamá. También se produjo una participación de las agencias donantes intermediarias, en relación a los PAG y planes de acción de los países mencionados.

La presentación de Costa Rica fue hecha por Lic. Mario Rodríguez - Cubero y de la misma se destaca lo siguiente:

Costa Rica ha alcanzado avances considerables en su situación alimentaria Nutricional, sin embargo, enfrenta dificultades en los ámbitos de la coordinación y, administración en general, con énfasis en la evaluación de impacto de los PAG. Subrayó la necesidad de

crear un Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional y que era importante reestructurar la Secretaría de la Política Alimentaria Nutricional (SEPAN) dotándola de recursos financieros suficientes.

El Salvador por intermedio del Ing. Oscar Gabriel López y la Licda. Olga Tatiana Osegueda, quienes informaron sobre la situación de crisis por la que atraviesa el país, que ha incidido directamente en forma negativa en la Situación Alimentaria Nutricional y exigido del gobierno, acciones masivas de distribución de alimentos, especialmente, a la población que se ha visto en la necesidad de abandonar sus lugares de origen y no disponen de recursos propios. Presentó un diagnóstico técnico científico de la situación Alimentaria Nutricional, abarcando los principales indicadores, que demostraban la necesidad de una acción gubernamental más efectiva y coherente.

Guatemala por medio del Lic Carlos Ruiz, presentó la información general de la situación socio económica del país y de los graves problemas por los que atraviesa además, informó de la situación actual de los PAG más importantes en el país, analizándose entre otros, el carácter creciente en volumen y valor de la donación externa, se señalaron los principales problemas en orden político-administrativo y de recursos con que funcionan estos programas. Adicionalmente se presentaron consideraciones estratégicas para el uso de la ayuda alimentaria externa y finalmente un resumen de las acciones más relevantes que se están ejecutando o se tiene programado realizar para lograr un uso más racional de la ayuda alimentaria.

Honduras participó por intermedio de la Licda. Roberta Palma de Orellana y el Dr. Germán Hernández. Pusieron de manifiesto, la política gubernamental caracterizada como un esfuerzo por el desarrollo socioeconómico, en favor de los más necesitados por medio de la promoción de proyectos productivos y de protección social. Informaron sobre los avances realizados en el área, de la formulación de una estrategia y un plan de acción para el uso de la ayuda alimentaria. Ilustraron su presentación con diapositivas relativas a los proyectos en marcha, indicando el peligro de generar expectativas en los beneficiarios potenciales cuando la capacidad de ejecución de los proyectos es limitada.

Por Nicaragua intervino el Lic. Lino Morán quien comenzó dando una información general sobre el país, desde 1979 a la fecha. Resaltó la situación económica difícil por la que atravieza el país como resultado de la guerra de agresión y el bloqueo.

No obstante, señaló los logros alcanzados por el Gobierno Revolucionario, particularmente en los aspectos de salud y educación, presentando algunos indicadores que ilustran lo anterior, enfatizando que dichos logros son efecto de la voluntad política y la participación activa del pueblo organizado.

Seguidamente, hizo un análisis a la ayuda alimentaria externa, recalando que ésta se enmarca dentro de los proyectos de desarrollo socioeconómico del país. Dentro de esta ayuda se encuentran los PAG a los cuales le corresponden el 10.1% en términos de volúmen.

Por Panamá hizo la presentación el Dr. Carlos Parrilla quien enfatizó sobre la política gubernamental como enfocada a enfrentar el fenómeno de la pobreza que se observa en zonas rurales del país de manera aguda. Si bien Panamá, ha alcanzado mayores niveles de vida en su población y hay avances en la situación nutricional, es necesario impulsar una estrategia

alimentaria nutricional en favor de los sectores más vulnerables. Señaló los bajos montos de la ayuda alimentaria externa que reciben. Refirió la preparación de una serie de programas y proyectos, orientados a combatir la pobreza y la estrategia integradora de las acciones gubernamentales en tal sentido.

Además se dictaron otras conferencias que como las primeras contribuyeron a enriquecer la información de las delegaciones, con miras a favorecer su trabajo en los grupos de trabajo en el análisis de los temas del Seminario.

Las conferencias fueron las siguientes:

1. Selección de la población objetivo para los PAG. Dr. Hernán Delgado, INCAP.
2. Estrategias nacionales para el uso de los PAG y el proceso de inserción en programas de desarrollo. Lic. Tito Rivera, INCAP.
3. Análisis de PAG para familias desplazadas, refugiados y en situaciones de emergencia. Dr. Hugo Prado, OPS.
4. Informe sobre el Proyecto Subregional de asistencia Técnica para los PAG. Lic. a. María Teresa Benchú, INCAP.

En otra sesión plenaria igualmente hicieron una presentación las agencias donantes intermediarias, representadas por Sr. Gerald Foucher (AID), Lic. a. Elena Brineman (ROCAP), Sr. Adolfo Fuentes (CRS), Sr. Juan Castillo

Castillo (AID), Sr. Arturo Posadas (PMA) y Srita. Leslie Brant (CARE).

En general, reconocieron el esfuerzo que están llevando los países en favor de mejorar la situación alimentario nutricional. Concordaron en la necesidad de la existencia de los planes de acción. Pusieron de manifiesto su voluntad de cooperar, en la medida que los gobiernos se esfuercen decididamente en el mejoramiento de estos programas y en la presentación oportuna de solicitudes.

Además, en sesiones plenarias se presentaron los informes de los 6 grupos de trabajo establecidos que abordaron los Temas 1 y 2 arriba señalados en forma sucesiva, produciendo informes escritos y que serán anexados al Informe Final del Seminario. De manera general, se observó la coincidencia en los informes de los grupos en el sentido de la importancia de que en los respectivos países se lleve adelante el proceso para la formulación y aplicación de la estrategia alimentaria de los PAG en consonancia con las políticas generales de desarrollo socio-económico y enfocados en tal sentido, a que los alimentos sean un instrumento para la promoción humana y su reinserción en la vida productiva del país.

Es importante incorporar a este informe la realización de una reunión de consulta entre representantes de los países asistentes al Seminario, en la cual se consideró el tema relativo a la cooperación entre los mismos y al futuro de la asistencia técnica que brinda el INCAP.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

1. El Seminario cumplió su cometido de conformidad a lo previsto en tanto que las delegaciones asistentes avanzaron ostensiblemente en los puntos siguientes:

a) Determinación o confirmación de los criterios y lineamientos de estrategias nacionales para la integración de los PAG en programas de desarrollo económico-social.

b) Precisión de los principales problemas que afectan el buen desarrollo actual de los PAG.

c) Identificación de acciones para mejorar los problemas y deficiencias que actualmente se detectan, especialmente para la puesta en marcha de las estrategias.

d) Criterios para mejorar la coordinación a nivel nacional.

2. Un producto concreto del Seminario consiste en la presentación, discusión y ajuste de planes nacionales de trabajo, bien estructurados en cada país, orientados a la incorporación y aprobación de las estrategias nacionales. Se espera que la puesta en ejecución de dichos planes de actividad sea llevada adelante en forma consistente y efectiva.

3. Hubo reiteradas opiniones en el sentido de que la ayuda alimentaria externa utilizada para PAG constituye un elemento que puede ser controversial en el ámbito de la asistencia para el desarrollo por el impacto

de las importaciones masivas de alimentos por las condiciones de los mismos, o por los efectos de su aplicación lo que puede crear situaciones potenciales de intervención de las agencias u organismos donantes o distorsiones en la conducta de aquellos beneficiarios que adquieren actitudes conformistas y de dependencia.

Al respecto, se subrayó la necesidad de impulsar la planificación y aplicación de los PAG, estableciendo correctivos o previniendo estas situaciones.

4. Se observó la necesidad en la subregión de que se aumenten los montos de la ayuda alimentaria del exterior, habida cuenta de la difícil situación existente en el campo alimentario agravada por los conflictos socio-políticos en algunos países del área.

5. Se apreció sustantivamente el rol del INCAP en la subregión, particularmente por la asistencia técnica que brinda y por la promoción que se hace hacia los países sobre el desarrollo de políticas efectivas en los campos de la alimentación y nutrición. Se consideró útil la continuación del proyecto subregional de apoyo técnico a los PAG en cuyo marco se efectuó este Seminario.

6. Las delegaciones en general manifestaron su compromiso de iniciar a corto plazo, las actividades contempladas en sus respectivos planes de acción, hacia una estrategia nacional de PAG y lograr, en los niveles correspondientes, el apoyo político para la ejecución de los mismos, procurando la incorporación de todas las instituciones gubernamentales y privadas que participan en la administración de programas de alimentación a grupos.

7. Se insistió en la necesidad de fortalecer al INCAP y recibir de éste la asistencia técnica necesaria para la ejecución de los planes elaborados y reforzar al Programa de Cooperación Técnica entre Países y en Desarrollo (CTPD/OPS), como mecanismos de intercambio de experiencias en la materia.

Se expresó por las delegaciones el interés de que se incrementen los niveles de capacitación por medio de la cooperación externa y, asimismo, de realizar intercambios de experiencias adquiridas en el manejo de los PAG, a cuyo propósito se recomienda al INCAP impulsar su labor en esta área.

8. Se recomienda al INCAP presentar un informe de los resultados de este Seminario a la próxima Reunión de Ministros de Salud de Centro América y Panamá, a celebrarse en Tegucigalpa, Honduras, así como informar en las reuniones regionales de Ministros de sectores relacionados con programas de ayuda alimentaria, de manera de promover su apoyo político a este esfuerzo.

A N E X O 3 .

**INFORME DE LA VISITA DE OBSERVACION A LOS PROYECTOS PMA-COL/2368
Y PMA-COL/2610 A COLOMBIA**

Septiembre, 1986

INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA

OFICINA SANITARIA PANAMERICANA

Oficina Regional de la

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

INFORME SOBRE LA VISITA DE OBSERVACION REALIZADA A COLOMBIA

**Licda. Mara Roma de Galindo
Coordinadora Componente
Capacitación**

Guatemala, septiembre de 1986

**INFORME DE LA VISITA DE OBSERVACION DE FUNCIONARIOS
CENTROAMERICANOS A PROYECTOS DE ALIMENTACION A GRUPOS
DE COLOMBIA:**

- PMA, Col - 2610 Complementación Alimentaria y Desarrollo Económico y Social (CADESOC)

- PMA, Col - 2368 Desarrollo Rural Integrado DRI/PMA

La evaluación de la visita de observación que se presenta en este documento tiene como punto de partida el plan elaborado para el efecto y comprende los aspectos de: 1) Organización y cumplimiento del plan en su primera parte; 2) Grado de aprovechamiento de la visita y 3) Utilidad de la visita para el mejoramiento del proyecto que dirigen los participantes.

No se incluye el cumplimiento de las actividades posteriores a la visita por razones de programación, sin embargo, serán incluidas posteriormente.

A. ORGANIZACION

1. Selección de proyectos

El proceso de selección de los proyectos a observar que se utilizó fué acertado. Los proyectos respondieron a los criterios preestablecidos por ser innovadores y exitosos:

INNOVADORES: Por ser una modalidad diferente a los alimentos por trabajo llamada "Alimentos para Fondo de Crédito". En estos proyectos, el Programa Mundial de Alimentos ofrece un crédito blando inicial para pequeñas empresas asociativas, y además, ofrece raciones de alimentos que son distribuidas a través de una organización de instituciones nacionales coordinadas por un ejecutor principal. Las raciones son pagadas por los participantes hasta en un 30% de su valor comercial en el mercado local. Con dicho aporte, se llevan a cabo obras que impulsen el desarrollo de la comunidad o de la empresa asociativa bajo criterio de los participantes y supervisados por las instituciones ejecutoras y el PMA.

EXITOSOS: Por alcanzar los principales objetivos dirigidos a mejorar las posibilidades de empleo, la producción de alimentos y crear un fondo de crédito.

También se considera parte del éxito de los proyectos, el que la distribución de alimentos tiene una duración máxima de 2 años para cada grupo de participantes y el crédito PMA es sólo inicial; sin embargo, las empresas asociativas siguen funcionando, recibiendo capacitación y creciendo después de esa etapa.

Los detalles de ejecución de los proyectos DRI/PMA y CADESOC se incluyen en documentos del Anexo No. 1

2. Programa de la Visita

Respecto a la elaboración del programa de la visita, la Representación de OPS en Colombia, integró un Comité de la siguiente manera:

Coordinador OPS	Dr. Sergio López Pérsico
Representantes PMA	Dra. Sorayda Meza
	Dr. Enrique Murguía
Representante ICBF*	Dra. Julia García Silva
Representante FDRI*	Dr. Rodrigo Trujillo

No se incluyó el funcionario contratado por INCAP.

El comité basado en el plan preliminar de la visita elaboró programa adjunto en el Anexo No. 2

El programa elaborado fué adecuado para cubrir los objetivos de la visita, con énfasis limitado en los aspectos de información y seguimiento de los proyectos.

Las empresas e instituciones incluidos en la visita fueron adecuados, factor que favoreció el interés en las observaciones.

Referente al itinerario y medios de transporte utilizados se considera que causaron cansancio e inconformidad en los participantes debido a las distancias largas que hubo que recorrer, esto condicionó la eficiencia limitada en el cumplimiento del programa. (La programación fué inflexible.)

* ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

* FDRI = Fondo de Desarrollo Rural Integrado

Los aspectos administrativos de la visita fueron adecuados en general, pero deficientes en lo relacionado a reservaciones de transporte y hoteles.

B. SELECCION DE LOS PARTICIPANTES

Las invitaciones fueron dirigidas a los directores de PAG a través de los canales regulares y los participantes fueron seleccionados a nivel de cada país, por las autoridades de las instituciones respectivas de la siguiente manera:

Nombre del Participante	Proyecto que dirige	Institución	País
1. Lic. Rodolfo Camacho	-----	Ministerio de Salud	Costa Rica
2. Licda. Maribel de Tóbar	Educación Nutricional y Alimentación Suplementaria a Grupos vulnerables	Ministerio de Salud	El Salvador
3. Profa. Elizabeth Calderón	PMA-ELS/776: Ampliación II	Ministerio del Interior	El Salvador
4. Licda. Alma Aída Hernández	Complementación Alimentaria a grupos Materno-Infantil con apoyo de CARE	Ministerio de Salud	Guatemala
5. Ing. Luis Eduardo Barrientos	PMA-GUA/2547; Desarrollo Agrícola en la Franja Transversal del Norte	Ministerio de Agricultura	Guatemala
6. Lic. Concepción de Vásquez	PMA.HON/718 II Fabricación casera de bolsas de papel.	Junta Nacional de Bienestar Social	Honduras

....

Nombre del participante	Proyecto que dirige	Institución	País
7. Ing. Roberto Paz	-----	Secretaría de Recursos Naturales	Honduras
8. Lic. Janny Durán	(Futuro) Programa de movilización popular para el autoabastecimiento alimentario	Programa Alimentario Nicaragüense	Nicaragua
9. Ing. Elio Alvarez	Proyecto Forestal	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	Panamá

El mecanismo propuesto por INCAP para selección de los participantes, no fué operativo en los aspectos siguientes:

- Los nombres de los candidatos fueron obtenidos demasiado tarde para tomar acción en confirmarlos o nó.
- De igual manera, las personas que fueron seleccionadas no recibieron en tiempo el plan de la visita en donde se les indicaba que debía elaborar dos documentos previos a la visita, que serían la base para confirmarlos o no como participantes.
- Por lo anterior no fué posible verificar la idoneidad de los candidatos.

C. CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES EDUCATIVAS

1. Simulación Escrita

Del total de nueve participantes, cinco enviaron el perfil de proyecto que se indicaba en el plan de visita en fecha oportuna; cuatro lo entregaron tardíamente y uno no lo entregó.

2. Visita de Observación

El programa incluyó dos reuniones con personal del nivel Central del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Fondo de Desarrollo Rural Integrado y del Programa Mundial de Alimentos.

...../.....

Se visitaron tres empresas asociativas en el área rural:

- a. Planta de Secado de Yuca en Betulia
- b. Centro de Abastos de Río Negro
- c. Centro de Abastos de Lebrija

Asimismo, se visitaron la estación Pisciscola de Repelón y la Sede Departamental del Comité de Santander, de la Federación de Cafeteros.

3. La presentación y elaboración de informes se planificó para el período subsiguiente a la visita, por lo que se agregarán a este documento después.

D. LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LA VISITA

1. Identificación de mecanismos reguladores de la coordinación y distribución de funciones entre las instituciones ejecutoras de los proyectos.

Tanto las exposiciones del personal del Nivel Central como las del Regional, permitieron identificar tales mecanismos, que básicamente consisten en contratación de servicios entre instituciones del estado y las oficinas del DRI y la Federación de Cafeteros. La base para el buen funcionamiento del mecanismo es la ética y mística de los empleados de las instituciones.

2. Análisis de la contribución de las actividades de distribución de alimentos a los programas de desarrollo.

El objetivo fué logrado a través de entrevistas y exposiciones, en las que se presentó evidencia de que los alimentos son incentivo para la organización de la comunidad y que fomentan el trabajo asociativo. El subsidio de los alimentos produce el fondo Social que se invierte en obras de desarrollo y es manejado por la comunidad.

3. Análisis de los procedimientos gerenciales y desarrollo de actividades generadoras de ingresos.

En las exposiciones de Nivel Central y Regional fueron explicados los procedimientos antes mencionados y fueron también observados directamente por los participantes. El análisis fué realizado en dimensiones de grupo.

4. Conocimiento del sistema de información, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Este objetivo fué logrado parcialmente, dado que se proporcionó información escrita sobre los procedimientos utilizados por DRI, pero no de CADESOC. A nivel Local y Regional no se participa en un real sistema de información, seguimiento o evaluación.

.../.....

5. Análisis del funcionamiento de créditos asociativos y captación de fondos de recuperación para el desarrollo social.

El análisis fué hecho a través de entrevistas a los socios de las empresas y de las exposiciones y de los comentarios entre los participantes.

E. APROVECHAMIENTO DE LAS EXPERIENCIAS DE APRENDIZAJE

El aprovechamiento de las experiencias de aprendizaje ha sido evaluado en base al criterio de la coordinadora de la visita, según las actitudes siguientes:

CRITERIOS DE APROVECHAMIENTO DE LA VISITA DE OBSERVACION A PAG DE
C O L O M B I A

Nombre de los participantes	Asistencia	Puntualidad	Participación	Interés en lo observado	Registro de la información	Relevancia de sus intervenciones.	Interés en aplicar lo observado	Entrega de trabajos	Indice
Rodolfo Camacho	4	4	5	5	3	5	5	5	4.5
Maribel de Tobar	5	4	5	5	5	5	5	3	4.6
Elizabeth Calderón	5	4	5	5	5	5	4	5	4.8
Alma Aída Hernández	5	4	5	5	5	5	4	3	4.5
Luis Eduardo Barrientos	5	4	5	5	5	5	4	5	4.8
Concepción de Vásquez	5	4	5	5	5	5	4	5	4.8
Roberto Paz	5	4	2	2	0	0	0	5	2.2
Janny Durán	5	4	5	5	5	5	5	3	4.6
Elio Alvarez	5	4	5	5	5	5	5	0	4.2
TOTAL								\bar{X}	4.3/5

.../...

El Índice de 4.3/5 obtenido respecto al aprovechamiento de la visita es satisfactorio.

F. COMENTARIOS GENERALES

1. Es preciso mencionar que los participantes, en su mayoría, manifestaron inconformidad con el manejo administrativo del evento por conceptos de falta de reservaciones para hoteles y transporte, falta de coordinación de los eventos a nivel de Sincelejo, el itinerario muy largo y falta de información o información tardía en sus países de origen.
2. En próximas oportunidades, la guía de observación y el itinerario deben ser elaborados en forma conjunta por la institución anfitriona y el funcionario de INCAP durante una visita preliminar al país seleccionado.
3. Debe establecerse un mecanismo más estricto de selección de participantes.
4. En conclusión, la visita de observación fué muy buena experiencia de aprendizaje para los participantes y la coordinadora, así también para el personal colombiano que nos acompañó, según fué expresado por ellos en la reunión final.
5. Considera que la modalidad de PAG de alimentos para fondo de crédito, debe ser más analizada por el PROPAG, en función de su conveniencia para ser utilizada en Centro América.

ANEXO No. 1

PLAN DE VISITA DE OBSERVACION DE FUNCIONARIOS CENTRO-AMERICANOS A PROYECTOS DE ALIMENTACION A GRUPOS EN COLOMBIA.

PROGRAMA TENTATIVO

<u>FECHA</u>	<u>HORA</u>	<u>ACTIVIDAD</u>	<u>INST. RESPONSABLE</u>
31/08/86		Llegada de delegaciones a Bogotá	
1/09/86	8:00 12:30	Bienvenida y apertura de trabajo	OPS
		Exposición proyectos Financiados en Colombia.....	PMA
		Explicación sobre los alcances y actividades del INCAP.....	INCAP
		Exposición Proyecto - 2368 DRI.....	ICBF, DRI, CORFAS / IDEMA / SENA
	14:00 17:00	Exposición Proyecto - 2610 CADESOC	ICBF/PRODESARROLLO PROYECTO MUJER
	18:00	Traslado Aeropuerto para Viajar a Cartagena.	
2/09/86	6:00 15:00	Visita de terreno a plantas de secado de Yuca (Sincelejo).....	DRI/CORFAS/ICBI
	15:00	Salida de Sincelejo a Barranquilla	
3/09/86	8:00 15:00	Visita a grupos con proyectos piscicultura. Observación y distribución de alimentos. Entrevista con el Inst. de Salud.....	DRI/SALUD/INCORA
	15:00	Salida hacia Bucaramanga	
4/09/86	8:00 12:00	Reunión con técnicos de las instituciones ejecutoras Proyecto CADESOC...	
4/09/86	14:00 18:00	Visita a proyectos financiados por CADESOC	ICBF/FEDECAFE
5/07/86	7:00 16:00	Visita a Proyectos y grupos asociativos CADESOC....	ICBF/FEDECAFE
	15:00	Salida para Bogotá	
6/09/86	9:00 12:00	Mesa redonda. Experiencias y recomendaciones	
7/09/86		Salida de las Delegaciones a su respectiva Sede.	

A N E X O 4

**PROGRAMACION DEL CURSO SOBRE MANEJO GERENCIAL DE PROGRAMAS DE
ALIMENTACION A GRUPOS (PAG) MATERNO INFANTILES Y ESCOLARES**

Antigua Guatemala, 22 de septiembre al 3 de octubre de 1986

INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA

OFICINA SANITARIA PANAMERICANA
Oficina Regional de la
ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

CURSO SOBRE MANEJO GERENCIAL DE PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS (PAG) MATERNO INFANTILES Y ESCOLARES

Antigua Guatemala, 22 de septiembre al 3 de octubre, 1986

P R O G R A M A

Fecha y hora	Contenido	Responsable
<u>Domingo 21</u>	Recepción de participantes	Licda. Ana R. Campos
<u>Lunes 22</u>		
8:30 - 9:00	Inscripción	Licda. M. de Galindo
9:00 - 9:10	Inauguración	Licda. M. de Galindo
9:10 - 10:00	Conferencia Inaugural	Licda. Maria T. Menchú
10:00- 10:15	Receso	
10:15- 11:00	Introducción al Curso	Licda. M. de Galindo
11:00- 12:00	Generalidades sobre Manejo Gerencial de PAG	Lic. Tito Rivera
14:00- 15:00	Continuación tema anterior	
15:00- 18:00	Aspectos básicos en la formulación de los PAG	Ing. Fernando Fuentes
<u>Martes 23</u>		
8:00 - 9:00	Continuación tema anterior	
9:00 - 12:00	Trabajo de Grupos	Ing. Fernando Fuentes Lic. Tito Rivera
14:00- 18:00	Descripción, uso y aplicabilidad de técnicas e instrumentos de gerencia a PAG	Ing. Fernando Fuentes

Fecha y hora	Contenido	Responsable
<u>Miércoles 24</u>		
8:00 - 12:00	Continuación del tema anterior	
14:00- 18:00	Trabajo de Grupo	Ing. Fernando Fuentes
<u>Jueves 25</u>		
8:00 - 12:00	El diseño organizacional para programas y proyectos	Ing. Fernando Fuentes
14:00- 15:30	Análisis de la organización de los PAMI y PAE	Lic. Tito Rivera
15:30- 18:00	Trabajo de Grupos	Lic. Tito Rivera Ing. Fernando Fuentes
<u>Viernes 26</u>		
8:00 - 10:00	Conceptos básicos de gerencia	Ing. Fernando Fuentes
10:00- 12:00	Trabajo de Grupo	Ing. Fernando Fuentes
14:00- 16:00	El manejo de la participación comunitaria	Lic. Elena Hurtado
16:00- 18:00	Trabajo de Grupos	Lic. Elena Hurtado
<u>Lunes 29</u>		
8:00 - 12:00	Información y control	Ing. Fernando Fuentes
14:00- 18:00	Trabajo de Grupos	Ing. Fernando Fuentes
<u>Martes 30</u>		
8:00 - 12:00	Comportamiento humano en la organización - Naturaleza y comportamiento de los Grupos	INAP
14:00- 18:00	Trabajo de Grupos	INAP

Fecha y hora	Contenido	Responsable
<u>Miércoles 1°</u>		
8:00 - 12:00	Los valores y actitudes La motivación	Licda. Gloria de Márquez
14:00- 18:00	Trabajo de Grupos	Licda. Gloria de Márquez
<u>Jueves 2</u>		
8:00 - 12:00	- Liderazgo - El desarrollo de las organizaciones	Licda. Gloria de Márquez
14:00- 18:00	Trabajo de grupos	Licda. Gloria de Márquez
<u>Viernes 3</u>		
8:00 - 10:00	Trabajo de grupo	Ing. Fernando Fuentes
10:00- 12:00	Presentación de los trabajos de grupo	Ing. Fernando Fuentes
14:00- 15:00	Síntesis general sobre estilos de gerencia de PAMI y PAE	Ing. Fernando Fuentes
15:00- 16:30	Clausura	Licda. Mara de Galindo

INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA

OFICINA SANITARIA PANAMERICANA

Oficina Regional de la

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

PROYECTO APOYO TECNICO A LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS (PAG) EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

CURSO SOBRE MANEJO GERENCIAL DE PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS (PAG) MATERNO INFANTILES Y ESCOLARES

22 de septiembre al 3 de octubre de 1986

Lista de participantes

COSTA RICA

Licda. Cecilia Arias Calvo
Ministerio de Educación
Costa Rica

Lic. Félix Barrantes
Ministerio de Educación
Costa Rica

Lic. Julio Quirós
Ministerio de Salud
Costa Rica

Lic. Norma Meza
Ministerio de Salud
Costa Rica

EL SALVADOR

Licda. María Teresa Hernández de Morán
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
El Salvador

Prof. Mario Elías Sibrián
Ministerio de Educación
El Salvador

Sr. Gilberto Gallegos
CARITAS
El Salvador

.../...

Sr. Erruno Alfredo Parada
Sub-Gerente Programa Nutrición
Comité Evangélico Salvadoreño de
Ayuda y Desarrollo (CESAD)
El Salvador

Lic. Otto Vidaurre
DIDECD
Ministerio del Interior

HONDURAS

Licda. Eva Margarita Cervantes
Nutricionista Región II
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Honduras

Lic. Georgina O'Connor
Nutricionista
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Honduras

T.S. Carlos Alberto Domínguez Medina
Junta Nacional de Bienestar Social
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Honduras

T.S. Marina de Orellana
Ministerio de Trabajo
Honduras

Sr. Carlos H. Gallardo
Coordinador Programas Materno Infantil
y Alimentos por Trabajo
CARITAS
Honduras

Prof. Julio Pineda Coello
Ministerio de Educación
Honduras

.../...

Lista de participantes
Página No. 3

Prof. Vicente Caballero Cárcamo
Ministerio de Educación
Tegucigalpa, Honduras

GUATEMALA

T.S. Marta Julia de Porras
Centro Nacional de Libros de Texto
y Material Didáctico (CENALTEX)
Guatemala

Licda. Alma Aída Hernández
Jefe Depto. de Nutrición
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Guatemala

T.S. Anita de Interiano
Secretaría de Bienestar Social de la
Presidencia de la República
Guatemala

Sr. Benito Herrera
CARITAS
Guatemala

NICARAGUA

Srita. Adilia Romero Arrechavala
Directora Proyecto 2536/PMA
Ministerio de Salud
Nicaragua

Srita. Ninoska Cruz Rivera
Directora Proyecto 2537/PMA
Ministerio de Salud
Nicaragua

Srita. Francisca Ortega D'Turnill
Responsable de Nutrición Región I
Ministerio de Salud
Nicaragua

Srita. María Elena Silva Gutiérrez
Responsable Nutrición Región II
Ministerio de Salud
Nicaragua

PANAMA

Srita. Omaira Orozco
Ministerio de Salud
Panamá

Srita. Dora Polanco
Ministerio de Salud
Panamá

Dr. Carlos Parrilla
Ministerio de Salud
Panamá

Sr. Pedro Villaverde
Ministerio de Educación
Panamá

CONSULTORES

Ing. Fernando Fuentes
ICAP
Costa Rica

Licda. Gloria de Márquez
ICAP
Costa Rica

INCAP

Licda. Mara de Galindo
Licda. María Teresa Menchú
Lic. Tito Rivera
Licda. Ana Rosa Campos

CURSO SOBRE MANEJO GERENCIAL DE PROGRAMAS DE ALIMENTACION A
GRUPOS (PAG) MATERNO INFANTILES Y ESCOLARES

Antigua Guatemala, 22 de septiembre al 3 de octubre, 1986

	LUNES 22	MARTES 23	MIÉRCOLES 24	JUEVES 25	VIERNES 26	LUNES 29	MARTES 30	MIÉRCOLES 1º	JUEVES 2	VIERNES 3
8:00	Inscripción Inauguración	Aspectos básicos en la formulación de los PAG Fernando Fuentes (Teoría)	Técnicas e instru- mentos de gerencia: Descripción, uso y aplicabilidad a PAG Fernando Fuentes	El diseño organiza- cional para progra- mas y proyectos Fernando Fuentes	Conceptos básicos de gerencia. Es- tilos de direc- ción Fernando Fuentes	Información y control Fernando Fuentes	Naturaleza y com- portamiento de los grupos INAP	Los valores y acti- tudes. La motiva- ción Gloria de Márquez	Liderazgo. El de- sarrollo de las organizaciones Gloria de Márquez	Conclusiones y sín- tesis general
9:00	El Taller de Mane- jo Gerencial den- tro del PROPAG María T. Menchú	TRABAJO DE GRUPO								
10:00	Introducción al Curso Mara de Galindo				TRABAJO DE GRUPO					
11:00	Generalidades so- bre el Manejo Ge- rencial de PAG Tito Rivera									
14:00	Generalidades so- bre el Manejo Ge- rencial de PAG Tito Rivera	Técnicas e instru- mentos de gerencia: Descripción, uso y aplicabili- dad a PAG Fernando Fuentes	TRABAJO DE GRUPO	Análisis de la or- ganización de los PAMI y PAE. La agrupación de las unidades Tito Rivera	El manejo de la participación comu- nitaria Elena Hurtado	TRABAJO DE GRUPO	TRABAJO DE GRUPO	TRABAJO DE GRUPO	TRABAJO DE GRUPO	Síntesis general sobre estilos de gerencia de PAG
15:00	Aspectos básicos en la formulación de los PAG Fernando Fuentes									
16:00				TRABAJO DE GRUPO	TRABAJO DE GRUPO					
7:00										CLASURA

114

INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA

OFICINA SANITARIA PANAMERICANA
Oficina Regional de la
ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

PROYECTO DE APOYO TECNICO A LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS (PAG)
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

INFORME DEL CURSO SOBRE MANEJO GERENCIAL DE PROGRAMAS DE ALIMENTACION A
GRUPOS (PAG) MATERNO INFANTILES Y ESCOLARES.

Antigua Guatemala, 22 de Septiembre/3 de octubre de 1986

Licda. Mara de Galindo
Coordinadora Componente de
Capacitación.

I. Planificación del Curso de Manejo Gerencial para Directores de PAG

A. Marco de referencia y justificación

En el centro del Proyecto del Apoyo Técnico a Programas de Alimentación a Grupos de Centro América y Panamá, se programó la capacitación para directores de tales proyectos en una serie de tres eventos:

- 1) Taller sobre Formulación de Proyectos
- 2) Curso sobre Manejo Gerencial
- 3) Curso sobre Sistemas de Información y Control

Por similitud de los programas, se decidió desarrollar las actividades de capacitación de 1986, con directores de proyectos de alimentación materno-infantil (PAMI) así como de proyectos de alimentación escolar (PAE).

Habiéndose realizado ya el primer evento de los arriba mencionados, se presenta a continuación el plan del curso sobre manejo gerencial de PAG.

De acuerdo a la información obtenida en el estudio sobre los programas de alimentación a grupos que realizó el INCAP en 1984, la ejecución de los PAG conlleva una problemática cuyo origen generalmente es la formulación deficiente de los proyectos. Otro elemento fundamental es el hecho de que los directores de los proyectos son profesionales en campos inherentes a la naturaleza de las instituciones ejecutoras, con formación administrativa limitada.

Los resultados del citado estudio, en lo concerniente a implementación y ejecución de los proyectos, describen la problemática como se transcribe a continuación (como anexo se adjuntan los resultados por país, con información más amplia):

1. Implementación de los proyectos

a. Capacidad y Organización Institucional

En algunos países (El Salvador, Costa Rica y Panamá), se considera que las instituciones tienen suficiente capacidad para llevar a cabo los programas y que, la limitante en éstos es más bien la asignación de recursos financieros. En los otros países, parece que no todas las instituciones que ejecutan estos programas tienen el personal más idóneo para llevarlos a cabo, a lo que se suma también la falta de recursos.

Las limitaciones administrativas que con mayor frecuencia están afectando el funcionamiento de los programas son: la inadecuada organización institucional; las asignaciones presupuestarias deficientes; el escaso personal dedicado al programa y el cambio frecuente del mismo por diversas razones, entre otras políticas; esto último obstaculiza la continuidad de los programas.

La ejecución de los programas investigados generalmente corresponde a más de una institución para lo cual en muchos casos existe un convenio interinstitucional (63.8%) como mecanismo de coordinación; sin embargo, no siempre (55%) existe un reglamento de responsabilidades. Esto hace que las instituciones no participen de acuerdo al convenio establecido y por lo tanto los recursos no sean asignados totalmente. Por otra parte, en algunos casos se señaló la competencia que existe entre las instituciones participantes y a veces entre ésta y la agencia intermedia, provocada por la falta de coordinación e identificación de sus roles en los programas.

La mayor parte de los programas investigados (84.5%) tienen un director ejecutivo a tiempo completo (50%) o a tiempo parcial (34%); el resto del personal generalmente participa a tiempo parcial y no hay registro del tiempo dedicado al programa, esto imposibilita la cuantificación del recurso humano disponible. Además, la mayoría de programas tienen representación administrativa a los niveles regional y local.

Dada la serie de limitaciones institucionales observadas en muchos de los programas se considera de importancia analizar el interés institucional en su ejecución, sea para fortalecer las áreas más débiles del programa o para discutir su cancelación.

b. Normatización

En relación a la existencia de normas se encontró que muchos de los programas investigados (60.3%) tienen un manual de normas (Cuadro No. 14), que generalmente éste ha sido divulgado y explicado; sin embargo, en más de la mitad de los casos (39.7%) se indicó que necesitaba ser revisado y a veces compatibilizado con estos programas.

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 14

Existencia de un Manual de Normas en los Programas
Investigados según Agencia Donante

		No.	%
PMA	(20)	14	70.0
AID	(18)	11	61.1
Nacionales	(8)	6	75.0
Otros Externos	(12)	4	33.3
Total	(58)	35	60.3

A excepción de la Catholic Relief Services (CRS), la mayoría de agencias donantes o intermedias indicaron que participan en la elaboración de las normas; así también, que en general supervisan su aplicación, aunque no en su totalidad. Algunos representantes de agencias donantes opinaron también que las normas deben ser revisadas y ajustadas a la realidad institucional.

Los responsables de los programas indicaron que los aspectos que comúnmente faltan en las normas son: los mecanismos de coordinación interinstitucional; la forma de hacer la promoción del programa; la selección de obras (infraestructura o productivas); el mantenimiento de las obras; la conservación de alimentos; y el componente educativo (Cuadro No. 15).

Por su parte, las agencias consideran que los aspectos más deficientes en las normas son los de supervisión, información y evaluación. Así también, que las principales limitaciones técnicas que afectan los programas son la falta de metodologías apropiadas, la falta de personal capacitado y la falta de asistencia técnica.

Tanto las instituciones nacionales como las agencias donantes estiman conveniente contar con normas generales aplicables a los programas de ayuda alimentaria, con mayor justificación para aquellos que tienen propósitos semejantes.

Los resultados de la encuesta de programas hacen ver la necesidad de apoyar con capacitación y asistencia técnica lo referente a la normatización; sin embargo, a fin de que ésta no se limite a la preparación de un manual técnicamente aceptable, es importante que las normas propuestas sean factibles de aplicar con los recursos disponibles. Obviamente, es necesario contar con lineamientos generales para cada tipo de programas, que puedan fácilmente adaptarse a las condiciones específicas de cada caso.

c. Capacitación

En la encuesta se encontró que en la mayoría de programas de desarrollo se ha incluido aspectos de capacitación, sea inicial, continua o ambas (Cuadros Nos. 16 y 17) y que el personal técnico, administrativo o de apoyo ha recibido alguna capacitación. No obstante, esta actividad no siempre se ha llevado a cabo como se había programado, debido a escasez de personal docente, falta de asistencia técnica y a escasa coordinación interinstitucional.

Las áreas más comúnmente incluidas en la capacitación del personal de los programas de desarrollo son las siguientes: programación de actividades (69.0%), aspectos administrativos (76.1%), metodología de supervisión (73.8%), elaboración de informes (81.0%), aspectos básicos de nutrición (73.8%) y preparación de alimentos donados (73.8%) (Cuadro No.

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 15

Distribución de los Programas Investigados, según los Aspectos
más Frecuentemente Normados

Aspectos Normados	No.	%
Coordinación institucional	35	60.3
Responsabilidades institucionales	45	77.6
Funciones de personal	47	81.0
Programación de actividades	37	63.8
Promoción del proyecto	33	56.9
Selección de comunidades	36	62.1
Selección de beneficiarios	44	75.9
Selección de obras comunales	15	25.9
Control de beneficiarios	38	65.5
Control de bodega	44	75.9
Conservación de alimentos	35	60.3
Disposición de alimentos dañados	39	67.2
Entrega de alimentos a beneficiarios	46	79.3
Componente educativo	33	56.9
Mantenimiento de obras	5	8.6
Supervisión	47	81.0
Sistema de información	42	72.4
Evaluación	40	69.0

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 16

Distribución de los Programas Investigados por Tipo de Programa,
según si Contemplan Actividades de Capacitación

(Por ciento de Casos)

Tipo de Programa	Capacitación Incluía			No se Contempló
	Inicial	Continua	Ambas	
De Desarrollo (42)	16.7 (7)	21.4 (9)	40.5 (17)	21.4 (9)
De Emergencia (16)	18.8 (3)	0 (0)	25.0 (4)	56.3 (9)
Total (58)	17.2 (10)	15.5 (9)	36.2 (21)	31.0 (18)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 17

Distribución de los Programas Investigados por Agencia Donante,
según si Contemplaron Actividades de Capacitación

(Por ciento de Casos)

Agencia		Capacitación Incluida			No se Contempló
		Inicial	Continua	Ambas	
PMA	(20)	20.0 (4)	15.0 (3)	35.0 (7)	30.0 (6)
AID	(18)	11.1 (2)	11.1 (2)	38.9 (7)	38.9 (7)
Nacional	(8)	25.0 (2)	37.5 (3)	12.5 (1)	25.0 (2)
Otros Ext.	(12)	16.7 (2)	8.3 (1)	50.0 (6)	25.0 (3)
total	(58)	17.2 (10)	15.5 (9)	36.2 (21)	31.0 (18)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

121

18). Ahora bien, en la investigación se encontró también que las instituciones consideraran que se requiere mayor capacitación en esas mismas áreas y además en las siguientes para los diferentes niveles de ejecución: formulación de proyectos (94.8%), metodología para evaluación (90.5%), metodología educativa (90.5%) y relaciones humanas (83.3%) (Cuadro No. 18).

En relación a los programas de emergencia se encontró que las actividades de capacitación han sido más limitadas y que en general se requiere en las mismas áreas que los programas de desarrollo.

Se hace ver que en muchos programas participa personal voluntario de la comunidad, que frecuentemente cambia, lo cual hace que el esfuerzo en capacitación se pierda fácilmente; lo mismo ocurre también con el personal local de la institución que está siendo movilizado constantemente.

Las agencias donantes por su parte consideran que se requiere dar mayor atención a la capacitación en metodologías de supervisión y de evaluación, en organización comunal y en aspectos generales de nutrición y alimentación.

Respecto a la metodología que se considera más apropiada para la capacitación, la mayoría de responsables de programas indicaron que cursos y talleres nacionales (Cuadro No. 19). Por su parte, las agencias en general señalaron que la mayoría de ítems pueden cubrirse en módulos regionales. Esto último se considera bastante factible dado que hay varias áreas comunes en las que se requiere capacitación en todos los países.

Se hizo ver también que en muchos casos el mismo personal responsable de ejecutar el programa carece de la suficiente motivación para hacerlo, lo cual afecta negativamente su efectividad. Se considera que en todo tipo de programa es básico promover su desarrollo dentro de la institución ejecutora, que esto debe hacerse a los diferentes niveles técnicos y en el de decisión.

2. Ejecución de los proyectos

En general, las agencias consideran que la mayoría de los programas están funcionando aceptablemente; no obstante, hay algunos pocos que no marchan adecuadamente y debían ser evaluados y ajustados. Se considera que en la mayor parte de los casos es aceptable la ejecución de las siguientes actividades: promoción del proyecto, programación de actividades, selección de beneficiarios y la entrega de raciones. En cuanto a las actividades de supervisión y evaluación, en general se estima que no se ejecutan adecuadamente, la primera por falta de recursos y de capacitación del personal, y la segunda, principalmente por la falta de asistencia técnica.

123

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 18

Distribución de Programas Investigados por Tipo de Programa, según
Áreas de Capacitación Incluidas y Necesarias
(Por ciento de Casos)

Áreas de Capacitación	De Desarrollo		De Emergencia	
	Incluida (42)	Necesaria	Incluida (16)	Necesaria
Formulación-proyectos	38.1 (16)	92.8 (39)	50.0 (8)	100.0 (16)
Programación actividades	69.0 (29)	81.0 (34)	62.5 (10)	87.5 (14)
Aspectos administrativos	76.1 (32)	85.7 (36)	68.8 (11)	87.5 (14)
Metodología-promoción	42.9 (18)	81.0 (34)	43.8 (7)	75.0 (12)
Metodología-supervisión	73.8 (31)	78.6 (33)	62.5 (10)	100.0 (16)
Metodología-evaluación	57.1 (24)	90.5 (38)	56.3 (9)	93.8 (15)
Metodología-educativa	64.3 (27)	90.5 (38)	37.5 (6)	87.5 (14)
Nutrición básica	73.8 (31)	90.5 (38)	37.5 (6)	87.5 (14)
Educación sanitaria	59.5 (25)	81.0 (34)	50.0 (8)	93.8 (15)
Elementos obras físicas	26.5 (11)	38.1 (16)	12.5 (2)	43.8 (7)
Elementos obras productivas	47.6 (20)	73.8 (31)	31.3 (5)	75.0 (12)
Mantenimiento de obras	28.6 (12)	54.8 (23)	25.0 (4)	62.5 (10)
Conservación de alimentos	66.7 (28)	90.5 (38)	43.8 (7)	93.8 (15)
Preparación de alimentos	73.8 (31)	85.7 (36)	31.3 (5)	81.2 (13)
Relaciones humanas	59.5 (25)	83.3 (35)	56.3 (9)	93.8 (15)
Elaboración de informes	81.0 (34)	78.6 (33)	81.2 (13)	75.0 (12)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

124

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 19

Distribución de los Programas Investigados, según la Metodología
Considerada más Apropriada para Cada Area de Capacitación
(Número de Casos)

Areas de Capacitación	Cursos		Talleres		Visitas Ext.
	Nac.	Subreg.	Nac.	Subreg.	
Formulación de proyectos	10	7	16	15	7
Programación de actividades	13	4	24	12	1
Aspectos administrativos	22	10	11	6	5
Motivación para el desarrollo del proyecto	10	3	15	6	18
Metodología para promoción del proyecto	14	6	17	8	7
Metodología para organización comunal	13	5	19	11	6
Metodología para supervisión	14	13	16	5	6
Metodología para evaluación	15	16	13	9	0
Metodología educativa	19	12	10	8	5
Elaboración de informes	17	6	6	27	5
Aspectos básicos de nutrición	23	10	16	3	1
Educación sanitaria	28	9	9	2	3
Fundamentos básicos sobre obras de infraestructura	13	3	17	6	7
Fundamentos básicos sobre obras productivas	6	5	21	9	8
Fundamentos básicos sobre mantenimiento de obras	11	2	21	4	6
Conservación de alimentos	18	8	16	9	2
Preparación de alimentos donados	17	6	21	7	2
Relaciones humanas	30	4	16	2	1

a. Logística

En relación a logística, las agencias la consideran como aceptable aunque afectada frecuentemente por la falta de recursos; éste es uno de los problemas más sentidos en todos los programas, sean éstos gubernamentales o no gubernamentales, de desarrollo o de emergencia.

En la mayoría de países se encontró que la capacidad de las bodegas no es suficiente y en muchos casos en el nivel local son improvisadas, por lo que no llenan los requisitos mínimos para almacenar alimentos (Cuadros Nos. 20 y 21). En algunos programas funcionan bodegas regionales o departamentales, lo cual facilita la llegada oportuna de los alimentos a los centros de distribución.

Uno de los mayores problemas que enfrentan los programas son las limitaciones en transporte; por lo general, se considera que éste es insuficiente, se trate de unidades propias, alquiladas o prestadas (Cuadro No. 22). Este problema afecta grandemente el funcionamiento de los programas, ya que interfiere en la programación de la distribución de alimentos, además ocasiona que los alimentos permanezcan almacenados largos períodos sujetos a deterioro. Por otra parte, cuando se utilizan unidades alquiladas, muchas veces los trámites administrativos resultan demasiado lentos, lo que perjudica el desarrollo normal del programa, a lo que se agrega que los costos de transporte generalmente resultan elevados y no siempre los presupuestos los contemplan en su totalidad.

Por otra parte, en muchos programas la comunidad participa en la aportación del transporte local, que tiene la ventaja de fomentar la participación activa de la comunidad; sin embargo, en ciertos casos puede afectar la calendarización de la distribución, sobre todo cuando la organización y la motivación son insuficientes.

En algunos países existe una tendencia a centralizar lo referente a logística, lo cual ayuda al ahorro de esfuerzos y probablemente a agilizar el movimiento de los alimentos. Sin embargo, esto requiere de una adecuada coordinación entre las instituciones involucradas, lo que no siempre ocurre, limitándose la efectividad del procedimiento. En cambio en otros países se considera conveniente reforzar a cada institución para que pueda manejar adecuadamente la distribución de los alimentos.

En relación a otros recursos disponibles para la operacionalización de los programas, se encontró que cerca del 40% de éstos carecían de materiales para empacar los alimentos y que el 33% no tenía equipo para medirlos. En los programas que disponían de estos recursos generalmente eran insuficientes, indistintamente de la agencia donante y del tipo de programa (Cuadros Nos. 23 y 24).

b. Participación Comunitaria

En muchos programas se procura la participación de la comunidad

12/6

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 20

Distribución de los Programas según Dispongan de Bodegas
en los Niveles Central, Regional y Local.

(Por ciento de Casos)

Tipo de Bodega	Niveles Administrativos		
	Central	Regional	Local
Propias	32.8 (19)	34.5 (20)	41.4 (24)
Prestadas	24.1 (14)	25.9 (15)	10.3 (6)
Alquiladas	27.6 (16)	29.3 (17)	13.8 (8)

Entre paréntesis el número de casos

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 21

Distribución de los Programas Investigados de Acuerdo a las
Características de las Bodegas Disponibles por Nivel
(Por ciento de Casos)

Características	Aceptable	Regular	Deficiente
Capacidad - Nivel central (41)	65.8 (27)	29.3 (12)	4.9 (2)
Capacidad - Nivel regional (39)	30.8 (12)	64.1 (25)	5.1 (2)
Capacidad - Nivel local (31)	9.7 (3)	71.0 (22)	19.4 (6)
Seguridad - Nivel central (41)	85.4 (35)	12.2 (5)	2.4 (1)
Seguridad - Nivel regional (39)	71.8 (28)	25.6 (10)	2.6 (1)
Seguridad - Nivel local (31)	32.2 (10)	48.4 (15)	19.4 (6)
Ventilación - Nivel central (41)	70.7 (29)	22.0 (9)	7.3 (3)
Ventilación - Nivel regional (39)	48.7 (19)	43.6 (17)	7.7 (3)
Ventilación - Nivel local (31)	22.6 (7)	54.8 (17)	22.6 (7)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

125

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 22

Disponibilidad de Transporte para la Distribución de Alimentos
en los Programas, según Agencia Donante

(Por ciento de Casos)

Agencia Donante	Propio	Alquilado	Prestado	Suficiente
PMA (20)	45.0 (9)	50.0 (10)	50.0 (10)	30.0 (6)
AID (18)	44.4 (8)	50.0 (9)	44.4 (8)	0.0 (0)
Nacional (8)	25.0 (2)	37.5 (3)	12.5 (1)	37.5 (3)
Otros Ext. (12)	66.7 (8)	66.7 (8)	33.3 (4)	58.3 (7)
al (58)	46.6 (27)	50.0 (29)	39.7 (23)	27.6 (16)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 23

Disponibilidad de Material para Empaque de los
Alimentos según Agencia Donante

(Por ciento de Casos)

Agencia Donante	Suficiente	Escaso	No hay
PMA (20)	50.0 (10)	25.0 (5)	25.0 (5)
AID (18)	44.4 (8)	5.6 (1)	50.0 (9)
Nacional (8)	37.5 (3)	12.5 (1)	50.0 (4)
Otros Ext. (12)	50.0 (6)	16.7 (2)	33.3 (4)
Total (58)	46.6 (27)	15.5 (9)	37.9 (22)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 24

Disponibilidad de Equipo para Medir Alimentos en los
Programas, según Agencia Donante

(Por ciento de Casos)

Agencia Donante		Suficiente	Escaso	No hay
PMA	(20)	35.0 (7)	30.0 (6)	35.0 (7)
AID	(18)	11.1 (2)	61.1 (11)	27.8 (5)
Nacional	(8)	25.0 (2)	37.5 (3)	37.5 (3)
Otros Ext.	(12)	50.0 (6)	16.7 (2)	33.3 (4)
Total	(58)	29.3 (17)	37.9 (22)	32.8 (19)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

en la preparación y entrega de raciones (58.6% y 65.5%) y en la selección de beneficiarios (55.2%) (Cuadro No. 25); sin embargo, no siempre se le ha brindado la capacitación necesaria para el desarrollo de estas tareas.

En los programas de emergencia la comunidad generalmente también participa en la captación y selección de beneficiarios (62.5 y 62.5%).

Los factores que más afectan la participación de la comunidad son: interrupciones en la entrega de alimentos (41.4%), falta de herramientas (36.2%), experiencias negativas anteriores (34.5%) y la falta de tiempo del recurso humano comunitario (34.5%) (Cuadro No. 26).

En los programas de desarrollo comunal, generalmente se orienta hacia la organización de la comunidad, a fin de hacer más efectiva su participación; sin embargo, se encuentra que en algunos países hace falta capacitar al personal en técnicas apropiadas para ello.

Por otra parte, en los programas en que la misma comunidad se responsabiliza de la entrega de raciones, muchas veces se dificulta la supervisión, por tratarse de un personal que labora voluntariamente; sin embargo, se cree que es posible hacerla, siempre que desde un inicio haya habido suficiente orientación en las tareas asignadas y sobre todo motivación.

Obviamente, en todo programa sea de desarrollo o de emergencia, orientado directamente al beneficio de la comunidad, ésta debería participar activamente en su ejecución, de tal manera que lo considere como propio y bajo su responsabilidad, a fin de evitar indeseables actitudes de dependencia que deterioren los beneficios que pudieran lograrse.

c. Supervisión

En la mayor parte de programas (87.9%) las actividades de supervisión se realizan del nivel central al local y pueden ser con periodicidad mensual, trimestral u ocasional; la supervisión del nivel regional al local cuando existe se hace mensualmente (Cuadro No. 27).

En muchos programas (72.4%) existen normas para la supervisión, la cual se programa periódicamente (72.4%), elaborándose informes en casi todos los casos (87.9%). No obstante, se considera que las actividades de supervisión, tanto a nivel regional como local, en general son muy deficientes debido principalmente a: escaso número de supervisores (48.3% y 48.3%), gastos para supervisión insuficientes (50.0% y 53.4%) y restricciones en transporte (56.9% y 67.2%); o sea, que esto último es lo que más limita la supervisión a nivel local (Cuadro No. 28).

La metodología más frecuentemente utilizada a nivel local es

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 25 :

Distribución de los Programas Investigados, según las Actividades
en que Participa la Comunidad, por Tipo de Programa
(Por ciento de Casos)

Actividades	Tipo de Programa		Total (58)
	De Desarrollo (42)	De Emergencia (16)	
Captación de beneficiarios	47.6 (20)	62.5 (10)	51.7 (30)
Selección de beneficiarios	52.4 (22)	62.5 (10)	55.2 (32)
Control de beneficiarios	26.2 (11)	37.5 (6)	29.3 (17)
Selección de obras comunales	35.7 (15)	25.0 (4)	32.8 (19)
Selección de actividades productivas	50.0 (21)	31.3 (5)	44.8 (26)
Establecimiento de metas comunales	35.7 (15)	37.5 (6)	36.2 (21)
Supervisión de obras	21.4 (9)	12.5 (2)	19.0 (11)
Preparación de raciones	61.9 (26)	50.0 (8)	58.6 (34)
Entrega de raciones	69.0 (29)	56.3 (9)	65.5 (38)
Control de alimentos	42.9 (18)	37.5 (6)	41.4 (24)
Transporte de alimentos	47.6 (20)	18.8 (3)	39.7 (23)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 26

Distribución de los Programas Investigados, según los Factores que
más Afectan la Participación de la Comunidad

Factores	No.	%
Ideas confusas sobre el programa	19	32.8
Escaso conocimiento del programa	18	31.0
Experiencias negativas anteriores	20	34.5
Inaccesibilidad a la distribución	16	27.6
Falta de tiempo del recurso comunitario	20	34.5
Deserción del recurso comunitario	19	32.8
Incumplimiento del recurso comunitario	17	29.3
Falta de solidez de la organización	19	32.8
Interferencia con otros programas	19	32.8
Interrupciones en la entrega de alimentos	24	41.4
Raciones incompletas	17	29.3
Falta de herramientas para obras	21	36.2

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 27

Distribución de los Programas Investigados, según los Niveles de Supervisión y su Periodicidad
(Por ciento de Casos)

Niveles de Supervisión	Se realiza	Mensual	Trimestral	Semestral	Ocasional
Central a Regional	75.9 (44)	50.0 (22)	29.5 (13)	2.3 (1)	18.2 (9)
Central a Local	87.9 (51)	31.4 (16)	29.4 (15)	5.9 (3)	33.3 (17)
Regional a Local	67.2 (39)	74.4 (29)	15.4 (6)	2.6 (1)	7.7 (3)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 28

Distribución de los Programas Investigados por Tipo de Programa
según los Problemas que más Frecuentemente Limitan
la Supervisión a Nivel Local

Problemas	Tipo de Programa		Total (58)
	De Desarrollo (42)	De Emergencia (16)	
Falta de programación oportuna	14.3 (6)	63. (1)	12.1 (7)
Falta de guía para supervisar	14.3 (6)	18.8 (3)	15.5 (9)
Falta de capacitación-supervisores	45.2 (19)	18.8 (3)	37.9 (22)
Escaso número de supervisores	59.5 (25)	18.8 (3)	48.3 (29)
Falta de financiamiento	64.3 (27)	25.0 (4)	53.4 (31)
Restricciones de transporte	81.0 (34)	31.3 (5)	67.2 (39)
Centralización de actividades	23.8 (10)	6.3 (1)	19.0 (11)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

la observación directa (79.3%), las reuniones de personal (69.0%) y la entrevista a beneficiarios (69.0%) (Cuadro No. 29). A este nivel, los aspectos más frecuentemente supervisados son: la conservación, el movimiento y la entrega de alimentos (72.4, 74.1 y 82.8%), la selección de beneficiarios (69.0%) y la preparación de informes (65.5%) (Cuadro No. 30). Algunos aspectos muy pocas veces son supervisados a nivel local, como son las actividades educativas, el control de beneficiarios y el transporte de alimentos. Además, en los programas de desarrollo de infraestructura o de producción no siempre se supervisan las obras realizadas.

A nivel central, se supervisa generalmente el movimiento de alimentos (84.5%), la preparación de informes (84.5%), la conservación de alimentos (74.1%), el transporte de alimentos (72.4%) y el cumplimiento de metas (72.4%) (Cuadro No. 31).

Respecto a los programas de emergencia las actividades que más frecuentemente se supervisan a nivel local son la entrega de alimentos (68.8%) y el movimiento de beneficiarios (62.5%), obviamente la frecuencia es inferior que en los programas de desarrollo.

Las agencias donantes participan sólo ocasionalmente en las actividades de supervisión en el 74.1% de los programas (Cuadro No. 32) y los aspectos que con frecuencia supervisan se refieren al cumplimiento de metas, la selección de beneficiarios, el almacenamiento y la entrega de alimentos (Cuadro No. 33). En muy pocos programas se indicó que supervisaban el transporte de alimentos y aún en menos casos las actividades educativas; esto llama la atención considerando que son aspectos básicos en todo programa de esta naturaleza.

En todo caso, los problemas en la supervisión radican en la poca importancia que se le da a esta actividad para el éxito del programa y en las fallas en la formulación de los programas que no la contemplan adecuadamente.

137

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 29

Distribución de los Programas Investigados, según las Metodologías
Utilizadas en las Actividades de Supervisión

(Por ciento de Casos)

Metodología	Nivel Regional	Nivel Local
Observación directa	70.7 (41)	79.3 (46)
Entrevista dirigida	50.0 (29)	55.2 (32)
Reuniones de personal	62.1 (36)	69.0 (40)
Entrevistas a beneficiarios	48.3 (28)	69.0 (40)
Análisis de informes	62.1 (36)	44.8 (26)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 30

Distribución de los Programas Investigados por Tipo de Programa
según los Aspectos más Frecuentemente Supervisados a Nivel
Local

(Por ciento de Casos)

Aspectos Supervisados	Tipo de Programa		
	De Desarrollo (42)	De Emergencia (16)	Total (58)
Conservación de alimentos	78.6 (33)	56.3 (9)	72.4 (42)
Transporte de alimentos	59.5 (25)	56.3 (9)	58.6 (34)
Movimiento de alimentos	81.0 (34)	56.3 (9)	74.1 (43)
Entrega de alimentos	88.1 (37)	68.8 (11)	82.8 (48)
Selección de beneficiarios	76.2 (32)	50.0 (8)	69.0 (40)
Control de beneficiarios	61.9 (26)	37.5 (6)	55.2 (32)
Movimiento de beneficiarios	78.6 (33)	62.5 (10)	74.1 (43)
Actividades educativas	64.3 (27)	31.3 (5)	55.2 (32)
Actividades productivas	61.9 (26)	31.3 (5)	53.4 (31)
Actividades de infraestructura	35.7 (15)	31.3 (5)	34.5 (20)
Programación de metas	61.9 (26)	31.3 (5)	53.4 (31)
Cumplimiento de metas	61.9 (26)	43.8 (7)	56.9 (33)
Preparación de informes	73.8 (31)	43.8 (7)	65.5 (38)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 31

Distribución de los Programas Investigados, según las
Actividades que más Frecuentemente se Supervisan
a Nivel Central y Regional
(Por ciento de Casos)

Actividades Supervisadas	Nivel Central	Nivel Regional
Conservación de alimentos	74.1 (43)	58.6 (34)
Transporte de alimentos	72.4 (42)	48.3 (28)
Movimiento de alimentos	84.5 (49)	56.9 (33)
Entrega de alimentos	69.0 (40)	60.3 (35)
Selección de beneficiarios	46.6 (27)	55.2 (32)
Control de beneficiarios	48.3 (28)	44.8 (26)
Movimiento de beneficiarios	65.5 (38)	55.2 (32)
Actividades educativas	50.0 (29)	46.6 (27)
Actividades productivas	39.7 (23)	37.9 (22)
Actividades de infraestructura	25.9 (15)	27.6 (16)
Programación de metas	67.2 (39)	43.1 (25)
Cumplimiento de metas	72.4 (42)	53.4 (31)
Preparación de informes	84.5 (49)	67.2 (39)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

140

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 32

Distribución de los Programas Investigados por Agencia Donante,
según si la Agencia Participa en la Supervisión

Agencia		No.	%
PMA	(20)	17	85.0
AID	(18)	15	83.3
Nacional	(8)	3	37.5
Otras Ext.	(12)	8	66.7
Total	(58)	43	74.1

ESTUDIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTACION SUPLEMENTARIA Y DE EMERGENCIA
EN CENTRO AMERICA Y PANAMA

Cuadro No. 33

Distribución de los Programas Investigados, según los Aspectos
Supervisados por la Agencia Donante en los Diferentes Niveles

(Por ciento de Casos)

Aspectos	Nivel Central	Nivel Regional	Nivel Local
Programación de actividades	50.0 (29)	29.3 (17)	32.8 (19)
Movimiento de alimentos	60.3 (35)	50.0 (29)	50.7 (30)
Control de bodegas	48.3 (28)	41.4 (24)	51.7 (30)
Transporte de alimentos	34.5 (20)	22.4 (13)	20.7 (12)
Entrega de alimentos	44.8 (26)	46.6 (27)	55.2 (32)
Actividades educativas	17.2 (10)	10.3 (6)	19.0 (11)
Selección de beneficiarios	36.2 (21)	24.1 (14)	29.3 (17)
Control de beneficiarios	27.6 (16)	22.4 (13)	25.9 (15)
Movimiento de beneficiarios	39.7 (23)	32.8 (19)	37.9 (22)
Actividades productivas	24.1 (14)	27.6 (16)	27.6 (16)
Actividades de infraestructura	22.4 (13)	25.9 (15)	27.6 (16)
Cumplimiento de metas	51.7 (3)	39.7 (23)	46.6 (27)

Cifras entre paréntesis igual a número de casos

B. Perfil educacional de los directores de PAMI y PAE

Tomando como referencia la caracterización de los directores de proyectos de alimentación materno-infantil y escolar incluida en el plan del taller sobre formulación de proyectos realizados previamente, así como la descripción de la problemática de la ejecución de tales proyectos, es necesario elaborar un perfil educacional que permita a tales funcionarios, resolver los problemas actuales y establecer instrumentos y procedimientos de gerencia que los eviten en el futuro. Sin embargo, la factibilidad actual para desarrollar acciones de perfeccionamiento profesional que satisfagan ese perfil, es muy limitada por lo que es preciso priorizar. Enfocaremos en el curso que esta vez nos ocupa, los aspectos de organización y seguimiento de PAMI y PAE. Para ello, el perfil educacional propuesto es el siguiente:

Idealmente, los directores de PAG deben tener:

1. Conocimientos sobre:
 - Técnicas e instrumentos de gerencia
 - Estructura organizacional
 - Modelos de organización
 - Conceptos de participación multi-institucional
 - Vinculos
 - Programación, información y control
 - Comportamiento humano en la organización
 - Desarrollo de las organizaciones
 - Estilos de dirección
 - Conceptos básicos de gerencia

2. Habilidades para:
 - Diseñar estructuras organizacionales
 - Definir el rol: responsabilidades y funciones de las entidades participantes en un proyecto.
 - Diseño de vínculos
 - Desarrollo de sistemas de información y control.

- Analizar la organización de PAMI y PAE
- Ubicar el proyecto en la entidad y respecto a otras involucradas.
- Identificar limitantes de la coordinación interinstitucional y buscar nuevas opciones
- Optimizar el uso del recurso humano y la labor grupal
- Utilizar la información en la toma de decisiones
- Dirigir un proyecto
- Distribuir el trabajo

3. Actitudes como:

- Asumir el liderazgo dentro del proyecto
- Asumir la responsabilidad sobre la efectividad del proyecto.
- Estimular la motivación del personal
- Visualizar la perspectiva del proyecto.
- Poder de convicción
- Utilizar el recurso humano
- Interés de aplicar los conocimientos adquiridos

La anterior enumeración de conocimientos, habilidades y actitudes son el punto de partida para la planificación didáctica del curso sobre manejo gerencial de PAG, que se presenta a continuación.

C. Planificación didáctica

Modalidad

Se estableció para el evento la modalidad de curso, considerando por una parte, que el manejo gerencial incluye una variedad de funciones y aspectos con grandes requerimientos de tiempo para su estudio.

Por otro lado, muy pocos directores han sido capacitados en contenidos parciales del área. Así que, se ha considerado que la modalidad

de curso permitirá establecer y reforzar principios de gerencia y formar una plataforma cognoscitiva básica con los recursos disponibles.

D. Objetivos del curso

Dentro del propósito general del Proyecto de Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos en Centro América y Panamá: "Mejorar el funcionamiento de los programas de alimentación a grupos que operan en la subregión; a través del fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de las instituciones responsables de su planificación, desarrollo, ejecución y evaluación...", los objetivos sumativos del taller son los siguientes:

Objetivos sumativos

1. Los participantes analizarán conceptos básicos de gerencia e identificarán modelos técnicos factibles de aplicar en los proyectos que dirigen.

2. Los participantes revisarán la organización de los proyectos que dirigen y establecerán lineamientos para superar los limitantes de la efectividad en los mismos.

E. Carta Descriptiva

Tópico 1

Generalidades sobre el MANEJO GERENCIAL DE PAG

Sub-tópico:

a. Importancia de la efectividad de los PAG que operan en la sub-región.

Responsable: Lic. Tito Rivera

I N C A P

145

Tiempo disponible: 1 HORA

Objetivo: Los participantes identificarán la función de manejo gerencial como uno de los factores de la eficiencia en la ejecución de los PAG

Recursos educativos: retroproyector
pantalla
acetatos

Técnica educativa: Conferencia dialogada

Sub-tópico:

- b. Conclusiones y recomendaciones del grupo de trabajo ad-hoc sobre manejo gerencial de PAG.

Responsable: Lic. Tito Rivera

Tiempo disponible: 1 Hora

Objetivo: Los participantes conocerán las pautas que fueron establecidas por el grupo de trabajo sobre el alcance, la naturaleza y el contenido del manejo gerencial de PAG y establecerán el vínculo entre dicho evento y el curso.

Recursos educativos: Informe final del grupo de trabajo sobre manejo gerencial de PAG.

Técnicas educativas: Presentación del contenido del documento. Interacción del grupo.

Tópico 2

Aspectos básicos en la FORMULACION DE LOS PAG

146

Responsable: Ing. Fernando Fuentes

I C A P

Tiempo disponible: 4 horas teoría

3 horas trabajo de grupo

7 horas total

Objetivo: Los participantes identificarán los aspectos de la formulación de proyectos que inciden en su posterior funcionamiento. Analizarán también los principales problemas en la ejecución de los proyectos que dirigen, originados por errores de su formulación.

Recursos educativos: retroproyector

pantalla

pizarra

acetatos

documento:

guía para trabajo de grupo No. 1

Técnicas educativas: Conferencia dialogada

Trabajo de grupo

Evaluación: Resolución de la guía.

Tópico 3

Descripción, uso y APLICABILIDAD A PAG DE LAS TECNICAS DE INSTRUMENTOS DE GERENCIA

Responsable: Ing. Fernando Fuentes

I C A P

Tiempo disponible: 4 horas teoría

4 horas trabajo de grupo

8 horas total

14/1

Objetivos: Los participantes revisarán conceptos sobre el proceso administrativo y específicamente sobre toma de decisiones y su aplicación en la dirección eficaz de los proyectos que dirigen. Asimismo, analizarán los factores particulares de los proyectos que limitan la aplicación antes dicha y buscarán opciones para superarlos.

Recursos educativos: retroproyector
pantalla
acetatos
pizarra
documento
guía de trabajo No. 2

Técnicas educativas: conferencia dialogada
trabajo de grupo

Evaluación: revisión de resolución de la guía.

Tópico 4

EL DISEÑO ORGANIZACIONAL PARA PROGRAMAS Y PROYECTOS.

Sub-tópicos:

- a. Diseño de la estructura organizacional
- b. Modelos de organización
- c. Definición de funciones y responsabilidades
- d. La participación multiinstitucional. Conceptos.
- e. El diseño de los vínculos
- f. El sistema de programación, información y control

Responsable: Ing. Fernando Fuentes
I C A P

Tiempo disponible: 4 horas teoría.

146

Objetivo: Los participantes discutirán sobre los conceptos fundamentales del diseño organizacional y establecerán sus elementos.

Recursos educativos: retroproyector
acetatos
pantalla
pizarra
documento

Técnica educativa: Conferencia dialogada

Tópico 5

Análisis de la organización de los PAMI y PAE. La agrupación de las unidades.

Sub-tópicos

- a. La estructura, los vínculos y las responsabilidades de entidades ejecutoras y comunidades.
- b. Participación multi-institucional en la ejecución de los PAMI y PAE.
- c. Situación actual de los vínculos, enlaces y perspectivas para lograr mayor efectividad.

Responsable: - Lic. Tito Rivera
I N C A P

Tiempo disponible: 2 horas análisis de conjunto
2 horas trabajo de grupo
4 horas total

149

Objetivo: los participantes analizarán la estructura organizativa actual de los proyectos que dirigen y establecerán los criterios que el modelo de organización debe satisfacer para ellos.

Recursos educativos: Organigrama de los proyectos
Organigrama de las instituciones coejecutoras
Manuales operativos
Guía de discusión No. 3

Técnicas educativas: Discusión de grupo
Trabajo de grupo

Evaluación: revisión de la resolución de la guía

Tópico 6

CONCEPTOS BASICOS DE GERENCIA. ESTILOS DE DIRECCION

Responsable: Ing. Fernando Fuentes
I C A P

Tiempo disponible: 4 horas teoría

Objetivo: Los participantes conocerán los conceptos básicos de gerencia y se ubicarán como gerentes respecto a niveles superiores e inferiores de funcionarios.

Recursos educativos: Película
acetatos
retroproyector
pantalla
pizarra
documento

Técnicas educativas: conferencia dialogada

15/11

Tópico 7

El manejo de la participación comunitaria dentro de los PAMI y PAE. -

Responsable: Licda. Elena Hurtado
I N C A P

Tiempo disponible: 4 horas teoría

Objetivo: Los participantes analizarán los factores determinados de la motivación de la comunidad para involucrarse en la ejecución de los PAMI y PAE. A la vez, discutirán sobre el aprovechamiento del recurso comunitario en la organización del proyecto.

Recursos educativos: pizarra

Técnicas educativas: Conferencia dialogada

Tópico 8

INFORMACION Y CONTROL

Sub-tópicos

- a. Toma de decisiones a nivel gerencial
- b. La comunicación
- c. Definición de variables
- d. Aplicación de medidas correctivas
- e. Tipos de control
- f. Ubicación de las unidades de Información y Control entre la estructura Orgánica.

Responsable: Ing: Fernando Fuentes
I C A P

Tiempo disponible: 4 horas teoría

151

6.5 horas trabajo de grupo

10.5 horas total

Objetivo: Los participantes:

- Revisarán la terminología de seguimiento, control, evaluación
- Analizarán la importancia del proceso de control y lo asociarán a la toma de decisiones
- Identificarán variables útiles para el control en sus proyectos
- Enumerarán los limitantes del proceso de información y control en su proyecto y enunciarán medidas correctivas
- Ubicarán la unidad de información y control en la estructura organizativa

Recursos educativos: documento
retroproyector
pantalla
acetatos
pizarra
guía de trabajo No. 4

Técnicas educativas: conferencia dialogada
trabajo de grupo

Evaluación: Revisión de resolución de guía No. 4

Tópico 9

COMPORTAMIENTO HUMANO EN LA ORGANIZACION

Sub-tópico:

- a. Naturaleza y comportamiento de los grupos

Responsable: Licda. Blanca Eugenia de Ponciano

I N A P

Tiempo disponible: 4 horas teoría

4 horas trabajo de grupo

8 horas total

Objetivo: Los participantes analizarán la interacción del trabajo individual y en equipo de una organización.

Recursos educativos: Retroproyector
acetatos
pantalla
guía de trabajo No. 5

Técnicas Educativas: Conferencia
trabajo de grupo

Evaluación: Revisión de la resolución de la Guía No. 5

Sub-Tópicos:

- b. Los valores y actitudes
- c. La motivación

Responsable: Licda. Gloria de Márquez

I C A P

Tiempo disponible: 4 horas teoría

4 horas trabajo de grupo

8 horas total

Objetivos: Los participantes revisarán los aspectos humanos de la gerencia e identificarán la importancia de los elementos del comportamiento humano en la eficacia de la gerencia.

Recursos educativos: documento
acetatos
retroproyector
pantalla
Guía de trabajo No. 6

Técnicas educativas: Conferencia dialogadas
trabajo de grupo

Evaluación: Revisión de resolución de la guía No. 6
Sub- Tópicos:

- d. Liderazgo
- e. El desarrollo de las organizaciones

Responsable: Licda. Gloria de Márquez
I C A P

Tiempo disponibles: 4 horas teoría
4 horas trabajo de grupo
8 horas total

Objetivo: El enunciado para los subtópicos anteriores

Recursos educativos: retroproyector
pantalla
acetatos
Guía de trabajo No. 7

Técnicas educativas: Conferencia dialogada
trabajo de grupo

Evaluación: Revisión de resolución Guía No. 7

Tópico 10

CONCLUSIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA GERENCIAL DE LOS PAMI Y PAE
Y OPCIONES DE SOLUCIÓN.

Responsable: Licda. Gloria de Márquez

I C A P

Tiempo disponible: 4 horas

Objetivo: Los participantes enumerarán los problemas prioritarios de la gerencia y estructura organizacional de los PAMI y los PAE y presentarán opciones de solución para cada uno de ellos.

Recursos educativos: Resolución de trabajo 1-7

Técnicas educativas: Trabajo de grupo

Presentación de conclusiones

Tópico 11

SINTESIS GENERAL SOBRE ESTILOS DE GERENCIA DE PAG

Responsable: Licda. Gloria de Márquez

I C A P

Tiempo disponible: 1 hora

Objetivo: Los participantes escucharán una conferencia sobre lineamientos concretos de gerencia de proyectos.

Recursos educativos: acetatos

pantalla

proyector

Técnica educativa: Conferencia

CONTENIDO

10. Organización y Programación.
Enfoque Sistemático Por Enrique Soto Borbón

20. La Dirección por Objetivos
Nociones Fundamentales
Tomado del Libro: Como
Implantar la Dirección por
Objetivos en las áreas fun-
cionales Por John W. Humble

30. Criterios de Organización
para Proyectos: Análisis de
Dos alternativas Por Ing. José Leñero

40. El proceso de las decisiones
Correctivas en la Ejecución
de Proyectos. Por Ing. José Leñero

50. Lecturas Seleccionadas del
Libro: Modelos y Técnicas
de Sistemas Aplicados a la
Administración de Proyectos. I C A P

60. Los Proyectos y sus Requisi-
tos Gerenciales. 4o Capítulo
del Libro: Gerencia de Pro-
yectos

70. El Grupo: su naturaleza
7o Capítulo del libro
El Grupo, definición General

80. Liderazgo y Supervisión
Tomado del Libro Teorías
del Comportamiento

90. Intento de Caracterización del
Estilo de Administración más
frecuente de nuestras institu-
ciones Por José Leñero

- 10o. Problemática en Relación al Manejo Gerencial de los Programas de Alimentación Materno Infantiles y Escolares en los Países del Area Centroamericana
- Extracto de la versión preliminar del informe final de la reunión del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Gerencia de Programas de Alimentación a Grupos Materno-Infantiles y Escolares. San José Costa Rica ICAP 25-29 de Agosto de 1986.
- 11o. Estudio de Programas de Alimentación Suplementaria y de Emergencia en Centro América y Panamá
- María Teresa Menchú
Mara de Galindo
Ricardo Sibrián
- 12o. Los Valores y las Actitudes
Capítulo 4 tomado del
Libro: Los Aspectos Humanos de la Organización.
- 13o. Círculos de Calidad
Tomado del Libro:
Círculos de Calidad de Orientación
- Por Ralph Barra
- 14o. Motivación y Satisfacción
Tomado del libro: El Comportamiento en el trabajo y la satisfacción.

PLAN DE OPERACIONES CONVENIDO ENTRE EL GOBIERNO DE
COLOMBIA Y EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS
NACIONES UNIDAS/FAO SOBRE APOYO ALIMENTARIO PARA
LA COMPLEMENTACION ALIMENTARIA Y DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL (CADESOC)

(No. 2610)

POR CUANTO el Gobierno de Colombia (en lo sucesivo denominado "el Gobierno")
y el Programa Mundial de Alimentos Naciones Unidas/FAO (en lo sucesivo denominado
"el PMA") han concertado un Acuerdo Básico respecto a la asistencia que ha de suminis-
trar el PMA, firmado por el Gobierno y el PMA el 29 de abril de 1969,

POR CUANTO el Gobierno ha solicitado la asistencia del PMA para la ejecución
de un Proyecto de apoyo alimentario para la complementación alimentaria y el desarro-
llo económico y social;

POR CUANTO el PMA ha convenido en suministrar tal asistencia;

EN CONSECUENCIA, el Gobierno y el PMA, deseosos de cooperar mutuamente en
la ejecución del Proyecto mencionado, han convenido lo siguiente :

ARTICULO 1Finalidad y descripción del Proyecto del Gobierno
y de la asistencia que proporcionará el PMA

El objetivo básico del Proyecto es contribuir al mejoramiento de las condiciones socio-económicas y del grado de conocimientos y capacidad de las familias rurales de bajos ingresos, mediante el fomento de actividades de carácter económico y aspectos relacionados con el ingreso, la alimentación y la salud, con la participación activa de la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Los objetivos específicos del Proyecto son los siguientes :

- a) aumentar las posibilidades de trabajo, empleo e ingresos de las familias rurales mediante la promoción de actividades productivas de proyectos agroindustriales, producción de artículos manufacturados y organización de mercadeo y servicios afines, por conducto de grupos asociativos (denominados empresas asociativas);
- b) aumentar la producción agropecuaria local (frutas, hortalizas, leche y especies menores) y la pesca; mejorar los sistemas de elaboración de alimentos, y el envasado y mercadeo de los productos con la finalidad de darles mayor valor, y reducir las pérdidas que se sufren después de la cosecha, incrementando así el rendimiento de las pequeñas empresas agrícolas;
- c) lograr una mayor participación de la mujer como agente del desarrollo humano, so-

social y económico de la comunidad;

- d) mejorar la alimentación de las familias rurales de bajos ingresos y especialmente el estado nutricional de los niños menores de siete años;
- e) crear un Fondo de Crédito y un Fondo Comunitario de Desarrollo Social que aseguren la continuación de los efectos benéficos de este Proyecto, aún después de que haya cesado la ayuda alimentaria;
- f) crear un sistema de evaluación continua de naturaleza técnica, económica y social, que permita el reajuste de las actividades del Proyecto en la medida necesaria, con el fin de mejorar su ejecución.

Los beneficiarios del Proyecto serán familias rurales marginales dedicadas al cultivo y a la recolección de hortalizas, frutas y otros productos agrícolas, a la pesca y al mercado de tales productos. Estos beneficiarios deben tener las características siguientes:

- a) bajo nivel de vida, de ingreso (alrededor de 250 dólares de renta anual per capita), de escolaridad, de servicios básicos y de nutrición;
- b) falta de crédito para actividades productivas;
- c) existencia de un potencial que permita el trabajo y la formación de grupos

cicativos;

- a) se dará preferencia a las familias que tengan hijos menores de siete años y/o mujeres embarazadas o madres lactantes.

Se seleccionarán las zonas del Proyecto en ocho departamentos del país (Nariño, Chocó, Santander, Tolima, Córdoba, Huila, Magdalena y Boyacá), donde las comunidades se muestren dispuestas a realizarlo, la asistencia a la escuela sea escasa, haya servicios básicos insuficientes, y los sistemas de producción, elaboración y mercado sean inapropiados.

Las actividades del Proyecto CADESOC se contendrán en pequeños grupos familiares de un número determinado de comunidades y no en grandes áreas geográficas, lo cual facilitará la coordinación entre las entidades locales y evitará la duplicación con otros programas.

Para iniciar el Proyecto se han seleccionado los departamentos de Chocó, Nariño, Santander y Tolima.

Función de la ayuda alimentaria

Se proporcionará por un período total de tres años en la forma siguiente:

- a) El PMA proporcionará 2.145 t.m. de productos (leguminosas, aceite comestible,

leche descremada en polvo y harino de trigo) para suministrar duante 18 meses (ver Anexo II), una ración subvencionada a familias determinadas que se agruparán en empresas asociativas. La distribución se hará cada 30 días y la ración se dará a un precio equivalente al 30% de su valor en el mercado local.

Con el dinero obtenido de la contribución de las comunidades se crearon Fondos Comunitarios de Desarrollo Social para financiar actividades y obras orientadas principalmente a mejorar las condiciones ambientales de las comunidades, especialmente de las mujeres y los niños, tales como pequeñas obras de infraestructura y servicios, guarderías infantiles, áreas de recreo, proyectos de sanidad ambiental, agua potable, etc. Estos Fondos serán administrados por encargo fiduciario por las agencias locales de la Caja de Crédito Agrario.

En el Proyecto participará un total de 6.120 familias, que se agruparán en empresas asociativas. Con un promedio de cinco miembros por familia, dará un total de 30.600 beneficiarios.

- b) Además, el PMA proporcionará durante tres años, 4.660 t.m. de harino de trigo, que se utilizarán para la producción de 23.300 t.m. de Bienestarina (mezcla vegetal) que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) distribuirá a todos los niños en edad preescolar que existen a los hogares infantiles del Instituto y al 55% de los beneficiarios del programa materno-infantil.

En la recepción y manejo de los alimentos recibidos del PMA, colaborarán los Aimace

nes Generales de Depósito (ALMADELCO), entidad filial del Banco Cafetero, de acuerdo con un convenio firmado con el ICBF.

ALMADELCO recibirá en nombre del Gobierno de Colombia como consignatario y nacionalizará las remesas semestrales de los alimentos donados por el PMA para el Proyecto CADESOC y los entregará luego al ICBF. Sin embargo, atendiendo lo previsto en el numeral 5 del artículo II del Acuerdo Básico suscrito por el Gobierno y el PMA el 29 de Abril de 1969, el ICBF depositará en un Fondo de Crédito para el Proyecto CADESOC, como pago de la harina de trigo destinada a la producción de Bienestarina, las sumas equivalentes al 90% de su valor en el mercado nacional a más tardar a los 30 días contados a partir de la fecha de la entrega del producto.

El valor total de las 4.660 t.m. de harina de trigo que el ICBF comprará durante tres años, se ha estimado en 246 millones de pesos colombianos, teniendo en cuenta el índice de inflación. Este dinero se utilizará para financiar actividades de desarrollo económico, tales como, empresas asociativas productivas y fortalecimiento del sistema de mercadeo, desarrolladas en el seno de las comunidades rurales a las cuales atiende el Proyecto.

Cada empresa asociativa se conformará con 60 familias por término medio y durante la ejecución del Proyecto se establecerá un máximo de 102 empresas asociativas. Se ha calculado que, seis (6) meses después de iniciada la distribución de la ayuda del PMA, entrarán en fase de producción 25 pequeñas empresas. En algunos casos, los beneficia-

rios se unirán a empresas asociativas ya existentes y su participación permitirá el aumento de la capacidad del trabajo de las mismas.

Ejecución del Proyecto

El Gobierno será responsable de la ejecución del Proyecto a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) el cual compartirá dicha responsabilidad con la Federación Nacional de Cafeteros (FEDERACAFE) representada por el Programa de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras (Prodesarrollo).

El ICBF firmará con FEDERACAFE un Convenio para la ejecución conjunta del Proyecto CADESOC que incluya aspectos tales como elaboración de Proyectos de factibilidad, la evaluación de los mismos, la organización y puesta en marcha del Fondo de Crédito CADESOC, la organización de grupos asociativos a cargo de empresas productivas de tipo pequeño y mediano, especialmente agroindustrias, y suministro de asesoría técnica, financiera y administrativa. El ICBF y Prodesarrollo de FEDERACAFE crearán un grupo mixto paritario o Comité Ejecutivo Nacional CADESOC para dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar el proyecto conjuntamente en sus componentes esenciales. En este Comité el PMA participará como observador.

El Fondo de Crédito CADESOC, que tendrá el carácter de reembolsable y recuperable, con el fin de asegurar la re-utilización de los fondos devueltos para el financiamiento de nuevas empresas productivas, será administrado por encargo fiduciario por el Banco Cafetero de acuerdo con un convenio firmado con el Comité Ejecutivo Nacional CADESOC. Este Comité será el ordenador del Fondo.

Las organizaciones: como Comercafé (Comercializadora de Productos agrícolas cafeteros), las cadenas de supermercados cooperativos cafeteros, los mercados institucionales del ICBF y otros canales de distribución de Prodesarrollo comercializarán la producción de las asociaciones CADESOC, en aquellos casos en los cuales ellas no dispongan de mercados propios o adecuados.

Se introducirán mecanismos para mejorar la producción, el procesamiento y el mercado de los productos resultantes, disminuyendo con ello los intermediarios, teniendo como meta el establecimiento de un mercado estable de productos normalizados.

Los productores que participan en el Proyecto CADESOC se organizarán en empresas asociativas, con el fin de poder obtener mejores rendimientos de su producción. Se promoverán los siguientes modelos de empresas asociativas (ver Anexo III).

- i) asociaciones de productores;
- ii) precooperativas;
- iii) proyectos comunitarios con ánimo de lucro, y
- iv) grupos "de facto" (informales).

En el Anexo IV se detallan las modalidades de la actuación de estas empresas asociativas.

El Comité Ejecutivo Nacional CADESOC estudiará casuísticamente los derechos y las obligaciones, así como la condición jurídica de estos subgrupos de beneficiarios.

ARTICULO II

Obligaciones del PMA

Además de los términos y condiciones convenidos por el Gobierno y el PMA establecidos en otros puntos de este plan de operaciones, el PMA asume las siguientes obligaciones específicas :

1. Suministro de ayuda alimentaria

- a) El PMA proporcionará al Gobierno en los puertos de Sta. Marta, Buenaventura y Cartagena los siguientes productos, en cantidades que no excedan las que se indican más adelante para cada uno de ellos y cuyo valor total (inclusive los costos de fletes, seguros, superintendencia e inspección local) se estima en US\$3.804.100.
- i) 5.610 toneladas métricas de harina de trigo ;
 - ii) 240 toneladas métricas de leguminosas ;
 - iii) 320 toneladas métricas de aceite comestible ; y
 - iv) 635 toneladas métricas de leche descremada en polvo
- b) La asistencia del PMA se suministrará por un período de tres años a partir de la fecha de iniciación de la distribución de los productos.
- c) Los productos citados se suministrarán por remesas parciales, de acuerdo con las nece

sidades reales del Proyecto. La primera remesa se embarcará tan pronto como el PMA haya sido informado por el Gobierno de la terminación de las medidas preparatorias, de conformidad con el Artículo III.3. Las remesas que deben embarcarse después de diciembre de 1982 estarán sujetas a las disponibilidades de los recursos en general y de los productos individuales en particular.

- d) El PMA asegurará debidamente todos los embarques de productos hasta los puertos de Sta. Morla, Buenaventura y Cartagena y presentará a los aseguradores las reclamaciones a que hubiere lugar, con base en el informe de un inspector independiente que será nombrado por el PMA. Los productores se entregarán a condición de que lleguen en buen estado, pero si hubiesen sufrido pérdidas o daños de consideración durante los embarques, el PMA reemplazará, en la medida de lo posible, los productos perdidos o dañados.
- e) El PMA tendrá informado al Gobierno, en la medida de lo posible, del progreso en los trámites para el suministro de los productos y de la fecha de llegada de los buques.

2. Servicios de Supervisión y Asesoramiento

- a) El Representante del PMA participará en calidad de observador en el Comité Ejecutivo Nacional CADESOC.

b) El PMA, con la cooperación del Gobierno, podrá efectuar una o varias evaluaciones del Proyecto en relación con :

i) la eficacia de las operaciones en marcha;

ii) la medida en que se ha conseguido el propósito de la ayuda alimentaria;

iii) los efectos de esta en la producción y en los mercados internos de harina de trigo, aceite comestible, leguminosas, leche descremada en polvo y de productos similares en Colombia, así como, del comercio externo del país en estos y otros productos similares; y

iv) el impacto, a largo plazo, de la ayuda alimentaria en el estado nutricional y en el desarrollo económico y social del país.

c) También participará el PMA en la evaluación continua y sistemática que realizará el Gobierno durante la vida del Proyecto.

d) El informe final de evaluación del Proyecto se enviará al Gobierno para que este haga las observaciones pertinentes y luego al Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria Naciones Unidas/FAO, incluyendo tales observaciones.

ARTICULO IIIObligaciones del Gobierno

Además de los términos y condiciones convenidos entre el Gobierno y el PMA que figuran en otras partes de este plan de operaciones, el Gobierno asumirá las siguientes obligaciones específicas :

1. Responsabilidad de la ejecución

- a) El Proyecto se ejecutará bajo la responsabilidad del Gobierno, el cual, a sus expensas o con recursos de otras fuentes proporcionará toda el personal, locales, suministros, equipo, servicios y transporte, y cubrirá los gastos necesarios para el Proyecto que no correspondan a los rubros para los cuales el PMA asumió una obligación específica en el Artículo II.
- b) Por el presente, el Gobierno designa a la Oficina del Director General del ICBF para que ejecute el Proyecto en su nombre y se encargue de la planificación general, el examen detenido, la coordinación y la supervisión del Proyecto. El Director General del ICBF será la vía de comunicación con el PMA. Nombrará un Director Ejecutivo que se ocupará del Proyecto a tiempo completo en lo que se refiere a los detalles de la operación. Los asuntos de información, contabilidad y logística se confiarán a un oficial administrativo también a tiempo completo. En los departamentos y municipios, el Proyecto se encomendará a los directores regionales del ICBF.

Prodesarrollo de FEDERACAFE, en colaboración con el ICBF y como coejecutor del proyecto, prestará asistencia técnica sobre organizaciones asociativas, estudios de viabilidad, actividades de producción y agroindustria o nivel comunitario. Se firmará un convenio entre los dos organismos para definir sus funciones y responsabilidades respectivas.

Además, el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) ayudará en los aspectos de capacitación; el ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) lo hará en la labor de extensión agrícola; y, en el Departamento de Chocó, el CINDE (Centro Internacional para la Educación y el Desarrollo Humano) será el organismo de coejecución para lo cual se firmará un convenio. El Proyecto CADESOC coordinará su operación local con los programas PAN y DRI.

El ICBF, conjuntamente con el Ministerio de Salud realizará un programa de educación alimentaria, nutrición y salud para las familias beneficiarias en el que se enseñará la debida utilización de los productos suministrados por el PMA y de los alimentos producidos por los pequeños agricultores mismos.

El ICBF firmará convenios para establecer la coordinación necesaria con ALMADELCO, la Caja de Crédito Agrario, el Banco Cafetero, el Sena, el ICA y CINDE.

Se establecerán además, Comités de Coordinación Regional CADESOC con la participación del ICBF y las entidades coejecutoras del Proyecto.

- c) La responsabilidad del Gobierno, estará a cargo de los dos instituciones ejecutoras del

Proyecto (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Federación Nacional de Cafeteros) e incluirá la asignación de personal para el Proyecto en los niveles nacional, regional y local, la capacitación de los usuarios, el suministro de materiales y equipo y el manejo de los alimentos donados desde su arribo a puerto colombiano hasta su consumo por parte de los beneficiarios del Proyecto. Se estima que el costo total de la contrapartida nacional (ICBF-FEDERACAFE) ascenderá en los tres años a US \$ - 5.655.513 (1 dólar = 60 pesos colombianos), de los cuales el 66.3% estará a cargo del ICBF y el 33.7% a cargo de FEDERACAFE. Los diversos aportes del Gobierno al Proyecto en sus tres años de operación se enumeran a continuación, indicando su costo parcial estimado:

- i) Personal a cargo del Proyecto CADESOC, consistente en el director del Proyecto, coordinadores nacionales y departamentales (en los ocho departamentos) en representación de las dos instituciones, profesionales especializados expertos en sociología, trabajo social, desarrollo comunal y participación comunitaria, nutrición y dietética, educación, tecnología agropecuaria y de alimentos, economistas agrícolas, expertos en finanzas, mercadeo y administración de empresas; además de asistentes administrativos, contabilistas, asistentes financieros, auxiliares técnicos, secretarías, celadores y choferes. Parte de este personal trabajará de tiempo completo en el Proyecto y otra parte le dedicará un tiempo que oscila entre el 20% y el 50% de su actividad diaria. El costo total estimado del personal a cargo del Proyecto CADESOC será de US\$3.590.498 en sus tres años de duración (tasa de cambio : 60 pesos colombianos igual 1 dólar de EE.UU.)

- ii) Capacitación de los usuarios del Proyecto a un costo equivalente a US\$21.334 dólares de EE.UU.
- iii) Materiales, equipo y mantenimiento con un costo equivalente a US\$378.333 dólares de EE.UU.
- iv) Descarga y nacionalización en la aduana de los productos suministrados por el PMA en los puertos de Sta. Marta, Cartagena y Buenaventura a un costo estimado equivalente a US\$418.225 dólares de EE.UU.

Cuando sean transportados en barcos de línea, la recepción y el traspaso del título de propiedad de los productos del PMA se harán de acuerdo con las condiciones acostumbradas c.i.f. Cuando los productos sean transportados en barcos fletados, el Gobierno se asegura de que las operaciones de anclaje y descarga se realicen con rapidez y se hará cargo de dichos productos y de su propiedad en la bodega del buque. Desde el punto de entrega, todos los gastos, incluidos los derechos de importación, impuestos, gravámenes, lo mismo que derechos portuarios, muelle, desembarque, clasificación y otros similares, serán pagados o exonerados por el Gobierno, excepto los gastos de sobrestadía o despacho, según sea el caso, relacionados con la descarga de los productos del PMA en buques fletados, los cuales correrán por cuenta del PMA. Los gastos por estos conceptos cobrará el transportador por cuenta de la autoridad portuaria local, con arreglo a procedimientos aprobados por el Gobierno antes de la llegada del barco y que hayan sido pagados por el PMA, serán rápidamente reembolsados por el Gobierno. El Gobierno permi

tiró que los superintendentes designados por el PMA inspeccionen el estado de los productos durante las operaciones de descargo o inmediatamente después de terminadas éstas, con el fin de que pueda extenderse un certificado de recepción de mercancías y de que pueda presentarse al transportador o al asegurador la reclamación por las pérdidas y/o daños que hayan podido producirse.

- v) Manejo adecuado y transporte apropiado de los productos del PMA desde los puertos de Sta. Marta, Buenaventura y Cartagena hasta los centros de almacenamiento en las capitales departamentales, a un costo estimado en el equivalente de \$578.823 (dólares de EE.UU).
- vi) Locales adecuados para el almacenamiento, inspección del almacenamiento, higiene de los almacenes, desinfestación, fumigación y/o reacondicionamiento de los productos, y transporte a las bodegas municipales, a un costo estimado, en el lugar de distribución en el equivalente de \$269.282 (dólares de EE.UU).
- vii) Reempaque de los productos del PMA para su distribución en los sitios de operación del Proyecto, a un costo estimado en el equivalente \$12.000 (dólares de EE.UU). Este costo será asumido por la comunidad beneficiaria.
- viii) Reajustes e imprevistos. Se ha incluido además una partida de \$399.018 (dólares de EE.UU) para reajustes e imprevistos durante los tres años del Proyecto.
- ix) Contribución para gastos locales de operación de la Oficina del PMA, las faci-

lidades que se proveían en el monto o ser pagada anualmente serán negociados separadamente entre el Gobierno y el PMA de acuerdo con la decisión del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria en su octava Sesión (Documento WFP/CFA:8/20, párrafo 131).

2. Utilización de los productos

a) El Gobierno utilizará los productos donados por el PMA en la forma siguiente :

Se proporcionará una ración alimenticia subsidiada a un costo de hasta el 30% de los precios del mercado local, a las familias rurales (con un promedio de cinco miembros) como incentivo para que se agrupen en empresas asociativas y participen en actividades generadoras de ingresos y a otras familias de las mismas comunidades que contribuyan directa o indirectamente con su trabajo al establecimiento y la administración de esas empresas asociativas. Esta asistencia cubrirá una parte de sus necesidades alimentarias. Cada beneficiario recibirá la siguiente ración diaria :

<u>Producto</u>	<u>Gramos</u>
Harina de Trigo	80
Leguminosas	15
Aceite Vegetal	20
Leche descremada en polvo (con vitamina A)	40

Participarán en el Proyecto un total de 6.120 familias, de las cuales 5.400 recibirán cinco raciones diarias durante 540 días y las 720 restantes recibirán cinco raciones diarias durante 360 días (al acabar la ayuda del PMA, el ICBF debe continuar proporcio-

114

nando asistencia alimentaria a esas familias). Cada familia recibirá un máximo de 2.700 raciones (5 x 540).

En el Anexo II se indica el número anual de beneficiarios.

La cantidad total de Bienestarina, de la cual corresponde el 20% a las 4.660 t.m. de harina de trigo suministradas por el PMA, se distribuirá entre la población total de niños en edad preescolar (120.030) en las guarderías infantiles del ICBF y entre el 85% de las madres y niños que se encuentren en instituciones sanitarias (145.942 mujeres embarazadas o madres lactantes y 437.826 niños en edad preescolar). La ración diaria de Bienestarina que se dará a los niños en edad preescolar en las guarderías será de 30 gramos durante 220 días por año y la ración diaria suministrada a los niños en edad preescolar y a las madres en las instituciones correspondientes será de 45 gramos durante 180 días por año.

Uso y administración del Fondo de Crédito CADESOC

Un equipo de técnicos del ICBF y de Prodesarrollo de FEDERACAFE, especialmente nombrados para la gestión del fondo, realizará estudio de factibilidad de las empresas asociativas determinadas y promovidas por los representantes locales de esas instituciones con la participación activa de los miembros de las comunidades que se hayan agrupado o asociado para realizar actividades lucrativas. Sus propuestas serán presentadas para la aprobación del Comité Ejecutivo Nacional de CADESOC. Este Comité se reunirá regularmente para estudiar y aprobar las propuestas, teniendo en cuenta su

rentabilidad social y económica. Después de aprobada una propuesta, se dará orden a la entidad bancaria de desembolsar el crédito de acuerdo con las condiciones establecidas por el propio Comité.

Uso y administración de los Fondos Comunitarios de Desarrollo Social

Los fondos acumulados por las familias beneficiarias, equivalentes a un máximo de 30% del valor local de las raciones distribuidas conformarán Fondos Comunitarios de Desarrollo Social. Los dineros se depositarán en una cuenta corriente a nombre de la comunidad en un banco local. Cada comunidad beneficiaria del Proyecto CADESOC, de conformidad con sus necesidades, elaborará proyectos pequeños de obras o servicios de infraestructura para beneficiar a los estratos más pobres de la comunidad. Presentará su solicitud al Comité de Coordinación Regional de CADESOC.

Distribución de Productos

Los productos del PMA se descargarán en los puertos de Sta. Marta, Buenaventura y Cartagena, que tienen instalaciones adecuadas para ello. El ICBF delegará en ALMA DELCO la responsabilidad de la descarga, el trámite aduanero, la nacionalización, el almacenamiento, la manipulación y la coordinación del transporte de los productos a sus diversos almacenes departamentales. Desde estos, se transportarán los alimentos a los lugares de operación del Proyecto y se depositarán en almacenes del ICBF, el Comité de Cafeteros o la comunidad. Durante los primeros meses de la distribución de alimentos, el ICBF se encargará del transporte de los productos desde los almacenes

de distribución a los lugares del proyecto; posteriormente, asumirán dicho cometido las asociaciones productivas beneficiarias.

Los productos se venderán a los beneficiarios participantes cada 30 días y, en tales ocasiones, las familias asistirán a charlas y demostraciones sobre salud, nutrición y preparación de los alimentos. La cantidad adicional de harina de trigo suministrada por el PMA para la elaboración de Bienestarina se transportará directamente desde los puertos a las plantas de procesamiento en Paipa, Piedecuesta y Cortago, de acuerdo con lo programado con el ICBF.

b) El Gobierno tomará las disposiciones necesarias para que se instruya a los beneficiarios sobre el uso adecuado de los alimentos donados por el PMA.

c) El Gobierno adoptará medidas para impedir la venta de los alimentos facilitados por el PMA, a excepción de las modalidades de venta de productos convenidos en este Plan de Operaciones.

d) En el caso de que el Gobierno no utilizara algunos de los productos facilitados por el PMA ni parte de los fondos generados con la venta de los productos del PMA en la forma estipulada en los Artículos I y III.2 (a) supra, el PMA podrá, sin perjuicio de la aplicación del Artículo IV.4 (c), solicitar la devolución de tales productos en el punto de entrega original.

3. Disposición para la iniciación del Proyecto

a) Una vez ultimadas las medidas preparatorias para iniciar la ayuda alimentaria al Pro-

yecto, el Director General del ICBF indicará por escrito al PMA las cantidades de fondos autorizados por el Gobierno para los gastos, y las medidas que se hayan adoptado en relación con cada uno de los puntos enumerados en el Artículo III.i (c) y el cálculo más reciente del número de beneficiarios.

- b) El Gobierno se esforzará en adoptar las medidas especificadas en el subpárrafo precedente de la manera más expedita posible, entendiéndose que el PMA se reserva el derecho de aplazar la ejecución del Proyecto, de reducir la cantidad, de modificar la composición de la ayuda alimentaria o de cancelar el Proyecto si el Gobierno no transmite el PMA, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente Plan de Operaciones, una notificación satisfactoria de que todo se encuentra listo para iniciar la ejecución del Proyecto. Esto no será aplicable en el caso de que el PMA reconozca que las causas del retraso que el Gobierno haya anunciado antes de expirar el mencionado período trimestral sean atribuibles a factores ajenos a la voluntad del Gobierno.

4. Asistencia de fuentes ajenas al PMA

El Gobierno confirmará la solicitud de asistencia técnica a la FAO para proyectos pequeños en el sector de la producción frutera y hortícola, así como, en el de la pesca y la elaboración del pescado y cualquier otro tipo de actividad productiva. El Gobierno solicitará además la asistencia técnica de la OIT, sobre pequeñas asociaciones, a través del Proyecto PNUD/OIT/COL76/016. La asistencia técnica está esti

modo en 9 meses/nombre con un valor total estimado en \$45.000 (dólares de EE.UU).

El Gobierno solicitará además la asistencia técnica del UNICEF como parte de la cooperación que presta al ICBF.

5. Leyes y reglamentos

El Gobierno confirmará la promulgación de la legislación necesario o dictará los reglamentos, ordenes o decretos de carácter administrativo que sean necesarios en relación con créditos antes de la iniciación del Proyecto.

6. Facilidades para observar la marcha del Proyecto

El Gobierno concederá al PMA, sus funcionarios y sus consultores las facilidades que se requieran para observar la ejecución del Proyecto en todas sus etapas.

7. Información relativa al Proyecto

a) El Gobierno facilitará al PMA todos los documentos pertinentes, cuentas, registros, declaraciones e informes, así como cualquier otra información que solicite el PMA acerca de la ejecución del Proyecto o sobre el cumplimiento por parte del Gobierno de las responsabilidades que le impone este plan de operaciones.

b) Informes de progreso de la marcha del Proyecto. El ICBF proporcionará al PMA, al final de cada trimestre del año civil, un informe sobre la marcha del Proyecto, documento que contendrá la información indicada en el anexo a este plan de oper-

ciones. Diez Ejemplares de cada uno de estos informes se enviarán por conducto del Representante del Programa Mundial de Alimentos acreditado ante Colombia.

- c) Contabilidad y comprobación de cuentas. El Gobierno guardará los productos facilitados por el PMA y llevará su contabilidad separadamente de otros suministros del Proyecto, y cada año 1/, así como a la terminación 2/ del Proyecto, facilitará al PMA las cuentas comprobadas y certificadas por el Auditor del Gobierno. Las cuentas especificarán las cantidades de cada producto recibidas por el PMA, las entradas, salidas, pérdidas, saldos de cada centro de almacenamiento, las cantidades distribuidas y el número de beneficiarios a quienes se distribuyeron.

8. Continuación de los objetivos del Proyecto

Al acabar los 18 meses de la ayuda alimentaria del PMA, se espera que el pequeño productor rural haya aprendido y adoptado las nuevas técnicas y que haya adquirido también nuevos conocimientos de explotación que le permitan producir, procesar y comercializar sus productos con mayor eficacia; se prevé que de este modo mejorarán los ingresos y las condiciones de vida de la familia.

También se proporcionará a estos productores, con carácter permanente, la asistencia técnica, los medios de comercialización y los servicios complementarios por parte de

1/ El término "anualmente" significa "al final de un período de doce meses del año civil que comienza en el mes en el cual el Gobierno recibió el primer embarque de los productos del PMA destinados al Proyecto" o "al final de cada ejercicio fiscal del Gobierno", según sea lo más apropiado para las finalidades de auditoría.

2/ Según se define, en el Artículo IV.3 de este Plan de Operaciones.

los organismos gubernamentales, asegurando con ello el buen resultado de sus operaciones en el futuro.

Cuando termine la ayuda del PMA, después de tres años, el Fondo de Crédito CADE SOC permitirá que continúe la concesión de créditos, y los Fondos Comunitarios de Desarrollo Social, la ejecución de las obras programadas y aprobadas.

La coordinación interinstitucional es esencial para resolver los problemas relativos al desarrollo rural y seguirá en la forma descrita en este Proyecto.

ARTICULO IV

Disposiciones generales

1. Las disposiciones de este Plan de Operaciones se interpretarán teniendo en cuenta el Acuerdo Básico a que se refiere el preámbulo de este documento.

2. El presente Plan de Operaciones entrará en vigor al ser firmado por el Gobierno y el

PMA.

3. Este Proyecto se considerará terminado después que (i) se haya completado la distribución de los productos del PMA y (ii) cuando haya evidencia aceptable por el PMA de que el Fondo de Crédito CADESOC mencionado en el Artículo 1, se haya establecido y que ha ya estado funcionando por lo menos durante un año.

4. a) Este plan de Operaciones podrá ser modificado o rescindido antes de su cumplimiento por mutuo consentimiento de las partes del mismo, expresado en un intercambio de cartas.

b) En el caso de que una de las partes deje de cumplir cualquiera de las obligaciones que le impone este Plan de Operaciones, la otra parte podrá (i) suspender el cumplimiento de sus propias obligaciones, notificando por escrito a la parte infractora, o (ii) dar por terminado el Plan de Operaciones, notificando por escrito esta decisión a la parte infractora con sesenta días de antelación.

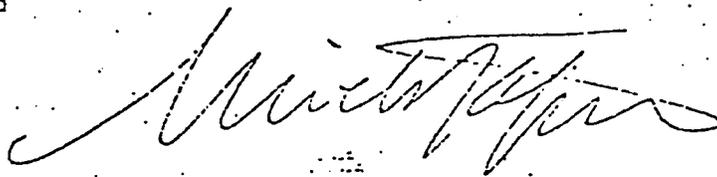
c) Cualquier producto del PMA que quede sin utilizar en Colombia al completar

se el proyecto o a la terminación del presente Plan de Operaciones será utilizado en la forma que convenga mutuamente las partes.

5. Las obligaciones asumidas por el Gobierno con arreglo al Artículo V del citado Acuerdo Básico permanecerán después de la suspensión o terminación de este Plan de Operaciones previstas en la Sección 3 de este artículo, en la medida necesaria para que puedo llevarse a cabo una liquidación ordenada de las operaciones y el retiro de los fondos y bienes de propiedad del PMA y de los oficiales y demás personas que desempeñan servicios en nombre del PMA en la ejecución de este Plan de Operaciones.

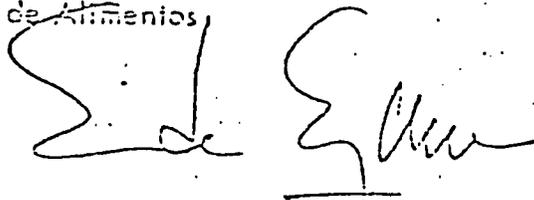
EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos, debidamente autorizados, suscriben el presente Plan de Operaciones. Firmado en cuatro ejemplares en español, en Bogotá, a los 30 días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y dos (1982).

Por el Gobierno de Colombia



FEDERICO NIETO TAFUR
Jefe del Departamento Nacional de Planeación

Por el Programa Mundial de Alimentos



ENRIQUE ESCURRA

Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Programa Mundial de Alimentos.

Plan de Operaciones entre el Gobierno de Colombia y el PMA/Naciones Unidas para el Proyecto CADESOC.

Por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Juan Jacobo Muñoz Delgado
JUAN JACOBO MUÑOZ DELGADO.
Director General

Por la Federación Nacional de Cafeteros

Arturo Gomez Jaramillo
ARTURO GOMEZ JARAMILLO
Gerente General

Olivero Santop Juan
Olivero Santop Juan

bu

REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE AGRICULTURA
Dirección General PAN – DRI
CONVENIO COL.2368–PMA

MANUAL PARA EJECUCION DEL PROYECTO DRI–PA

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS PMA–ONU/FAO

*Esta publicación ha sido preparada como parte del Proyecto DRI-
cuya coordinación y administración corresponde al Plan Nacional de
alimentación y Nutrición-Programa de Desarrollo Rural Integrado PAN-DR
Colombia y la ayuda alimentaria externa del Programa Mundial de Alimen
(PMA) ONU/FAO y ejecutado por las entidades colombianas Instituto
Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendi
(SENA), Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), la Corporac
Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (CORFAS), el Servicio Seccio
de Salud (SSS) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) como enti
des regionales de apoyo.*

Publicación elaborada por Alvaro Abisambra A., Coordinador Nacional del Proyecto
DRI-PMA, revisada por el Programa Mundial de Alimentos-PMA en Colombia, Representan
tante Adjunta Dra. Blanca de Peredo y aprobada por la Dirección General PAN-DRI Dr
Enrique Sin Clavijo.

El presente documento se edita con el apoyo del Comité Nacional Coordinador del
Proyecto.

CONTENIDO

I. INTRODUCCION	
II. ANTECEDENTES	
III. OBJETIVOS	
IV. METAS	
V. DIAGNOSTICO DE SELECCION	
A. Municipios	
B. Veredas	
C. Criterios para selección de usuarios que reciben alimentos	
D. Usuarios para entrega del crédito asociativo	
VI. IDENTIFICACION DEL BENEFICIARIO PARA RECIBIR ALIMENTOS	
VII. RECURSOS DEL PROYECTO	
VIII. SOLICITUD DE ALIMENTOS ANTE EL P.M.A.	
IX. ENTIDADES EJECUTORAS	
X. AREAS DE TRABAJO	
A. Con ayuda alimentaria y crédito	
B. Con crédito	
XI. FONDOS DE RECUPERACION PARA EL DESARROLLO SOCIAL	
A. Recursos de los fondos de recuperación para el desarrollo social	
B. Utilización de los fondos de recuperación desarrollo social	
C. Manejo de los fondos de recuperación para el desarrollo social	
XII. RACIONES DE ALIMENTOS A ENTREGAR	
A. Cantidades de alimentos a entregar y conversión de la leche	
B. Número de raciones de alimentos por beneficiarios (familias)	
C. Requisitos para recibir los alimentos	
XIII. SOLICITUD DE ALIMENTOS AL IDEMA PARA SU DISTRIBUCION	

XIV. PROCEDIMIENTOS PARA DAR DE BAJA	
A LOS ALIMENTOS EN MAL ESTADO	15
A. ¿Cuándo se dan de baja para consumo animal?	15
B. Procedimiento para la incineración	16
C. Cambio de destino de los alimentos	17
XV. RECURSOS DE CREDITO ASOCIATIVO	17
A. Recursos para el crédito	17
B. Administrador de los recursos para el crédito	18
C. Utilización del crédito	18
D. Elaboración proyectos inversión para solicitud de crédito	18
E. Requisitos para ser beneficiario al crédito	18
F. Aprobación de los proyectos de inversión	18
Funciones del comité nacional de crédito	18
G. Seguimiento al crédito	19
XVI. MECANISMOS COORDINADORES DEL PROYECTO DRI-PMA	20
A. Nivel Nacional	20
B. Nivel Regional	20
Funciones de los comités regionales	20
XVII. ORGANIGRAMA,	21
XVIII. INFORMES DE EJECUCION	22
XIX. SEGUIMIENTO Y EVALUACION	22
XX. MODIFICACIONES AL PLAN DE OPERACIONES	23
XXI. ENMIENDAS AL CONVENIO COL.2368-PMA	23

I. INTRODUCCION

El Programa Mundial de Alimentos-PMA es un organismo de las Naciones Unidas, con sede en Roma, que fue creado para canalizar la ayuda alimentaria de los países desarrollados hacia las naciones de poca producción de alimentos y hacia aquellas que presentan graves problemas de desnutrición. Colombia aporta hacia el PMA su cuota en café y recibe a su vez alimentos en donación dentro de una modalidad del PMA, como es el apoyar programas de desarrollo.

La ayuda alimentaria del PMA en Colombia dentro del Proyecto DRI-PMA ejecutor del Convenio COL.2368-PMA busca la rehabilitación socio-económica de agricultores de escasos recursos, beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

La ejecución del Proyecto se ha desarrollado en dos etapas: Fase I de Julio 1980 a Diciembre 1982, Fase II desde Enero de 1983.

En la ejecución de la Fase I se planteaba sólo la protección nutricional con la ayuda alimentaria, para la Fase II, se continúa con la entrega de alimentos y se plantea la venta de harina de trigo y leche en polvo para generar un Fondo de Crédito, con el fin de apoyar con crédito asociativo a las organizaciones que cumplan con las condiciones del mismo y que se ubiquen geográficamente en los departamentos PMA.

Con el fin de puntualizar sobre las partes más importantes del Manual de Operaciones para la ejecución del Proyecto, se hace llegar este Manual a los funcionarios de las entidades ejecutoras, para que sirva de guía de consulta para facilitar el desarrollo del mismo.

II. ANTECEDENTES

El Convenio COL.2368-PMA de ayuda alimentaria fue firmado el 25 de Agosto de 1978 entre el Gobierno Colombiano y el Programa Mundial de Alimentos PMA de la ONU/FAO.

Con el fin de ir actualizando la parte logística del Convenio COL.2368-PMA se le han introducido una serie de enmiendas en las siguientes fechas: 17 de Mayo de 1979, el 22 de Junio de 1981, el 20 de Noviembre de 1981, el 9 de Junio de 1983 y Septiembre de 1984.

El PAN-DRI, en cumplimiento del Convenio 2368-PMA, ha establecido dentro de sus componentes en la División de Comercialización como coordinadora de la producción y distribución de alimentos DRI, un proyecto

especial denominado "Proyecto DRI-PMA" para establecer la logística de funcionamiento y definir las entidades de Gobierno que deben ejecutar las acciones establecidas por el Convenio COL.2368-PMA.

III. OBJETIVOS

El Proyecto en su Fase II establece como objetivos generales los siguientes:

1. Ayuda alimentaria a familias campesinas de mayor vulnerabilidad en aspectos de depresión social, económica, nutricional y de capacitación.
2. Ofrecer educación integrada (nutricional y protección social y legal).
3. Incentivar la organización y capacitación campesina.
4. Ofrecer créditos asociativos para apoyar el desarrollo regional.
5. Generar Fondos de Recuperación para el desarrollo social, por el depósito de hasta el 30% del valor comercial de los alimentos, para ser invertidos en obras que beneficien a la comunidad usuaria del Proyecto (Salud, Educación, Vías, Comercialización, etc.). Tales Fondos se manejarán a través de la Caja Agraria.
6. Descentralización en el manejo de los Fondos de Recuperación para el desarrollo social, en la medida que será la comunidad beneficiaria la que decida su destinación.

IV. METAS

Con el fin de apreciar más claramente las pretensiones del Proyecto, se establecen las siguientes metas:

1. Estimular la producción y ofrecer apoyo alimentario a la familia, liberándolas de la incertidumbre anterior a la cosecha.
2. Generar recursos económicos regionales a través de los Fondos de Recuperación.
3. Integrar los componentes PAN-DRI a través de las siguientes acciones:
 - a. Educación integrada (nutricional y protección social y legal).
 - b. Organización y Capacitación Campesina,
 - c. Crédito,
 - d. Asistencia Técnica para producción y comercialización.
4. Se atenderán 24.000 usuarios hasta el primer semestre de 1987 con diez y seis (16) raciones de alimentos a cada familia beneficiada.

5. Entregar en crédito asociativo un valor aproximado de \$205.000.000 en dos y medio años.
6. Recuperar en los Fondos depositados en la Caja Agraria por el valor de hasta el 30% de los alimentos, un monto aproximado de \$173.000.000 en dos y medio años.
7. Distribuir 7.472 T.M.N. de alimentos PMA hasta 1987.
8. Atender aproximadamente 120 asociaciones con crédito asociativo DRI-PMA.

V. DIAGNOSTICO DE SELECCION

En la definición de criterios para seleccionar municipios, veredas y beneficiarios, se aplican conceptos que permitan ejecutar el proyecto en las regiones más deprimidas dentro del conjunto PAN-DRI, lo cual permite la atención de usuarios que no son atendidos con otras acciones del Gobierno.

A. Municipios

Se seleccionarán municipios que cumplan como mínimo uno de los siguientes criterios:

1. Aplicación de criterios incluyentes.
 - a. Que haya existido el Programa de Boletos-PAN,
 - b. Que existan concentraciones indígenas,
 - c. Que funcione el Programa PAN-DRI.
2. Criterios Excluyentes:
 - a. No se beneficiarán los municipios donde existan programas de Distribución de alimentos.
 - b. El crédito asociativo no se entregará en municipios no acordados en el Plan de Operaciones Fase II, ni aquellos departamentos que estén por fuera del Plan de Operaciones Fase I.
3. Criterios para la Selección:
 - a. Que presenten problemas de producción y distribución de alimentos,
 - b. Los municipios deben garantizar presencia institucional para las siguientes actividades:
 - Organización y capacitación de la comunidad,
 - Educación integrada: nutricional y asistencial,
 - Depósitos de los Fondos de Recuperación (Caja Agraria),
 - Bodegaje y transporte de los alimentos.

c. Se atenderán únicamente las áreas rurales de los municipios seleccionados.

B. Veredas

1. Las que presenten alta concentración de parcelas menores de 5 Has. o su equivalente en producción según las regiones, las cuales deben representar por lo menos el 65% del total de los predios rurales.
2. Veredas en las cuales el 65-70% de los usuarios con menos de 5 Has. no tengan patrimonio superior al \$1.500.000 incluido el valor de la parcela.
3. Que existan organizaciones campesinas o con posibilidades de organización alrededor de una actividad de producción y/o comercialización.
4. Que el 80% de los usuarios con menos de 5 Has. vivan en su parcela y deriven de ella su sustento por lo menos en un 70%.
5. Que el 80% de los usuarios con menos de 5 Has. estén concentrados geográficamente.

C. Criterios para Selección de Usuarios que Recibirán Alimentos.

1. Que dispongan de una parcela menor de 5 Has. o su equivalente en producción según las regiones.
2. El 70% de su sustento debe proceder de esa parcela.
3. Administración directa de su parcela.
4. Que desee pertenecer al Proyecto.
5. Agrupados geográficamente.
6. Familias con hijos menores de edad, en lo posible no inferiores a un número de 3 menores.
7. Familias de las más vulnerables de la región.

D. Usuarios para Entrega del Crédito Asociativo.

1. Se beneficiarán solo las Formas Organizativas, en lo posible Cooperativas.
2. El 70% de los socios de la Forma Organizativa deben explotar una parcela menor de 5 Has. o su equivalente en producción según la región.

3. Los socios de la Forma Organizativa deben tener un patrimonio inferior al \$1.500.000 por lo menos el 70% de los socios.
4. Se pueden atender Organizaciones en vías de conformación.
5. Las Organizaciones deben estar libres de deudas morosas.
6. La evaluación técnico-económica de la solicitud de crédito debe indicar que la Organización no resiste otra modalidad de crédito. Dicha evaluación será presentada por CORFAS al Comité Regional de Crédito.

VI. IDENTIFICACION DEL BENEFICIARIO PARA RECIBIR ALIMENTOS

Se hará a través de un carnet con los siguientes datos:

1. Número del carnet de seis cifras: tres primeras para el código del municipio, tres últimas número de orden del beneficiario en ese municipio.
2. Nombre del beneficiario.
3. Cédula de ciudadanía.
4. Departamento.
5. Municipio.
6. Vereda.
7. Fechas de expedición y vencimiento.
8. Firma del Director Regional PAN-DRI.

VII. RECURSOS DEL PROYECTO

- A. PMA: Aporte con alimentos y en recursos para el crédito para comercialización de harina de trigo y leche descremada en polvo.
- B. PAN-DRI: Recursos de dineros para la ejecución del Proyecto.
- C. SALUD-ICBF-IDEMA-CORFAS-SENA: Los recursos humanos para su ejecución.

VIII. SOLICITUD DE ALIMENTOS ANTE EL PMA

Para solicitar los alimentos ante el PMA, las Direcciones Regionales PAN-DRI, asesoradas por los Comités Técnicos DRI-PMA determinan las cantidades requeridas por Regional para el semestre siguiente e informan a la Dirección General PAN-DRI sobre su requerimiento. La Dirección General PAN-DRI con seis meses de anticipación, solicita al PMA el envío de los alimentos requeridos en el país para el siguiente semestre y posteriormente informa al IDEMA la distribución departamental.

IX. ENTIDADES EJECUTORAS

- Programa PAN-DRI:** Dirección, aporte de recursos económicos, implementación de políticas, coordinación interinstitucional, seguimiento, evaluación y presentación de ajustes y enmiendas al Convenio 2368, al Plan de Operaciones y al Manual de Crédito.
- ICBF:** Educación integrada (nutricional y protección social y legal), distribución a nivel municipal y/o veredal. Identificación y carnetización de beneficiarios, bodegaje de alimentos a nivel de sitios de distribución, control de calidad de los alimentos, informes.
- IDEMA:** Recibo de alimentos en puerto, nacionalización, bodegaje, comercialización de alimentos, transporte de alimentos, reempaque si es necesario y lo solicite la Dirección General PAN-DRI y reempaque de los alimentos.
- CORFAS:** Administración de los recursos de crédito, asistencia técnica a los proyectos de inversión para el crédito DRI-PMA.
- SENA:** Organización y capacitación de la comunidad para el otorgamiento del crédito DRI-PMA.
- SERVICIO SECCIONAL DE SALUD:** Participación en Atención Primaria y logística de los alimentos. Identificación y carnetización de beneficiarios, educación nutricional.
- CAJA AGRARIA:** Manejo de las cuentas corrientes de los Fondos de Recuperación para el desarrollo social.
- ICA:** Para la transferencia tecnológica en producción y apoyo en la identificación y carnetización de beneficiarios.

Leche descremada en polvo	4 Kgrs.	Bienestarina	4 Kgrs.
Leguminosas	2 Kgrs.		2 Kgrs.
Aceite comestible	2 Kgrs.		2 Kgrs.
TOTALES	16 Kgrs.		16 Kgrs.
Adecuación nutricional: Calorías	24,5%		21%
Proteínas	12,3%		12%

En Boyacá y algunos municipios de Nariño, se reemplazará la leche en polvo por Bienestarina en igual cantidad.

Reconstitución de la leche descremada en polvo: Para obtener un litro de leche líquida se necesitan cuatro vasos o pocillos de agua limpia hervida y tibia, un vaso o pocillo de leche en polvo y para volverla entera se le debe agregar cuatro cucharadas soperas de aceite comestible.

Preparación: a dos vasos o pocillos de agua limpia, hervida y tibia, agregar el vaso o pocillo de leche en polvo y las cuatro cucharadas soperas de aceite comestible; batir para disolver la leche y agregar el resto del agua, posteriormente hervir. Se debe preparar solo la leche que se va a consumir inmediatamente, para evitar su descomposición si no se dispone de refrigeración.

Para la preparación de la Bienestarina se debe consultar el recetario del ICBF.

B. Número de Raciones de Alimentos por Beneficiarios (Familias).

Se darán cuatro raciones semestrales y un total de diez y seis (16) raciones durante el tiempo de permanencia en el Proyecto. El ICBF, llevará el control para que cada beneficiario (familia), no reciba más de diez y seis (16) raciones.

C. Requisitos para recibir las Raciones de Alimentos.

Cada beneficiario (familia) debe cumplir con los siguientes puntos toda vez que deba recibir los alimentos:

1. Presentar el recibo de consignación en el Fondo de Recuperación para el Desarrollo Social, en la cuenta corriente de la agencia de Caja Agraria respectiva. Si la consignación fue colectiva, se presentará la certificación del caso.
2. Recibir Educación integrada (nutricional, protección social y legal).
3. Identificarse a través del carnet.

XIII. SOLICITUD DE ALIMENTOS ANTE EL IDEMA PARA DISTRIBUCION A BENEFICIARIOS

Un responsable de la entidad encargada de la distribución, registra ante el IDEMA de la zona, su firma y cédula de ciudadanía que lo autoriza para el retiro de alimentos. El registro de esas firmas, se solicita a través de la Dirección General PAN-DRI. La programación de la distribución, debe hacerse conocer del IDEMA, con un mes de anticipación.

Ocho días antes del reparto programado, la persona autorizada ante el IDEMA, solicita por escrito los alimentos, indicando la fecha de entrega y las cantidades requeridas. Los controles de Auditoría de ingreso y egreso a los almacenes de las respectivas entidades, se hace de acuerdo a los procedimientos de cada una de ellas.

XIV. PROCEDIMIENTOS PARA DAR DE BAJA A LOS ALIMENTOS EN MAL ESTADO

A. Cuándo se dan de baja para Consumo Animal?

Cuando por inspección ocular los alimentos se consideren en mal estado para el consumo humano, se procederá de la siguiente manera:

1. Antes de tomar cualquier medida debe procederse a suspender los repartos como medida de precaución.
2. El ICBF, de acuerdo a su compromiso contractual, o las Direcciones Regionales PAN-DRI, procederán a solicitar al Servicio de salud u otra entidad competente, el examen de laboratorio para determinar el estado de los alimentos.
3. Si el examen no determina alteración alguna, se levantará el sellado y se debe continuar con la programación acordada.

NOTA: Las muestras tomadas de los alimentos para examinarse, deben ser representativas del total de los mismos y tomadas con toda la asepsia del caso, tal fin, solo la entidad competente debe proceder a la recolección de las mismas.

1. Si el examen de Salud o de la entidad competente determina que sí están en mal estado los alimentos para el consumo humano, el ICBF o las Direcciones Regionales solicitarán al ICA practicar un examen que nos determine si son aptos para el consumo animal.
2. Si el ICA informa que son aptos para el consumo animal, se procederá así:
 - a. Se levantará un acta en la cual consta que se solicita la venta de los alimentos para ser utilizados en el consumo animal, se dirá de qué alimentos se trata, sus cantidades, sitio donde están almacenados, entidad res-

ponsable en el momento de su almacenaje (IDEMA, ICBF o Salud u otra entidad, cuando colaboran en la distribución) o la de la inspección y anexar los certificados de Salud o de la entidad competente y del ICA.

El Acta lo firmarán las siguientes personas: el responsable del almacenaje de la entidad que los tenga en su poder y su Auditor y la Dirección Regional PAN-DRI respectiva.

- b. La Dirección Regional PAN-DRI enviará a la Dirección General PAN-DRI un oficio solicitando la baja de los alimentos y su posterior venta para consumo animal anexando el acta respectiva y los certificados de Salud o de la entidad competente y del ICA.
- c. La Dirección General PAN-DRI solicitará al PMA la autorización del caso a través de un oficio, anexando la documentación respectiva y el oficio de solicitud regional.
- d. El PMA informará posteriormente a la Dirección General PAN-DRI quien informará a la Regional solicitante.
- e. Desde este momento el IDEMA o ICBF o Salud o la entidad del caso, informarán a la respectiva y se procederá de acuerdo a las normas internas de cada Instituto que realice la transacción, bajo el régimen del Decreto 222.

En caso de que la venta la realice el IDEMA, los dineros recaudados ingresarán al Fondo de Crédito del Proyecto DRI PMA.

Si la venta la hace el ICBF o Salud u otra entidad, los dineros recaudados se depositarán en la Cuenta Corriente en Caja Agraria del Fondo de Recuperación para el Desarrollo Social del municipio afectado; si la venta se hace en la cabecera departamental, los dineros recaudados se deben repartir equitativamente entre todas las cuentas de Fondos de Recuperación para el Desarrollo Social de los municipios en el departamento respectivo.

Por disposición del PMA, los empaques originales deben ser destruidos.

B. Procedimiento para la Incineración.

Si el examen practicado por el ICA determina que los alimentos no son aptos para el consumo animal, se procederá de la siguiente manera:

1. Se levantará un Acta solicitando la incineración de los alimentos afectados, determinando de cuáles se trata, sus cantidades, sitio en que se encuentran

(lugar y entidad) y anexar los certificados de Salud o de la entidad competente y del ICA. El Acta lo firma el responsable del almacenaje, el Auditor respectivo y la Dirección Regional PAN-DRI.

2. La Dirección Regional PAN-DRI solicitará a la Dirección General PAN-DRI a través de un oficio, la autorización para incinerar los alimentos afectados, anexando los certificados respectivos.
3. La Dirección General PAN-DRI solicitará por escrito al PMA el visto bueno para la incineración, evitando toda la documentación regional.
4. El PMA comunicará por escrito su decisión a la Dirección General PAN-DRI, indicando la fecha para incinerar. En el momento de la incineración, deben estar presentes la entidad que los tiene en bodega, el PMA, el PAN-DRI y el Auditor de la entidad responsable.
5. Al final se levantará un Acta que firmarán los asistentes, como constancia de que se llevó a cabo la incineración.
6. Copia del Acta anterior debe ir a la Dirección General PAN-DRI y al PMA.

NOTA: Por ningún motivo, e independientemente de la cantidad de alimentos, se podrán vender o destruir sin cumplir con los trámites anteriores y esperar la autorización por escrito del PAN-DRI Nacional quien la expedirá.

C. Cambio de Destino de los Alimentos.

No se podrá desviar el destino de los alimentos que debe ser el de beneficiar a los usuarios del Proyecto DRI-PMA, sin la autorización escrita de la Dirección General PAN-DRI la cual se expedirá con el visto bueno del PMA, después de analizar la situación planteada por escrito por la Regional PAN-DRI respectiva, que justifique plenamente la desviación.

XV. RECURSO DE CREDITO ASOCIATIVO

A. Recursos para el Crédito.

Los recursos de dineros para alimentar el Fondo de Crédito procederán de tres fuentes:

1. Por la comercialización de hasta el 50% de harina de trigo y leche en polvo del PMA que realiza el IDEMA en cumplimiento del Convenio COL.2368-PMA y por solicitud del PAN-DRI.
2. Por la venta de alimentos no aptos para consumo humano, pero sí aptos para consumo animal por venta hecha por IDEMA.
3. Por los valores recuperados por seguros en IDEMA.

4. Por los aportes de CORFAS.

5. Por los reintegros del crédito y de los intereses.

B. Administrador de los Recursos para el Crédito Asociativo..

Será la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas --CORFAS.

C. Utilización del Crédito.

El crédito otorgado por CORFAS tendrá las siguientes características:

1. Su modalidad será la de crédito asociativo.

2. Para el capital de trabajo se prestará hasta \$3.000.000 al interés vencido del 16% sobre saldos, a dos años de plazo.

3. Para Inversiones se prestará hasta \$5.000.000 con un interés del 14% vencidos y sobre saldos, plazo de cinco años, con un año muerto pagando sólo intereses.

D. Elaboración Proyecto de Inversión para Solicitud de Crédito.

Responsabilidad de:

1. FINANCIACOOP o CECORA (Fase II o Fase I).

2. CORFAS

3. Organización beneficiada.

E. Requisitos para ser Beneficiario al Crédito.

Ver capítulo sobre Requisitos de Selección

F. Aprobación de los Proyectos de Inversión.

A nivel regional será responsabilidad del Comité Regional de Crédito integrado así:

CORFAS

SENA

PAN-DRI quien cita a la reunión y preside la misma.

El Comité Regional sólo podrá conceder prórrogas hasta por 60 días.

Una vez aprobado a nivel regional el Proyecto de Inversión, se envía a la Dirección General PAN-DRI quien lo presentará al Comité Nacional de Crédito, que estará integrado así:

PAN-DRI, quien cita a reuniones y las preside
CORFAS
SIENA
PMA

Las funciones de este Comité serán las siguientes:

1. Estudiar y evaluar las solicitudes de crédito asociativo presentadas por los Comités Regionales de Crédito a través de las Direcciones Regionales PAN-DRI.
2. Analizar las programaciones de crédito presentadas por CORFAS como lo determina el Convenio PAN-DRI/CORFAS en base al Plan de Operaciones Fase II.
3. Analizar los informes de ejecución presentados por CORFAS.
4. Evaluar el desarrollo de la asistencia técnica a las Formas organizadas con crédito y su estado socio-económico de acuerdo a los parámetros determinados por CORFAS.
5. Seguimiento y evaluación a la utilización del Crédito DRI-PMA.
6. Analizar y aprobar el Plan de Crédito.
7. Velar por la aplicación del sistema de diagnóstico de las Formas organizadas y sus necesidades de crédito aprobada por el Comité.
8. El Comité tendrá plena competencia para realizar las siguientes operaciones: prórrogas, renovaciones, reestructuraciones, capitalización de intereses, sustituciones de deudores, suspensión de juicios, condonación de intereses, aceptación de bienes en dación de pago, liberación de garantías y castigo de obligaciones.
9. Informar y asesorar a la Dirección General PAN-DRI sobre el manejo del crédito DRI-PMA.

G. Seguimiento al Crédito

Será responsabilidad de CORFAS.

XVI. MECANISMOS COORDINADORES DEL PROYECTO DRI-PMA

A. Nivel Nacional

1. Dirección General PAN-DRI para la Dirección y Coordinación general.
2. Comité Nacional Coordinador del Proyecto DRI-PMA integrado así:
PAN-DRI, PMA, CORFAS, SENA, ICBF, IDEMA.
3. Comité Nacional de Crédito.

B. Nivel Regional

1. Dirección Regional PAN-DRI.
2. Comité Técnico Regional.
PAN-DRI: quien cita a reunión y las preside.
ICBF
Servicio de Salud
CORFAS
SENA
IDEMA
CAJA AGRARIA
Otras entidades

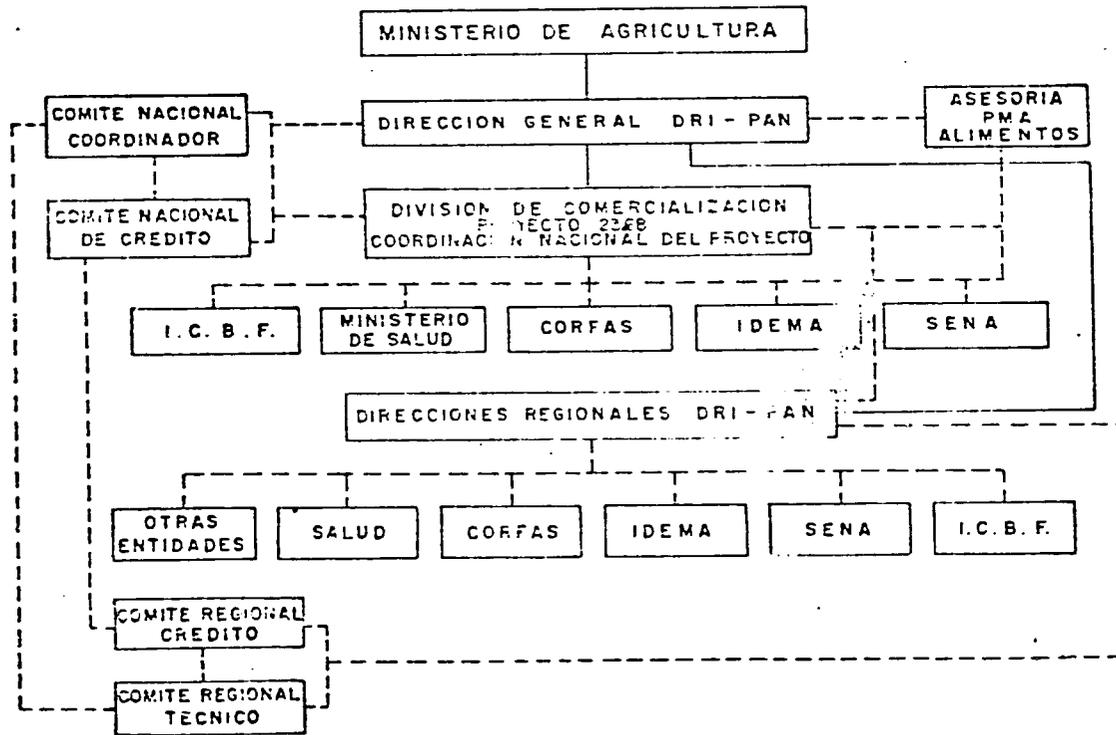
Funciones: Coordinar entregas de alimentos, solicitud de alimentos, diagnóstico de selección de municipios y usuarios, implementación de políticas regionales, coordinación interinstitucional, seguimiento evaluación.

3. Comité Regional de Crédito.
PAN-DRI: quien cita a la reunión y preside.
CORFAS
SENA

Funciones: estudio proyectos de inversión, evaluación socio-económica de los mismos, seguimiento al crédito, evaluaciones, propuestas e informes para el nivel nacional, prórrogas hasta por 60 días, proyecciones y metas de necesidades de crédito.

XVII. (VER ORGANIGRAMA)

ORGANIGRAMA ADMINISTRATIVO Y OPERATIVO
 PROYECTO DRI - PMA



203

XVIII. INFORMES DE EJECUCION

A. Deben enviarse al final de cada trimestre en las siguientes fechas:

- 10 de Abril
- 10 de Julio
- 10 de Octubre
- 10 de Enero

B. Contenido

1. Saldo de alimentos por productos al final del trimestre (dato con que se inicia el trimestre siguiente).
2. Pérdidas de alimentos por productos en ICBF, IDEMA, Salud.
3. Número de usuarios programados para el trimestre informado.
4. Número de usuarios realmente atendidos durante el trimestre informado.
5. Número de raciones de alimentos entregadas.
6. Cantidad de alimentos por producto entregados.
7. Número de días utilizados para la distribución.
8. Cantidades de los productos en la ración realmente entregada.
9. Usuarios programados para el siguiente trimestre.
10. Saldos de alimentos por productos al finalizar el trimestre, en ICBF, IDEMA, Salud.

El PAN-DRI Regional enviará al PAN-DRI Nacional el consolidado regional de todas las entidades. El IDEMA y el ICBF enviarán el consolidado regional respectivo a la oficina coordinadora nacional interna. A nivel regional, el ICBF o Salud tendrán la responsabilidad de coordinar el proyecto y de informar su ejecución, recogiendo la información de las entidades de apoyo.

XIX. SEGUIMIENTO Y EVALUACION

1. Dirección General PAN-DRI.
2. Comité Nacional Coordinador.
3. Direcciones Regionales PAN-DRI.

4. Comités Técnicos Regionales.

El seguimiento debe ser permanente y las evaluaciones de alcance de metas y ejecución financiera al final de cada año fiscal.

XX. MODIFICACIONES AL PLAN DE OPERACIONES

En cumplimiento del Plan de Operaciones Fase I página 37 Capítulo XVI serán propuestas por la Dirección General PAN-DRI quien recibirá asesoría del Comité Nacional Coordinador.

XXI. ENMIENDAS AL CONVENIO COL.2368--PMA

De común acuerdo entre la Dirección General PAN-DRI y el PMA/ONU-FAO, como lo establece el Convenio en la página 10, Artículo IV, numeral 4, literal (a). Cuando se necesite profundizar en los conceptos, se podrá consultar al Comité Nacional Coordinador del Proyecto DRI-PMA.

A N E X O 5

ATOLES Y GALLETAS NUTRITIVAS A BASE DE SOYA Y MAIZ

ATOLES Y GALLETAS NUTRITIVAS A BASE
DE SOYA Y MAIZ

Mario R. Molina, Marco A. Baten y Jesús Salazar G.

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP)
Guatemala, Julio 1986

CONTENIDO

- I. Introducción
- II. Elaboración de la masa de soya y maíz
- III. Diagrama ilustrativo de la preparación de la masa de soya y maíz
- IV. Formulación de la galleta
- V. Elaboración de la galleta
- VI. Elaboración de atoles

I. INTRODUCCION

Con el propósito de mejorar la alimentación en poblaciones rurales o áreas marginales, se consideró la preparación de un tipo de galleta cuya formulación estuviese basada en un 50% de una masa nixtamalizada (compuesta por un 15% de soya íntegra y un 35% de maíz) y un 50% de harina de trigo suave. Por cada 100 gramos secos de esta mezcla se adicionan 40 gramos de grasa vegetal, lográndose con ello una galleta mejorada proteica y calóricamente. El costo de la misma se ve disminuido mediante la sustitución parcial de la harina de trigo por otros cereales y leguminosas de producción nacional.

Para asegurar su aceptación se ha tenido el cuidado que las galletas elaboradas con esta formulación tengan las mismas características de una galleta tradicional, en lo que se refiere a presentación, sabor y textura.

Por otra parte, es necesario hacer notar que con la masa nixtamalizada de soya y maíz también se pueden elaborar atoles de buena aceptación y de un buen valor nutritivo.

II. ELABORACION DE LA MASA DE MAIZ Y SOYA PARA GALLETAS Y ATOLES

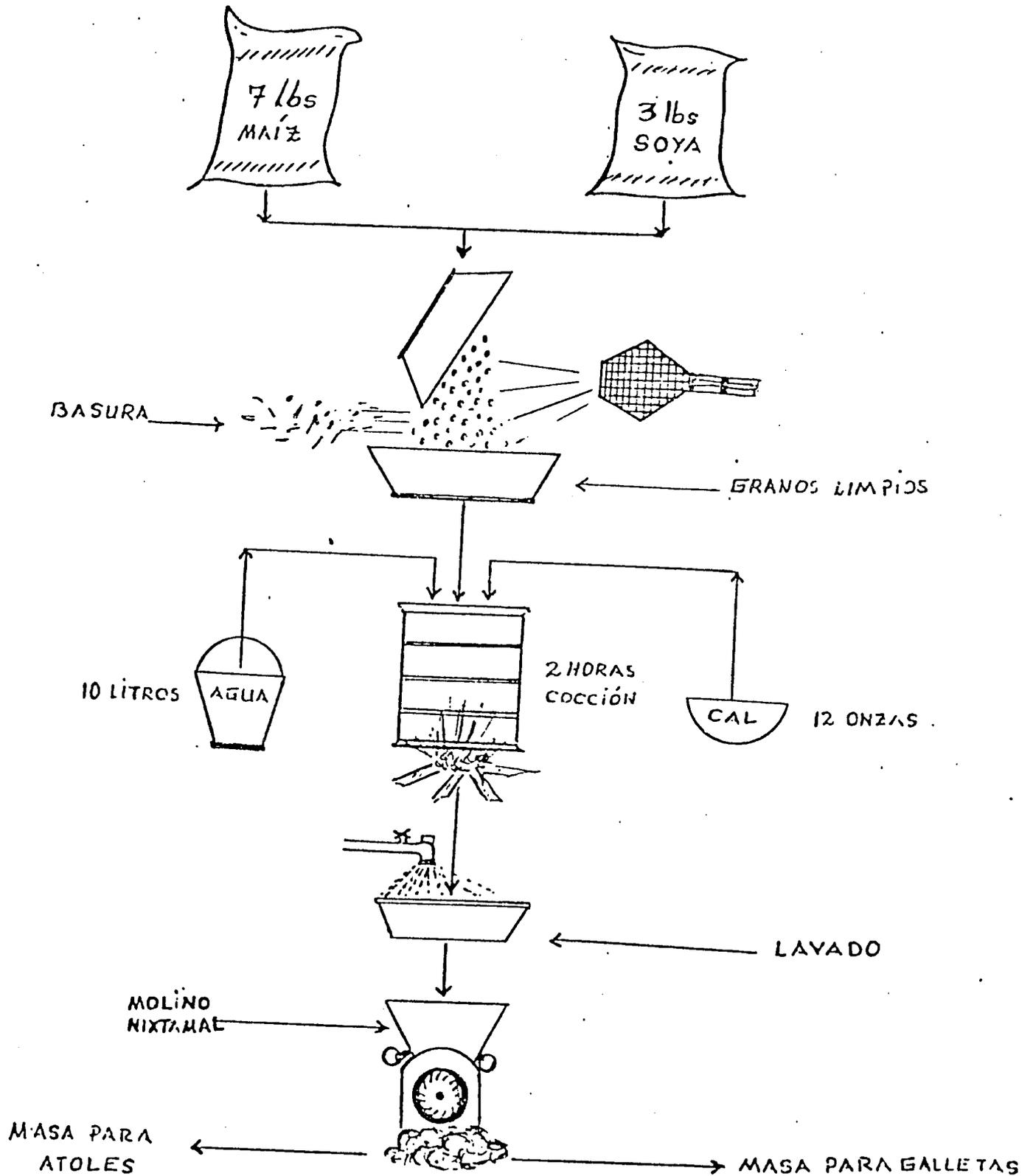
Procedimiento de Preparación

1. El maíz al igual que la soya se limpia bien, de tal forma que basuras u otros residuos queden afuera de estos dos materiales.
2. Después se pesan 7 libras de maíz y 3 libras de soya y se colocan en un recipiente adecuado (hote o tonel).

2.

3. Debe adicionarse 12 onzas de cal, como se acostumbra para hacer nixtamal.
4. Se miden 10 litros de agua y se echan en el recipiente que contiene el maíz y la soya con la cal.
5. Seguidamente, se procede a la cocción, el tiempo de cocción es de dos horas que debe medirse desde que principia a hervir la mezcla.
6. Después del tiempo de cocción, el "nixtamal" con soya se deja enfriar toda la noche, tal como se acostumbra con el nixtamal corriente.
7. Al día siguiente se lava bien el nixtamal tratando de quitar lo más que se pueda la cáscara de la soya.
8. Se lleva al molino de nixtamal tratando que la masa salga lo más fina posible y que no tenga mucha agua.
9. Esta masa está lista para hacer galletas o para preparar atoles, como se describe a continuación.

III. DIAGRAMA ILUSTRATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE LA MASA DE MAÍZ Y SOYA PARA GALLETAS Y ATOLES



IV. FORMULACION DE GALLETAS A BASE DE MAIZ, SOYA Y TRIGO

Hay diversidad de fórmulas para hacer galletas, sin embargo, se ha tratado de obtener una receta general. La receta que a continuación se describe está calculada para una libra de masa de maíz y soya preparada como se señaló antes.

1. Masa de maíz y soya	1 libra	
2. Harina de trigo suave	1/2 libra	
3. Azúcar	10 onzas	105
4. Grasa	6 onzas	10
5. Royal (polvo de hornear)	1/2 onza	2
6. Sal	1/4 de onza	
7. Sabor al gusto		

Es necesario hacer notar que se está pesando una libra de masa, porque ésta equivale a 1/2 libra de masa seca y 1/2 libra de agua; por esta razón a la receta no se le adiciona más agua.

V. ELABORACION DE LA GALLETA

La forma usual de hacer galletas en una panadería es pesar inicialmente la harina de trigo, luego el resto de ingredientes, dejando por último la pesada de la grasa. En una forma similar se procede para elaborar galletas utilizando la masa de maíz y soya.

Las muy pequeñas variantes entre la técnica de hacer galletas nutricionalmente mejoradas y la de preparar galletas corrientes, serán indicadas durante la demostración del señor panificador.

5.

VI. ELABORACION DE ATOLES CON MASA DE SOYA Y MAIZ

Procedimiento

(2 1/2 onzas.) *solo en mano para*
tr. t. de

1. Suspenda aproximadamente 70 gramos de la masa nixtamalizada en un litro de agua fría.
2. Luego, agregue 68 gramos de azúcar.
3. Adicione un centavo de canela.
4. Seguidamente caliértelo hasta ebullición y déjelo hervir por un mínimo de 10 minutos.
5. Deje enfriar un poco el producto y sírvalo.

213

A N E X O 6

ÍNFORME DE CONSULTORIA DEL LICENCIADO ROKAEL CARDONA

8/14

PROYECTO DE APOYO TECNICO A LOS
PROGRAMAS DE ALIMENTACION A GRUPOS EN CENTROAMERICA Y PANAMA

INFORME DE LA CONSULTORIA PARA LA REUNION DEL
GRUPO DE TRABAJO AD-HOC SOBRE GERENCIA DE PROGRAMAS DE
ALIMENTACION A GRUPOS MATERNO-INFANTILES Y ESCOLARES

LIC. FOKAEL CARDONA

Guatemala, Septiembre 1986.

Informe de la Consultoría para el
Componente de Gerencia de programas de alimentación
a grupos materno-infantiles y escolares

I. Términos de Referencia de la Consultoría.

El presente documento contiene el informe de la consultoría, resultado del análisis de las actividades del componente de Gerencia, del " Proyecto de Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos en Centroamérica y Panamá " .

Con el propósito de determinar la problemática y necesidades de los países en relación al componente de " Gerencia de Programas de Alimentación a Grupos Materno-infantiles y Escolares " se prepararon los siguientes términos de referencia para la reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc, la cual se realizó en San José Costa Rica, del 25 al 29 de agosto de 1986:

1. Conocer y analizar la situación actual del manejo gerencial de los Programas de Alimentación a Grupos (PAG) Materno-infantiles y Escolares en los países de la subregión.
2. Conocer y revisar las técnicas e instrumentos del manejo gerencial de los PAG Materno-infantiles y Escolares, establecidos a nivel nacional, por Agencias donantes e Instituciones intermediarias.
3. Determinar los mecanismos institucionales necesarios para lograr un efectivo manejo gerencial de los PAG Materno-infantiles y Escolares.
4. Analizar las implicaciones que conlleva la aplicación de un efectivo manejo gerencial de los PAG Materno-infantiles y Escolares, dentro del contexto socioeconómico político e institucional.

II. Actividades.

Para cumplir con los términos de referencia de la Consultoría se realizaron las actividades siguientes:

1. Revisión de antecedentes documentados en:
 - 1.1. Proyecto de apoyo técnico a los Programas de Alimentación a Grupos en Centroamérica y Panamá (INCAP), marzo 1985.
 - 1.2. Informe final del Estudio sobre Programas de Alimentación Suplementaria y de Emergencia en Centroamérica y Panamá (INCAP). Abril 1984.
 - 1.3. Informe del Grupo de Trabajo sobre formulación de programas de alimentación a grupos Materno-infantil (INCAP). mayo 1986.
 - 1.4. Otra documentación general, de apoyo a la realización de la Consultoría.
2. Identificación de las variables específicas para operacionalizar los términos de referencia y elaborar las guías de discusión para la reunión del grupo de Trabajo Ad-hoc, las cuales fueron discutidas con los licenciados María Teresa Menchú y Tito Rivera, coordinadores del proyecto general de apoyo técnico a los PAG.
3. Formulación del programa de la reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc sobre " Gerencia de Programas de Alimentación a Grupos Materno-infantiles y Escolares ".
4. Participación como relator de la reunión del grupo de Trabajo Ad-hoc, habiendo realizado las siguientes actividades específicas:

- 4.1. Elaboración de la propuesta del documento síntesis de la reunión del Grupo de Trabajo, a partir de las exposiciones verbales y escritas de los técnicos de los PAG Materno-infantiles y familiares, asistentes a dicha reunión.
- 4.2. Presentación escrita del documento en reunión plenaria, para su conocimiento y modificaciones. Dicho documento contenía diagnóstico y recomendaciones.
- 4.3. Introducción de modificaciones al documento y redacción de las recomendaciones generales para INCAP, sobre la base de las sugerencias y observaciones de la plenaria del Grupo de Trabajo.
5. Redacción del Informe final de la reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc en el cual se incluyen aspectos de contenido y de desarrollo de las principales actividades de la misma. 1/
6. Redacción del Informe de Actividades de la Consultoría.

1/ Véase el Informe final de la Reunión del Grupo de Trabajo Ad-hoc sobre Gerencia de Programas de Alimentación a Grupos Materno-Infantiles y Escolares. San José, Costa Rica, ICAP 25-29 de agosto de 1986 (Anexo)

218

PROBLEMATICA EN RELACION AL MANEJO GERENCIAL DE LOS PROGRAMAS DE
ALIMENTACION MATERNO-INFANTILES Y ESCOLARES EN LOS PAISES DEL
AREA CENTROAMERICANA ^{a/}

INTRODUCCION

Como producto del Grupo de Trabajo que se reunió en San José de Costa Rica en el mes de agosto de 1986 se obtuvieron una serie de conclusiones en relación a los aspectos gerenciales que se consideraron críticos en el manejo gerencial de las actividades de alimentación materno-infantil y escolar. Los representantes presentaron elementos de diagnóstico particulares y de estrategia hacia el futuro, los cuales probablemente incidirán en el cambio de política y estrategias del programa.

Sin embargo, el propósito no es recoger en detalle dichos aspectos, sino obtener conclusiones generales para contribuir a lograr los propósitos del Proyecto de Apoyo Técnico a los PAG de Centroamérica y Panamá.

PROBLEMATICA GENERAL

El manejo gerencial, en términos generales ha logrado impacto social y eficiencia en los PAMI y PAE haciéndose la salvedad de que en Costa Rica esta situación es relativamente menor que en el resto de los países analizados.

Conceptualmente la Gerencial podemos definirla como un proceso social complejo que se opera en el seno de la organización en el cual se compatibilizan dinámica e históricamente política, objetivos, recursos, instrumentos de gestión, información, comportamiento humano y elementos del proceso administrativo.

Debido a que la Gerencial es una forma de la actividad práctica que se produce en el seno de organizaciones de personas concretas, ella no puede ser ajena a los juegos de poder, conflicto, intereses, valores y actitudes del medio interno y externo de la organización.

Son estos últimos factores los que en la mayoría de los casos desempeñan la causa de que la gerencia logre resultados eficaces en función de los objetivos y políticas que le sirven de fundamento. Tomando esto en cuenta, un

^{a/} Extracto de la versión preliminar del informe final de la reunión del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Gerencia de Programas de Alimentación a Grupos Materno-Infantiles y Escolares. San José, Costa Rica, ICAP 25-29 de agosto de 1986.

-2-

elemento clave de la gerencia es el de la forma oportuna, sentido y coherencia del proceso de toma de decisiones con las políticas y objetivos que orientan los programas concretos.

En los casos analizados, el manejo gerencial no existe como tal: como un proceso sistemático, técnico y político que responda a las necesidades en torno al cual giran los programas alimentarios a grupos.

No obstante ello, podemos suponer que existen cuando menos algunas etapas del proceso de gerencia y que por lo tanto convencionalmente podemos asumir que es lícito referirnos al tema como tal.

El Manejo Gerencial de los PAG en Centroamérica se ve reducido a su "mínima expresión" o debilitado sustantivamente por los siguientes factores: La utilización de los PAG como un instrumento de política interna; en su complementación por la falta de apoyo político y administrativo del gobierno; por la débil posición de los programas dentro de la estructura gubernamental y por el bajo grado de participación consciente y organizada de la población. Además por la subordinación de los PAG a la política y estrategias de los organismos internacionales o bilaterales donantes de alimentos cuando los PAG dependen de este elemento.

Adicionalmente el manejo gerencial se ve influido negativamente por el bajo liderazgo técnico-político, la falta de motivación y compromiso y la baja capacidad administrativa del personal gerencial, y del personal de la organización en general.

El GT avanzó en la demostración preliminar de los enunciados anteriores, mediante el análisis de una serie de indicadores de tipo cualitativo que han sido recogidos de la experiencia concreta de varios años de trabajo, de los participantes en la reunión del grupo de trabajo aludido, comenzando por la hipótesis fundamental.

1. Políticas y Objetivos en la Formulación de los Programas

La formulación de los PAG no ha respondido a prioridades de las políticas del gobierno ni a diagnósticos científicos de las necesidades alimentarias en los países. En su mayoría dicha formulación ha sido resultado de las particulares políticas y objetivos que las agencias que proporcionan alimentos han impuesto o inducido sin consideración de los intereses nacionales o en el mejor de los casos, la formulación de las políticas y objetivos responden a situaciones coyunturales o de contingencia y no a una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, apoyada en necesidades nacionales objetivas.

Como consecuencia de lo anterior los programas adolecen de serias deficiencias conceptuales, de objetivos, de recursos, de estructura y funcionamiento

-3-

y de fallas y contradicciones en el proceso de toma de decisiones.

1.1 Los errores de concepto se manifiestan en que los PAMI y los PAE en su mayoría no están destinados al grupo familiar, ni se inscriben dentro de un concepto integral de apoyo a la familia en la cual el alimento sólo es un componente ya que en sí mismo no puede resolver el problema real del déficit alimentario familiar. También se manifiestan las deficiencias en que los programas tienen una finalidad asistencialista orientada solamente a paliar temporalmente problemas de mayor complejidad sin apoyarse en la participación consciente y organizada de la población, orientada a la búsqueda de sus propias soluciones.

1.2 Lo anterior pone en evidencia porqué un aspecto tan dinámico en el manejo gerencial como son los objetivos, hayan cambiado poco a lo largo de los años que tienen los PAMI y PAE; además, el hecho de que los objetivos tengan deficiencias en cuanto a estimar la cobertura y aspectos cualitativos de los usuarios a nivel nacional y regional en cada país. Los objetivos tal como los formulan en su mayoría no permiten establecer con precisión indicadores para la evaluación del impacto de los programas; por el contrario, obscurecen el proceso.

1.3 Con excepción de Costa Rica, país en el cual alrededor del 25% del impuesto de consumo y del 5% del pago de planillas se destina a asignaciones familiares, en los otros países analizados los PAG no cuentan con asignaciones financieras específicas y significativas dentro del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, lo cual muestra claramente que no son tomados en cuenta con prioridad por éste; lo que da lugar a una dependencia y subordinación mayor a los organismos internacionales. Así mismo lo anterior conduce a que en determinado momento exista indefinición de objetivos del gobierno en relación a los PAMI y PAE, tal como ocurre actualmente en Guatemala con el programa del PMA-GUA 2705.

1.4 En consecuencia no es casual que los PAG funcionen con serias carencias de recursos humanos en cantidad y calidad, con estructuras orgánicas débiles y rígidas y con dificultades en el aspecto logístico (transporte, almacenamiento y distribución de los alimentos). Dos excepciones debemos hacer en este punto: a) El PAMI gubernamental de Costa Rica y el PAMI del PMA en El Salvador. En el primer caso se disponen de suficientes y calificados recursos humanos y un adecuado apoyo logístico; no obstante, el modelo organizacional tiene deficiencias significativas debido a su rigidez y a la falta de claridad en los niveles de autoridad y de responsabilidad. En el caso de El Salvador, el problema es fundamentalmente de recursos y de "gestionamiento" de los programas, ya que el modelo organizacional ha logrado sobrevivir a las influencias políticas gracias a un alto grado de tecnificación, motivación y estabilidad laboral de su personal; la adecuada división del trabajo entre las diferentes instancias jerárquicas; la selectividad en el

221

-4-

reclutamiento del personal; y la alta responsabilidad gerencial en el manejo de los programas.

1.5 Todo lo anterior condiciona el proceso de toma de decisiones. En algunos programas prácticamente no se toman decisiones de fondo, sino sólo de naturaleza operativa. Por otro lado, la falta de identificación más profunda con los programas del personal gerencial parece dar lugar a que éstos evadan responsabilidades. En otros casos las decisiones se encuentran muy dispersas debido a las múltiples instancias gubernamentales que participan en el proceso y a la falta de un ente coordinador y fijador de políticas prioritarias en la materia.

Por otra parte, las decisiones son en muchos casos aisladas. No se insertan dentro de una estrategia nacional de desarrollo ni dentro de una estrategia de mejoramiento administrativo de la función pública. A todo ello debe agregarse el empirismo que a veces es muy marcado por la falta de formación académica y de capacitación gerencial.

En general existe una alta debilidad institucional para la toma de decisiones lo que en muchos casos está influido por intereses políticos partidistas contingentes.

2. Las Políticas gubernamentales y los PAMI y PAE

Las políticas gubernamentales en su mayoría se manifiestan por la falta de una estrategia propia en relación a la problemática alimentaria. Ello ha llevado a los gobiernos a actuar "por omisión" en un campo tan importante para el desarrollo, dejando campo abierto a las agencias donantes y de cooperación externas. En términos generales los gobiernos no intervienen plenamente en la discusión de los "términos de referencia" de los programas (naturaleza, tipo de alimentos, regiones prioritarias dentro del país, etc) debido a poco interés o limitada información. Salvo en situaciones de contingencia política electoral o estratégica (seguridad nacional y emergencia).

Por otra parte se manifiesta la no inclusión de los programas dentro de los planes de desarrollo, ni dentro del sistema presupuestario, ni de personal. La falta de participación del gobierno en la toma de decisiones se manifiesta en la baja prioridad que este le otorgue a los programas, así como en la ausencia de mecanismos de control, seguimiento y evaluación de los PAG por parte del gobierno.

3. Debilidad de la posición de los PAG dentro de la estructura del Estado

Con algunas excepciones, los PAMI y PAE están ubicados dentro de los ministerios más débiles del Estado, ocupando las más bajas posiciones en el orden de prioridades programáticas. Por ello,

222

-5-

su nivel de autoridad es bajo para influir en otras estructuras que rutinariamente deben ejecutar algunas de las actividades relacionadas, tales como los centros y puestos de salud o las escuelas primarias.

4. El bajo grado de participación de la población y su relación con la escasa eficacia de los PAMI y PAE

A pesar de que los PAMI y PAE están insertos dentro de las sociedades que cuentan con gobiernos electos democráticamente estos no promueven a la población usuaria y ésta no participa como sujeto en la creación y funcionamiento de los mismos. No obstante, ser este un elemento necesario a la legitimidad de la función pública y encontrarse los países en una situación de crisis que tiende a deteriorar los indicadores sociales.

La población es tomada como objeto pasivo, sin atender a las necesidades nacionales que deberían ser producto de diagnósticos participativos. De ahí que sea dudoso que los PAMI y PAE hayan alterado significativamente las condiciones de vida de la población, en lo que se refiere a la situación alimentaria y nutricional.

LA SITUACION DE LA GERENCIA

Hemos señalado que el bajo liderazgo técnico-político de la gerencia y la baja capacidad administrativa de los programas han influido negativamente en que los PAG analizados no hayan alcanzado un impacto social significativo y que su posición dentro de la estructura gubernamental y dentro de las políticas de gobierno sea muy baja, a pesar del cuadro de necesidades nacionales.

En detalle lo anterior se explica de la siguiente forma:

1. La gerencia no cuenta con un marco conceptual y de objetivos propios que oriente a lo largo de todo el proceso de estructura y funcionamiento de los PAG. Tampoco existe una base de conocimiento crítico de la razón de ser de los PAG y de su inserción dentro de los planes nacionales de desarrollo y las políticas gubernamentales. Ello dificulta la elaboración de estrategias organizacionales y la utilización eficiente de técnicas e instrumentos de gestión orientados hacia los PAG, así como la detección y puesta en práctica de programas de capacitación para el personal.

2. Por otra parte, los niveles de dirección y de toma de decisiones, así como las jerarquías están muy dispersos dentro de las estructuras gubernamentales, lo cual afecta seriamente, aún cuando el programa sea desarrollado por organismos no gubernamentales.

MB

Además de lo anterior, el comportamiento del personal gerencial de dirección es en algunos casos discrecional, sin articular sus decisiones a la política gubernamental del momento. Esto se transfiere al resto del personal que en la mayoría de los casos se siente desmotivado, salvo casos en que se trabaja con mayor mística que se enfatiza más en los PAG ejecutados por agencias privadas no gubernamentales.

3. En general, existe baja capacidad técnica para la adecuada y racional operación del proceso gerencial. Ello se manifiesta en distintos aspectos clave, tales como la planificación, la programación, el control, el seguimiento y la evaluación de los programas. Todos estos aspectos, podrían contribuir a mejorar los programas en la mayoría de los casos.

3.1 El sistema y proceso de planificación de los PAG es ineficaz tanto a nivel nacional (organismos de planificación central) como a nivel de los programas.

3.2 La programación no cuenta con el suficiente apoyo institucional en las instancias de los gobiernos responsables de los PAG, salvo algunas excepciones. En las organizaciones no gubernamentales se observan dos situaciones: en un caso la programación obedece a los objetivos de las instituciones y parece estar orientada hacia la efectividad de la gestión, mientras que en los demás la programación es inducida por los organismos donantes, de acuerdo a los términos de referencia de los convenios firmados.

Por otra parte, existen casos excepcionales en que la programación está descentralizada regionalmente y es participativa, lo que le da mayor eficacia a la gestión.

3.3 El control, en la mayoría de casos está orientado sólo a los aspectos financieros. Existe baja capacidad para poner en práctica un control administrativo sobre todo en las fases de logística de los alimentos. La supervisión es también débil debido a la escasez de recursos humanos para este propósito. Los instrumentos de control y supervisión no garantizan la eficacia de tales actividades por diferentes circunstancias.

3.4 Existe información, pero no sistemática ni orientada a la medida y evaluación de la eficacia de la gestión. Es aislada, cuantitativa en su mayoría y orientada a algunos aspectos de eficacia. En vista de que la información no permite el adecuado control o supervisión del proceso ni la evaluación del impacto de los programas, no contribuye como un instrumento eficaz para retroalimentar la toma de decisiones de la gerencia.

Por otra parte existe un bajo grado de conciencia y de conocimiento del personal de dirección acerca de la importancia de un adecuado sistema de información, en otros casos ocurre que aun cuando el sistema de información tiene potencialidad, este no es aprovechado debido posiblemente

-7-

a la posición que el sistema ocupa dentro de la estructura gubernamental de los PAG.

3.5 La evaluación no está orientada hacia el proceso del PAG, ni al impacto de los PAG en el aspecto de alimentación y nutrición. Es rutinaria y se orienta principalmente a un seguimiento de los datos cuantitativos de cobertura. No se fundamenta en procesos de investigación científica y contribuye poco a retroalimentar el proceso de toma de decisiones y las políticas y objetivos de los PAG.

ESTILO GERENCIAL

En general el estilo gerencial es altamente centralizado, con escasa participación de los niveles bajos de la administración y de los usuarios de los programas. Algunos son medianamente descentralizados y altamente desconcentrados y se deduce que por ello son más eficaces que los otros. Por otra parte, hay situaciones especiales en las que la dispersión de la dirección y la autoridad obligarían a pensar en centralizar estos aspectos para el adecuado proceso de toma de decisiones y la unificación de esfuerzos dentro del gobierno. La dispersión observada en algunos casos ha conducido a una serie de estrangulamientos del proceso administrativo en aspectos relacionados con la logística.

A N E X O 7

INFORME DE CONSULTORIA DEL LICENCIADO JORGE ALBERTO GOMEZ

2016

INSTITUTO DE NUTRICION DE CENTRO AMERICA Y PANAMA
OFICINA PANAMERICANA DE LA SALUD

LINEAMIENTOS PARA LA ARTICULACION DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACION
A GRUPOS A LOS ESFUERZOS DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO Y DE
SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CENTRO AMERICA

Informe de consultoria al área de planificación
de los PAG

Jorge Alberto Gómez
Consultor de la División de
Planificación Alimentaria y
Nutricional - INCAP

Septiembre, 1986

GUATEMALA, C.A

227

INTRODUCCION

Este documento expone el resultado de la consultoría realizada en el INCAP en el marco del Proyecto de Apoyo a los Programas de Alimentación a Grupos (PAG), de la División de Planificación Alimentaria y Nutricional.

Los objetivos de la consultoría se dirigieron a:

- Analizar las estrategias y planes de acción nacionales de los PAG en relación a las actividades del Proyecto de Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos.
- Proponer un marco referencial para la inserción de la ayuda alimentaria externa y los PAG al desarrollo social y económico, particularmente en articulación a los esfuerzos de seguridad alimentaria y de los servicios y bienes de demanda social (educación, vivienda, salud, saneamiento ambiental).
- Proponer un marco referencial para analizar la eficiencia nacional, económica, nutricional y administrativa de los PAG en relación al diseño de los mismos.
- Sugerir algunos atributos de diseño de PAG a partir de los cuales pudiera plantearse la participación interinstitucional y multisectorial en los programas.

En conversación con funcionarios de la Institución, fue convenido un replanteo de los objetivos originales de la consultoría en base a la obtención de mejores beneficios de la misma, y paralelamente debido a las limitaciones que presentaban los documentos nacionales de

información básica utilizados.

El consultor deja constancia de las atenciones recibidas durante el transcurso de la consultoría por parte de los funcionarios, profesionales y auxiliares del INCAP. A todos ellos agradece el apoyo brindado.

1. ANTECEDENTES

1.1 Algunas reflexiones

El carácter ya estructural de la brecha nutricional y consecuentemente de los programas sin duda se encuentra asociado a la característica de la estructura de pobreza en los países (brecha social). Sin embargo, si estos programas representan una respuesta deseada y organizada por los gobiernos, y apoyados por las agencias donantes para paliar en alguna medida la situación de pobreza y sus resultados nutricionales en la población, todo parece indicar que, en parte debido a la ineficiencia de los PAG, no se ha contribuido significativamente a la disminución de la desnutrición. En aquellos programas que apuntan a otros objetivos terminales de desarrollo (como son los de alimentos por trabajo para el logro de obras y servicios públicos, otras actividades productivas u organizativas) faltaría observar su impacto global en el desarrollo. Aun así, si se observara la cronología de PAG nacionales podría apreciarse que cada uno de ellos propone, de alguna manera, mejorar los anteriores.

Dentro de tal situación los esfuerzos del Proyecto de Apoyo Técnico a los PAG está dirigido en parte sustancial a superar la ineficiencia de los mismos en varias líneas de acción. Pero, el problema que muchos países han señalado no sólo lo es de eficiencia, sino la base misma de la concepción que ha gobernado los PAG y la ayuda alimentaria, y como correlato su diseño.

La búsqueda de una mayor eficiencia operacional y terminal (beneficio neto para la población objetivo del programa) es un atributo deseado y buscado por la mayor parte de los programas en ejecución en el mundo; por lo tanto no está en duda su justificación y

las medidas, que se tomen para conseguirlo.

En tal sentido, debería pensarse que en términos presupuestales, para las administraciones públicas la falta de información sobre los costos de un programa inhabilita la posibilidad de justificar en parte políticas de transferencia de ingresos mediante otros tipos de programas de subsidios dirigidos a la población objetivo (que podría ser complementos a los PAG). A través de qué mecanismos sería más efectivo que por cada unidad monetaria gastada se logre mayor impacto alimentario-nutricional positivo y por ende mejorar la calidad de vida?, es difícil de responder en la actualidad; por un lado existen pocas evaluaciones de impacto y por otro no se explicitan los costos para un beneficio obtenible.

A ello se suma el que la ayuda alimentaria externa suministre la totalidad o mayor parte de los alimentos implica un "costo de oportunidad" en términos de eficiencia económica (por las transferencias productivas que dejan de hacerse a favor de la agricultura y de la agroindustria nacional o local), a la vez que ciertas rigideces de diseño. Estas también constituyen una fuente potencial de ineficiencia económica (desestimulo a la producción nacional), social (paternalismo hacia los beneficiarios del programa) y aún administrativa (ausencia de información y control sobre los costos no imputables al presupuesto nacional del respectivo gobierno).

Un punto importante para plantearse es que seguramente si se efectuara un rediseño de los PAG y en una perspectiva a mediano plazo se pensara en alternativas de alimentos para los mismos, sería difícil para un país cualquiera de la subregión en base al esfuerzo productivo

y financiero nacional actuar convencionalmente en el reemplazo de los alimentos, bis a bis su reemplazo no podría ser por los mismos, además de consideraciones de racionalidad nutricional y congruencia con el cubrimiento de la brecha nutricional y adecuación a hábitos.

En este contexto no es de extrañar que los programas carezcan frecuentemente de apoyo político y financiero por parte de los mismos países, cuando estos deben asumir una fracción significativa y creciente del costo presupuestario.

Ello es lamentable ya que los PAG, si mediara una racionalización básica de sus objetivos, procedimientos y normas, y se los ubicara en la perspectiva de la seguridad alimentaria podrían llegar a constituirse en mecanismos particulares de redistribución del ingreso y del consumo familiar de alimentos.

Dada la multiplicidad y descoordinación manifiesta de agencias de ayuda, tanto en especie como financiera y operativa, se plantea como necesario que, a partir de una propuesta nacional para la ayuda alimentaria y los PAG, se defina el rol a corto y mediano plazo que las mismas deben tener en una política de alimentación y nutrición. Esta tarea es ineludible de los gobiernos; no puede esperarse mejorar la eficiencia de los programas, y menos aun a corto y mediano plazo incorporarlos a objetivos y acciones de seguridad alimentaria mediante su reformulación, sin una política clara y definida en la materia, por sobretodo, realista en la capacidad inmediata y futura del país en autonomía y autosuficiencia alimentaria, acorde con los recursos institucionales y financieros disponibles, y con la energía política que su implementación requiere.

Con referencia a la planificación, los planes de desarrollo son elementos normativos de una realidad que tiene sus propias leyes de funcionamiento y a la cual por lo general deberían responder. Queremos citar que en tal realidad ocupan un papel destacado, entre otros, aspectos:

- Las políticas implícitas o explícitas de los gobiernos en toda la gama de actividades económicas y sociales.
- La relación de tales políticas y la vinculación del país (y la subregión) con los mecanismos internacionales de influencia en decisiones trascendentales para la calidad de vida de su población.
- La influyente o marginal participación de los actores sociales en el proceso de planificación y en la ejecución de las decisiones que de este proceso surgen.

Por su aporte a esta reflexión en el Anexo 1 se presentan opiniones que ex y actuales funcionarios del INCAP han vertido sobre la planificación a largo plazo y las necesidades que las obligaciones tornan perentorio resolver.

Por último, cabe hacer una reflexión, la actual situación en la Subregión Centroamericana, escenario de conflictos bélicos constituye un factor acelerante de las condiciones críticas de calidad de vida de la población en situación de pobreza. Además de afectar el planeamiento ordenado del desarrollo económico-social ya que el aumento constante de las medidas coyunturales, entre ellas las alimentarias, imponen límites a las acciones aplicables al desarrollo a

mediano y largo plazo, creando al mismo tiempo una inestabilidad institucional para el manejo y operación de programas y proyectos.

Debe meditarse que, si la coyuntura de asistencia a las emergencias y poblaciones desplazadas se continua extendiendo en el tiempo, se convertirá en parte estructural de las condiciones de subdesarrollo imperantes en el área. La viabilidad de lograr la seguridad alimentaria se reduce rápidamente y la asistencialidad coyuntural se impone. Así lo demuestran las cifras dedicadas a asistencia alimentaria a poblaciones desplazadas en constante crecimiento en El Salvador y Nicaragua y a refugiados en Honduras y Costa Rica. Acá nuevamente la población objetivo prioritaria para la seguridad alimentaria, tanto por su condición de pobreza como productores de alimentos, se ve afectada. Aumenta el grado y la condición de criticidad y riesgo de la desnutrición y de la oferta de alimentos, que propicia mayor dependencia externa

2. EL PROBLEMA DE LA AYUDA ALIMENTARIA Y LOS PAG

En el marco de los esfuerzos emprendidos por el INCAP, particularmente a través del Proyecto de Apoyo a los PAG, funcionarios de la institución y de los países miembros han señalado (1, 2) los principales problemas interdependientes relativos a tales proyectos, que entre otros podrían sintetizarse en:

- Aquellos problemas derivados de la dependencia de la ayuda alimentaria externa (A. A.), con que tradicionalmente se ha abastecido y generado los programas.
- La ausencia de políticas claras relativas al manejo de la A. A. y los PAG, siendo necesario formular políticas al respecto.
- La necesidad de incorporar la A. A. y los PAG a los planes y programas de desarrollo socio-económico y productivo, orientándolos a metas de seguridad alimentaria.
- La falta, muchas veces, de diseños congruentes con las necesidades de las poblaciones objetivo y objetivos claros y definidos relativos a la problemática que motiva los PAG; además de desconocerse el impacto o beneficio alcanzado por falta de sistemas de información alimentaria y nutricional y consecuentes evaluaciones en los programas.
- Ineficiencia administrativa y dificultades operativas motivadas por la falta de recursos financieros y logísticos aplicables a los PAG e inadecuado manejo técnico de los mismos.
- La debilidad manifiesta de las instituciones nacionales de

planificación de traducir su normatividad en acciones y orientaciones asumidas por la sociedad y con impacto sustancial en lo económico-productivo.

Existe consenso en que la ayuda alimentaria recibida, en la mayoría de los casos, está comprometida con objetivos definidos por las agencias donantes, pero se reconoce que poco se ha hecho para insertarla en los Planes Nacionales de Desarrollo y para incorporarla como un componente relevante de los programas nacionales de producción, alimentación y nutrición. Transcurrido varios años poco se conoce del impacto de redistribución en las economías de la subregión o sobre la situación social, alimentaria y nutricional de los grupos a los que se pretendió favorecer.

Se comprende la necesidad de diseñar una política y una estrategia que concedan a la ayuda alimentaria para grupos específicos de población la categoría de instrumentos de desarrollo que contribuya a la seguridad alimentaria, a paliar situaciones producidas por desastres naturales o político-sociales en coyunturas específicas y a auxiliar a quienes por causas socio-económicas y estado biológico requieren asistencia. Por ello se plantea la necesidad de reorientar los enfoques de operación presente de los PAG y proceder a su rediseño.

Suponiendo que la ayuda alimentaria debe ser transitoria hasta lograr metas de seguridad alimentaria razonables (y asumiendo que la misma no ha sido un contrasentido) se propone insertarla en proyectos productivos que generen ingreso, empleo y estimulen la oferta de servicios básicos a las poblaciones más necesitadas.

El proceso de planificación alimentario-nutricional ha sido analizado en varios eventos subregionales (3). Se ha señalado que el mismo no presenta igual desarrollo en todos los países, reconociéndose la necesidad de una acción intersectorial en la elaboración de planes y proyectos que lleven a considerar la problemática alimentario-nutricional dentro del contexto de las políticas económicas-sociales, según el modelo de desarrollo de cada país. Los principales obstáculos al proceso son de naturaleza política, metodológica, financiero, en capacitación de recursos humanos y organizativos-funcionales.

A pesar de los esfuerzos del proceso de planificación no es de esperar actualmente un impacto en el estado nutricional y la calidad de vida de la población, ya que existen factores ligados a las estructuras socio-económicas de los países que no pueden modificarse a corto plazo. En el futuro las condiciones alimentarias-nutricionales dependerán de las decisiones políticas sobre aspectos como; la distribución de los ingresos, precios de alimentos básicos, salarios, comercio externo, distribución interna de alimentos y asistencia social.

Se afirma que los PAG en ejecución deberán ser evaluados con el fin de determinar el grado de efectividad de su aplicación y, en función de los resultados de las evaluaciones, proponer su readecuación y factibilidad técnica. Tales programas deberán tener la cualidad de activar la ayuda alimentaria y de lograr su aprovechamiento racional, además de basarse en las necesidades y los intereses de los grupos sociales a los cuales se dirigen.

Con el valorable aporte de un análisis de los Programas de Suplementación Alimentaria y Emergencia (4), pudieron identificarse deficiencias de diseño, administrativas y operacionales que contribuyen a la formulación del Proyecto de Apoyo a los PAG, cuyo objetivo principal es (5) "mejorar el funcionamiento de los programas de alimentación a grupos que operan en la subregión, a través del fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de las instituciones responsables de su planificación, desarrollo y ejecución y evaluación, con el propósito de obtener mayores beneficios socio-económicos de tales programas".

Ello parte del reconocimiento que "los programas de alimentación complementaria constituyen una medida paliativa y temporal para evitar el deterioro y/o mejorar las condiciones nutricionales de los grupos de escasos recursos económicos. Sin embargo, dado los factores socio-económicos y políticos que actualmente afectan la subregión, se considera que los programas de apoyo alimentario diseñados adecuadamente y operados en forma eficiente, pueden ser útiles para completar los niveles actuales de consumo de alimentos de los grupos más afectados y también para promover y apoyar las actividades de desarrollo a nivel de la comunidad".

3. PROPUESTAS A INCORPORAR A LOS PLANES DE ACCION NACIONALES

Las propuestas que se esbozan en el presente documento tienen en consideración un perfil global de los principales puntos de vista planteados en los documentos presentados por los países y el INCAP (1,2,3,4,5,6,7 y 8) en el marco de los esfuerzos del Proyecto de Apoyo a los PAG. Indudablemente deberán ser más especificados para introducirlos como un plan de acción en cada país, circunstancia que deberá necesariamente plantearse como trabajo a realizar conjuntamente con los funcionarios responsables en cada país, en una tarea que exigirá permanencia en los mismos.

Dentro de las acciones del Proyecto de Apoyo a los PAG puede encontrarse un camino para inducir el replanteamiento y rediseño de los PAG actualmente ejecutados en la subregión.

Aparecería como una línea de acción evidente en la subregión a corto plazo un mejoramiento de la eficiencia de los PAG; indudablemente tal concepción es parcial ya que no necesariamente significa un replanteo de la base conceptual de la ayuda alimentaria, que es una opción a mediano y largo plazo y asociada con logros en metas de seguridad alimentaria nacionales, en países como El Salvador, Guatemala y Honduras.

A corto plazo, más o menos 5 años, el mejoramiento de la eficiencia en los PAG tendría resultados netos en la obtención de experiencias replicables que podrían ser tomadas en consideración dentro de las políticas de alimentación y nutrición como modelos viables.

Las líneas centrales para el futuro de la ayuda alimentaria y de los PAG deberían ubicarse, dentro de las estrategias y planes de acción nacionales en base a:

1. Definir el rol de la A. A. y los PAG en el proceso de desarrollo nacional, que garantice la seguridad alimentaria como una meta a mediano y largo plazo. Además, propiciar la expansión de la oferta de servicios y bienes de demanda social (educación, vivienda, salud y otros).

2. Utilizar la coyuntura de corto plazo para una readecuación paulatina de la A. A. y los PAG, mediante su inserción en las políticas y acciones con contenido de seguridad alimentaria y de expansión de servicios y bienes básicos de demanda social, que se vayan identificando; además y en tal coyuntura debería considerarse:

- Aumentar y concentrar los esfuerzos PAG en aquellas poblaciones a más alto riesgo, es decir, el grupo materno-infantil y escolares. Particularmente el grupo materno-infantil presenta una baja cobertura. En El Salvador, Honduras y Guatemala su cobertura alcanza al 16%, 15% y 20%, respectivamente de la población total materno-infantil, según los estudios recientemente realizados por el INCAP (5).

- Plantear como un caso especial los proyectos a poblaciones desplazadas y en emergencia. El carácter asistencial de los proyectos es difícil de evadir, y dependen en gran medida de las soluciones que se propongan para la inserción de las poblaciones a la sociedad y economía de aquellos países donde se asienta, y por sobretodo de las soluciones políticas a los conflictos del área. Sin embargo, los diseños de los proyectos deberán en lo posible confluír a potenciar

acciones de desarrollo en servicios básicos y generación de empleo y desarrollo rural productivo.

- Racionalizar los programas en función de buscar mayor eficiencia económica, social, nutricional y administrativa, y seleccionar aquellos que se orienten a tal eficiencia como forma de obtener mejores beneficios netos terminales según sus objetivos (nutricionales y desarrollo socio-económico).

- Reforzar la capacidad de decisión nacional frente a los donantes y agencias que se involucran en los programas. En los próximos cinco años dentro del marco de negociación de la A. A. se podrían propiciar algunos ajustes y cambios (unido a la reformulación de proyectos), considerando que tal plazo es también el necesario para la búsqueda y prueba de alternativas más eficientes, y para que los donantes y agencias ejecutoras realicen la programación correspondiente. La discusión sobre el tipo de alimentos y su congruencia con el horizonte de seguridad alimentaria es una de los puntos básicos, a tal efecto resalta la importancia de que los países seleccionen los alimentos prioritarios para la seguridad alimentaria.

Los temas siguientes contienen propuestas para orientarse en tal sentido. Su implementación en el corto plazo son tareas simultáneas.

- Participación de los sectores de desarrollo económico y social en los programas.

- Racionalización y eficiencia de los PAG.

- Implementación de sistemas alimentarios alternativos hacia la

seguridad alimentaria. Secuencia operativa.

- Articulación de los PAG a la seguridad alimentaria y a la promoción de servicios y bienes de demanda social.



3.1 Participación de los sectores de desarrollo económico y social en los programas

Al tener en cuenta el carácter multicausal (9) del problema nutricional se destaca la importancia de ser abarcado por varios frentes empleando programas interinstitucionales o multisectoriales de acuerdo con las posibilidades de cada país.

En principio se necesita disponer de modelos de desarrollo que expliciten los conceptos de calidad de vida que se pretende para la población. Estos modelos no pueden ser promovidos o gestados solamente a partir de políticas de alimentación y nutrición, sino que por el contrario se debe buscar que estas hagan parte de aquellos, mediante la conjunción de sus objetivos con los resultados generales que se espera obtener del modelo de desarrollo global.

Los PAG por sí mismos, no solucionan los problemas de nutrición de la población beneficiaria. Constituye un paliativo si no se los comprende dentro de los enunciados de los párrafos anteriores y se les articula como acciones multisectoriales, y las promueva y apoye potenciándolas.

Dentro de estos planteos, los factores de disponibilidad de alimentos, consumo y aprovechamiento biológico de los mismos pueden ser considerados dentro de políticas de alimentación y nutrición a través del fomento de la producción de alimentos, la búsqueda de medios que permitan obtener una redistribución del ingreso y las acciones tendientes a mejorar las condiciones de salud, saneamiento ambiental y educación.

La participación de los distintos sectores en el corto plazo se

puede plasmar en el diseño de proyectos que, con la mayor certeza posible de contribuir a la seguridad alimentaria y calidad de vida, mejoren y promuevan la articulación intersectorial (10) como un proceso de compatibilizar y sinergizar los objetivos, estrategias, programas y actividades de los sectores económicos, sociales en función de prioridades nacionales y los recursos disponibles.

Los enfoques para la articulación intersectorial podrían ser:

- Análisis de coherencia de políticas y estrategias del sector responsable de PAQ con los de otros sectores. Los objetivos y estrategias de los diferentes sectores se someten a un análisis de coherencia, entendidas como relaciones de complementariedad entre sí y se distingue la compatibilidad de políticas y estrategias intersectoriales, la convergencia y la potencialización que genera una política y estrategia en relación con la otra. Tal análisis de coherencia permite replantear políticas y estrategias contradictorias y establecer prioridades en las acciones cuando se espera o es indispensable confluir con acciones de dos o más sectores.

- Análisis de desarrollo intersectoriales. Se basa en las necesidades que tiene un sector para cumplir sus objetivos y la interdependencia de actividades con otro u otros sectores. Identificando estas necesidades, analizándolas y haciéndolas conocer a otros sectores se plantean posibles soluciones intersectoriales, que pueden satisfacerse si existen restricciones débiles o quizás no solucionables si se presentan restricciones fuertes.

Para la ejecución de la propuesta es conveniente la participación coordinada mediante un organismo central de alto nivel (que pueden ser

los Comités Nacionales de Coordinación PAG), de los diferentes sectores tanto estatales, agencias y privados según las condiciones de cada país, en relación a las formas de gestión que se adopte para los PAG. Es así como el caso de la disponibilidad de alimentos, incluyendo la producción y ayuda alimentaria, debería resultar de la concertación de esfuerzos de los Ministerios de Agricultura, las Oficinas de Planificación, Instituto de Investigación y Asesoría Agropecuaria, entidades de crédito y sectores privados con funciones de producción, transporte, transformación, distribución y mercadeo.

De acuerdo a los propósitos enunciados por los países (6, 7, 8) y a las observaciones emanadas del estudio sobre Programas realizados por el INCAP (4) se podrían señalar algunos lineamientos para la participación de los distintos sectores de la administración pública y el sector privado en los PAG.

Cada país dentro de su estructura burocrática institucional participa en mayor o menor grado normando, concertando, ejecutando y evaluando políticas y acciones, conjuntamente con las agencias de ayuda y el sector privado y la comunidad beneficiaria.

La multisectorialidad participatoria de una imagen del grado de involucración institucional en los programas y a su vez orientará la reformulación de estos, mediante el señalamiento de los atributos básicos que deben tener los lineamientos de estrategia de los mismos. Partiendo de la situación actual de los programas el logro de la involucración de los distintos sectores de desarrollo podría plantearse como una tendencia deseable y positiva de los futuros programas. Los atributos señalados a continuación indudablemente no

lo son todos y deberán ser completados y especificados, abarcando el conjunto de aquellos que puedan extraerse de las políticas actuales y futuras de alimentación y nutrición en relación a los PAO en cada país.

Los planes de acción nacionales deberían propiciar, al menos, la articulación de los diversos sectores públicos y privados alrededor de planteamientos que permitieran algunos acuerdos básicos, en los siguientes aspectos, para luego traducirlos en formas organizacionales y proyectos concretos (11).

1. Relacionados con la concepción multicauzal

a) Inserción del problema alimentario-nutricional dentro de la concepción del desarrollo socio-económico. Identificación de las ideas básicas del sistema de planificación acerca de la definición de calidad de vida pretendida para la población y asignación de roles sectoriales en el desarrollo socio-económico, incluyendo a la comunidad y los propios beneficiarios del programa.

b) Definición de objetivos nacionales de seguridad alimentaria, organización para alcanzarla y inserción de la ayuda alimentaria y los PAG dentro de los mismos.

c) Integralidad de las acciones del Programa, en función de las ideas básicas y la asignación de roles del punto anterior.

2. Relacionados a la disponibilidad de alimentos

a) Consideración de las necesidades de alimentos de los programas dentro de planes de desarrollo agropecuario y de los planes de importaciones del sector público.

b) Inserción de los sectores privados en la ejecución de los programas (producción, comercialización, transformación y distribución de alimentos). Uso de la capacidad y recursos.

c) Prioridades asignadas por el sector agropecuario e industrial a la promoción y producción de alimentos destinados a cubrir las necesidades de los grupos de menores recursos.

d) Aprovechamiento de la industria alimentaria local y de materias primas nacionales para la elaboración de alimentos destinados a los programas.

e) Desarrollo y aplicación de tecnologías, por parte de las instituciones especializadas, orientadas a aumentar la densidad calórica, y el valor protéico de alimentos de uso tradicional y a producir alimentos fuentes de calorías y proteínas de bajo costo, o accesible a las poblaciones de bajos ingresos.

f) Alternativas por parte de los sectores públicos y privados en función de la sustitución y reducción gradual de la ayuda alimentaria externa de acuerdo a las posibilidades nacionales.

3. Relacionados con el consumo de alimentos

a) Determinación de las medidas complementarias a los programas sobre redistribución de ingresos y su relación con el consumo de alimentos en las poblaciones objetivo. Políticas salariales, precios a los productores de alimentos básicos considerados a su vez como población objetivo. Otras acciones de seguridad social.

b) Consideraciones sobre políticas e implementación de subsidios de alimentos y otros bienes y servicios.

c) Determinación y concertación de precios y costos de alimentos, entre el sector público y privado, aplicables a los programas.

d) Fijación de pautas de compatibilidad de los

alimentos con los hábitos alimentarios de la población. Limitantes relacionados al conocimiento sobre los alimentos.

4. Relacionados con el aprovechamiento biológico de los alimentos

a) Consideración de las necesidades de atención en salud y especialmente de atención primaria. Cobertura, calidad y fomento de la misma. Educación nutricional.

b) Consideración de las necesidades en materia de servicios de agua potable, eliminación de excretas y erradicación de enfermedades contagiosas.

c) Fijación de pautas sobre control de calidad e higiene de alimentos.

d) Establecimiento del rol de la educación formal en educación nutricional.

5. Relacionados con las actividades y etapas de los programas

a) Coparticipación de los diversos sectores en la planificación y gestión de los programas. Sectores de la administración pública, sector privado, agencias de ayuda y de la comunidad involucrada en los programas.

b) Explicitación de los costos administrativos de los programas.

c) Alternativas administrativas y operativas.
Propuestas.

d) Transferencia a la comunidad organizada de

responsabilidades ejecutivas y operativas.

3.2 Racionalización y eficiencia de los PAG

Una línea de acción recomendable a corto plazo es la racionalización de los programas buscando aquellos con mayor eficiencia, tomándolos como pauta para reorientar las intervenciones alimentarias. La gran cantidad de programas existentes en los países multiplica y diluye los esfuerzos, contribuye a fomentar la descoordinación entre gobierno, ejecutores y donantes y por sobre todo representa una carga presupuestal que los gobiernos encuentran difícil mantener, aún cuando muchas veces no se conoce el monto de la misma.

Debería procederse a una calificación de la eficiencia social, económica, administrativa y nutricional de los programas (12). Las respuestas que pueda darse a tal calificación en cada uno de los criterios a emplearse permitirá paralelamente un ajuste de las deficiencias encontradas. Además, tal calificación brinda la oportunidad de examinar en términos comparativos la herencia de la ayuda alimentaria externa, manifestada a través del diseño, de la filosofía y consecuentemente de la eficiencia de los programas.

El Proyecto de Apoyo a los PAG contempla sin duda mejorar muchas de las ineficiencias que ya han podido ser detectadas en estudios recientes. Pero la intención principal de la presente recomendación se orienta a los diseños de programas, para lo cual se proponen una serie mínima de criterios de eficiencia aplicables a los proyectos en ejecución. Tales criterios de eficiencia ayudarán a corto plazo a un replanteo de los mismos proyectos.

Los criterios propuestos son los siguientes:

1. Eficiencia social

1.1 Orientación hacia la mayor pobreza (o a la población objetivo definida).

+ Se ha aplicado sistemáticamente este criterio

- Este criterio no se tuvo en cuenta

1.2 Transferencia de ingreso real al hogar como unidad económica.

+ Transferencia importante y directa al hogar por medio de miembros del hogar que representan al menos una categoría materna y una categoría infantil (PAG materno-infantil).

- Transferencia poco importante, indirecta o muy parcial, restringida a una sola categoría.

1.3 Paternalismo

+ Se requiere un esfuerzo substancial de los beneficiarios y/o una importante participación comunitaria.

- Esfuerzo requerido es inexistente o muy poco significativo.

2. Eficiencia nutricional

2.1 Cubrimiento de la "brecha calórica"

+ Cubrimiento total, según un patrón normativo establecido.

- Cubrimiento <50% según el mismo patrón, o no conocido.

2.2 Cubrimiento de la "brecha proteínica"

+ Cubrimiento total según un "patrón normativo"

- Cubrimiento <50%, según el mismo patrón, o no conocido.

2.3 Cubrimiento equilibrado de la "brecha proteo-calórica"

+ Cubrimiento equilibrado, según un patrón normativo + 10%.

- Cubrimiento no equilibrado, según el mismo patrón.

2.4 Congruencia con los hábitos alimentarios y de higiene y con las limitaciones económicas y de saneamiento ambiental.

+ Ningún alimento distribuido es incongruente con la dieta y condiciones locales (por ejemplo: baja perecibilidad, versatilidad, facilidad preparación).

- Uno o varios alimentos son incongruentes y representan una proporción significativa de la dieta.

2.5 Integración con la atención primaria en salud u otras formas institucionales de atención comunitaria, relacionadas con servicios y bienes de demanda social.

+ Integración sistemática y de aplicación efectiva.

- Integración inexistente, fortuita o no efectiva.

2.6 Congruencia con la lactancia materna (materno-infantil)

+ Ayuda a fomentar la lactancia.

- La desestimula

3. Eficiencia económica

3.1 Suministros a cargo de la producción nacional y local y/u otros sectores de la oferta: comercialización, transformación y distribución de alimentos en condiciones competitivas, o suministro con importancia creciente de los mismos y desmonte gradual de dependencia externa (ayuda alimentaria).

+ Suministro mayoritario y eficiente de alimentos nacionales o locales, y/o creciente importancia de los mismos.

- Suministro principalmente a cargo de alimentos externos, importados o donados, o de una producción nacional no competitiva a cargo del estado o contratistas independientes; desestímulo a la producción nacional.

3.2 Vinculación con programas de fomento a la producción, la comercialización, el desarrollo tecnológico de productos y alimentos.

+ Vinculación sistemática de aplicación efectiva.

- Vinculación inexistente, fortuita o no efectiva.

3.3 Inversión en capital humano

+ Enfoque preventivo de inversión a término

- Enfoque esencialmente curativo de recuperación nutricional.

4. Eficiencia administrativa

4.1 Costos conocidos

+ Todos los costos del programa son explícitos incluidos los que asume el gobierno, también de los subsidios si

hubiera.

- Los costos son implícitos en su totalidad o mayor parte.

4.2 Importancia relativa de los costos de alimentos.

+ El costo de los alimentos es 50% del costo unitario del programa por beneficiario.

- El costo de los alimentos es <50% del costo unitario por beneficiario.

4.3 Eficiencia costo de cubrimiento

+ El costo unitario de administración disminuye con el aumento de la cobertura (beneficiario-año) en relación al de alimentos.

- El costo unitario de administración aumenta con el aumento de la cobertura, en relación al de alimentos.

4.4 Agilidad en el suministro, almacenamiento y transporte de los alimentos.

+ Abastecimiento ágil y permanente en función de la demanda.

- No hay garantía de continuidad en el suministro y/o pérdidas físicas muy altas de almacenamiento y transporte.

4.5 Calidad y congruencia de la coordinación y manejo:

+ Coordinación interinstitucional sistemática y manejo congruente por personal calificado.

- No hay coordinación interinstitucional o manejo congruente, ni personal calificado.

Respecto a la ponderación de cada factor de eficiencia y sus criterios, deliberadamente no se ha otorgado un valor cuantificable a los criterios expuestos; se deja tal tarea a quienes lo apliquen y puedan, de acuerdo a su conocimiento de cada programa, asignarles un peso relativo a cada uno de ellos.

3.3 Implementación de sistemas alimentarios alternativos hacia la seguridad alimentaria. Secuencia operativa.

Es claro que el logro de metas de seguridad alimentaria no puede ser determinado sustancialmente a través de las variables de intervención de A. A. y los PAG. Pero se trata de tornar coherente tales variables con objetivos explícitamente deseados por los gobiernos; por lo que se revela como acción importante a corto plazo que los PAG mantengan una actitud inductiva en sus diseños y objetivos como intervenciones alimentarias particulares que contribuyan a la seguridad alimentaria. El Proyecto de Apoyo debe, en tal sentido, desempeñar también tal rol inductivo en los países, apoyándolos en coordinación con otros organismos internacionales y regionales (como el proyecto de seguridad alimentaria del SIECA-CADESCA).

A título ejemplificatorio, y salvando distancias, podemos citar experiencias en los países del Área Andina, pertenecientes al Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), que se encuentran estableciendo los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria (13). Tales sistemas tienen dos componentes básicos.

- Los Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria, que incluyen las políticas de alimentación y nutrición; y

- Los Esquemas de Organización Institucional para su coordinación, concertación y ejecución.

Dentro de las políticas de alimentación y nutrición debe definirse: el rol de la A. A. y las intervenciones específicas de los PAG en apoyo a los objetivos y metas que se pretende alcanzanzar en la cadena alimentaria para cada sistema de alimentos identificados como prioritarios para la seguridad alimentaria; además del rol PAG como intervenciones complementarias con los objetivos y metas de consumo para la población objetivo.

Con un sentido práctico para los PAG respondemos a: Por dónde continuar? En esencia la seguridad alimentaria implica un sistema alimentario alternativo al actual. Con cuáles grupos de alimentos llegamos a él? Tal pregunta tiene respuestas de gran implicancia para las intervenciones alimentarias y los PAG; significa a que se va a apoyar, es decir, donde conjugar y articular sus acciones en la cadena alimentaria de cada sistema (o subsistema) de alimentos mediante proyectos relacionados a la producción, comercialización, transformación, distribución y demanda-consumo de aquellos alimentos prioritarios para la seguridad alimentaria. (Tal concepción la explicaremos adelante), además que tipo de ayuda alimentaria (alimentos) sirve mejor a esos fines. En síntesis que tipo de cambios deben producirse (12) en la oferta y demanda de alimentos.

Cómo cuantificar el impacto global de estos cambios? Por medio del crecimiento de la producción nacional agrícola (o agroalimentaria) y de la productividad correspondiente? A través del éxito relativo que se logre en materia de autosuficiencia alimentaria? La respuesta

es a la vez sí y no. En efecto, el desarrollo de la producción agroalimentaria no debe constituir un fin en sí en la medida en la cual, si se realiza en condiciones artificiales, a base de subsidios a los precios finales o factores de producción y gracias a una alta protección arancelaria, puede ir en desmedro de una asignación eficiente de recursos y, a término, del progreso económico y social de la población. La productividad tampoco es un fin, si bien debe verse como una condición necesaria de enorme importancia.

La autosuficiencia a cualquier costo no es ninguna meta mejor. Acaso por el contrario, puede asentarse en un desarrollo agropecuario y agroindustrial altamente protegido e ineficiente. Por otra parte, bien podría alegarse que, desde un punto de vista de seguridad alimentaria, tampoco constituye necesariamente la mejor solución, ya que es posible acudir al mercado internacional, en forma ágil y en términos baratos, para asegurar la alimentación de la población ahí donde no lo lograría la oferta nacional y local en condiciones de competencia (si el país fuera financieramente más autónomo).

Respecto a la demanda de alimentos puede opinarse (12) que, resulta difícil un tratamiento analítico global y congruente de los múltiples factores que actúan sobre la demanda de alimentos. Es claro sin embargo que entre ellos deben figurar los que afectan al ingreso real y la distribución del ingreso y, por lo tanto, el consumo de los hogares en los distintos estratos socio-económicos. A su vez la pertenencia a cada estrato determina en buena parte los hábitos alimentarios dentro del contexto más vasto de los hábitos socio-culturales, es decir, otro factor causal de la demanda de alimentos.

Vistas así las cosas, tres "áreas de acción" gubernamental adquieren una importancia muy especial: la inflación, por su impacto regresivo sobre el ingreso real y la distribución del ingreso; los subsidios generales al consumidor popular, porque constituyen una transferencia de ingreso real a favor del mismo; y, en forma acaso menos evidente, el conjunto de la política macroeconómica (y social).

En el corto plazo, el crecimiento en la oferta monetaria, el ritmo de la devaluación cambiaria (para países de cambio fluctuante), el déficit y gasto total del sector público, así como el déficit en la balanza de pagos y otras políticas de inmediata incidencia inflacionaria, surten probablemente mucho mayor importancia sobre el ingreso real y la capacidad adquisitiva en alimentos de los grupos marginados, que las mismas intervenciones directas de los programas alimentarios y nutricionales.

En un sentido más amplio, el ingreso recibe el impacto del conjunto de la política económica y social, la cual también influye sobre la distribución del mismo. Algunos componentes buscan actuar directa y deliberadamente sobre dicha distribución, como son los subsidios al consumo de algunos bienes y servicios que intervienen en la canasta familiar. Los mismos mecanismos macro-económicos de corto plazo- fiscales, monetarios, cambiarios y de comercio exterior- así como los sistemas laboral, tributario, arancelario, etc., surten también un efecto a término, de determinación frecuentemente difícil.

Cabe sin embargo recordar la conclusión de algunos economistas en cuanto a la influencia neta resultante de tales mecanismos o sistemas en el largo plazo; tienden según ellos, a favorecer un mayor uso del

capital y una participación correspondientemente menor del factor trabajo. Con lo anterior van asociadas menores oportunidades de empleo y, por consiguiente, de ingreso para la población en general y para los más pobres en particular. A su vez, el menor ingreso familiar implica una capacidad adquisitiva inferior en alimentos y otros rubros de consumo. Aumenta la desigualdad en la distribución tanto del ingreso como de los alimentos y demás necesidades básicas.

El subsidio a éstas y aquéllos parece a menudo como una manera particularmente eficaz de enfrentar el problema ahí donde se sufre. Además de los alimentos, abarca generalmente los servicios básicos (agua, luz, etc.) y en distintos grados, la vivienda (y equipo de hogar), el vestuario (algunas veces) etc. Sin embargo, resalta la importancia de las dos primeras dentro de la canasta de los hogares más pobres. El peso creciente y cada vez menos sostenible que ejercen sobre las finanzas del Estado y los recursos disponibles para fines de la inversión pública, es considerada como especialmente infortunada e indeseable. Sin embargo, la eliminación, reducción y restricción de los subsidios existentes afecta directamente el ingreso del hogar y tiene por lo tanto un alto costo social.

Se sugiere aquí que la mejor y más adecuada medición del desarrollo agroalimentario con seguridad alimentaria, dentro de una perspectiva a término, es la constituida por el sistema alimentario, es decir por el conjunto de los subsectores económicos que participan en la oferta de alimentos (agricultura, agroindustrial) o le prestan sus servicios.

Merece citarse, por la substancial racionalización y análisis del

proceso agroalimentario y las propuestas efectuadas, el trabajo de SIECA-FAO-GAFICA (14) para el desarrollo e integración de la agricultura en Centro América. Transcurrida una década, tales propuestas siguen teniendo significativa importancia para la seguridad alimentaria subregional. Algunas de sus principales apreciaciones creemos conveniente reiterarlas en el Anexo 2.

Dentro del corto plazo la identificación de los productos prioritarios para la seguridad alimentaria (15) y la definición de un sistema alimentario alternativo no es tarea exclusiva del Proyecto de Apoyo a los PAG y de las instituciones nacionales PAG, pero sin duda pueden colaborar y propiciar la participación de distintos sectores públicos y organismos subregionales e internacionales, sacando provecho para los diseños, objetivos y readecuación de los PAG. En el Cuadro 1 se propone una secuencia de acciones para los fines mencionados.

Las secuencias: 1. Caracterización de la actual economía agroindustrial alimentaria y agropecuaria de exportación. Caracterización de la situación alimentaria-nutricional de la población; y 2. Identificación de los alimentos básicos y las estrategias para la seguridad alimentaria de la población, tienen un sinnúmero de estudios y tratamientos en los países (16), además la primera es coincidente con la propuesta de proceso para el diseño y establecimiento de una estrategia nacional de PAG (1). La secuencia 7. Diseño de mecanismos de evaluación y seguimiento también forma parte de los esfuerzos de PAG en materia de Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional. De la secuencia 1, también en relación directa con acciones PAG, podrá definirse la población objetivo y sus

prioridades alimentarias, particularmente la brecha nutricional, que corresponden cubrir a los (PAG), discriminadamente en población urbana y rural y según el tipo de problema alimentario o problema de desarrollo que se precise atacar con tales intervenciones.

261

3.3.1 Sistemas de información y seguimiento

Existen tres desarrollos básicos en América Latina de sistemas de información alimentaria y nutricional (17). Un primer nivel es aquel representado por los sistemas que informan sobre el estado nutricional de la población (particularmente materno-infantil) en base a los registros de las instituciones de salud y los establecidos en las escuelas; tal información abarca la parte epidemiológica y constata el grado de desnutrición o malnutrición de la población sin involucrar información de variables de causalidad por lo que su valor preventivo es limitado. Un ejemplo de tal sistema sería el implementado en Chile.

Un segundo nivel de desarrollo está representado por aquellos sistemas que contemplan un seguimiento de variables con impacto en el consumo familiar de alimentos. Tal es el caso del SIN de Costa Rica, que evaluando la evolución de los precios de los productos de la canasta familiar permite tomar decisiones en el programa de asignaciones familiares (subsidios). Este sistema tiene un claro carácter preventivo y su utilidad es manifiesta ya que permite ajustes a la política de seguridad social.

Otro ejemplo de este nivel de sistemas es el implementado por la Universidad del Valle, en Cauca-Colombia; inicialmente reducido a una zona del país, ésta en proceso de extender su cobertura nacionalmente. En base a un modelo causal de la situación alimentaria y su impacto nutricional en las familias de la región, permite un seguimiento de una canasta básica de alimentos. Tal experiencia avanzará a sistemas más complejos incorporando variables informativas sobre la oferta de

alimentos en base a una complementación informativa con el Sistema de Vigilancia del Balance Alimentario (18), impulsado por la Junta del Acuerdo de Cartagena en los países del área andina. Este sistema está dirigido a informar sobre variables pertinentes a la seguridad alimentaria, pero establece balances entre los componentes de la oferta (o disponibilidad) y una demanda agregada, y su principal utilidad es la toma oportuna de decisiones en los productos prioritarios para la seguridad alimentaria, por lo cual tiene carácter de pronóstico.

Un tercer nivel es el representado por aquellos sistemas que informan sobre el sistema alimentario en forma desagregada y regionalizado. Su particularidad es que incluyen múltiples variables: costos y precios de insumos, comportamiento de la estructura de cada subsistema de alimentos, salarios e ingresos, pronósticos de cosechas y estados del hato ganadero, comportamiento de los mercados y existencias, evolución del consumo familiar según estratos y regiones, información epidemiológica y otras. Son sistemas complejos de evidente utilidad, pero que requieren calidad, frecuencia y veracidad de la información que muchas veces es difícil encontrar en los países. Los "sensores" informativos para estos sistemas todavía no se encuentran lo suficientemente desarrollados en América Latina' pero ya existen proyectos para desarrollarlos en México (ligado al Programa de Abastos Populares) y en Nicaragua.

Para las propuestas que se sugieren en este documento sería necesario sistemas de información y vigilancia asimilables al segundo y tercer nivel descrito.

3.4 Articulación de los PAG a la seguridad alimentaria y a la producción de servicios y bienes de demanda social

Parece aconsejable utilizar la ayuda alimentaria y los programas para promover una estrategia a corto y mediano plazo que tienda a que con alimentos se logren más alimentos. Es decir plantear que los programas de alimentación sobre todo aquellos de alimentos por trabajo y otros relacionados a proyectos de desarrollo se concentren en reforzar las acciones en todos los componentes de la cadena alimentaria de los productos prioritarios para la seguridad alimentaria.

En el marco de las políticas y programas de seguridad alimentaria debe encontrarse el propio marco de la ayuda alimentaria y los PAG, aplicados a proyectos específicos.

Las estrategias conducentes a la seguridad alimentaria deben ser acompañados por intervenciones en la oferta de servicios sociales tales como educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental (agua potable, alcantarillado y eliminación de excretas). En tal sentido, deberían los programas de asistencia alimentaria, entre ellos los PAG, tener una estrategia de acción complementaria en apoyo a los programas de aumento de la cobertura de servicios básicos (demandas sociales) y a la estrategia específica de potenciar el sistema alimentario alternativo en toda la cadena alimentaria (programas y proyectos de producción, comercialización, transformación, distribución y consumo). Se trata de apoyar la articulación de tres "seguridades": seguridad alimentaria de los consumidores (población objetivo consumidor), seguridad en servicios básicos (para toda la población objetivo) y

seguridad en la producción para la población objetivo rural que genera productos prioritarios.

La siguiente propuesta (Cuadro 2), expone cómo podrían incorporarse y articularse las intervenciones alimentarias (entre ellas los PAG) a dos áreas del desarrollo socio-económico 1/. Una de ellas, el sistema agroalimentario de los productos seleccionados como básicos o estrategias (productos prioritarios) para la seguridad alimentaria en la correspondiente cadena alimentaria.

La otra área, los servicios y bienes de demanda social (educación, vivienda salud, saneamiento ambiental y otros).

Las intervenciones alimentarias se realizarían a través de tres tipos básicos de programas y proyectos:

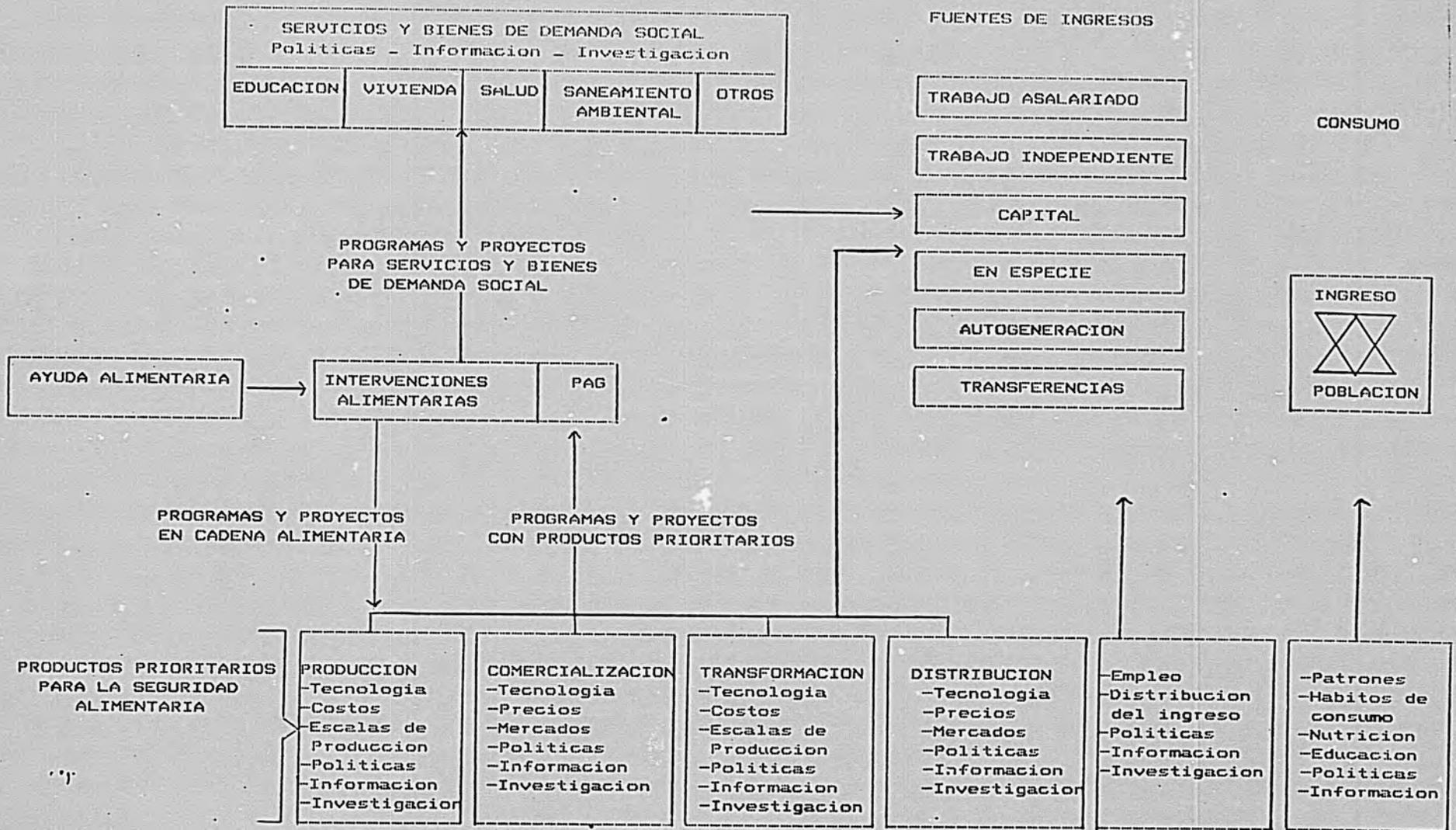
- Programas y proyectos en la cadena alimentaria
- Programas y proyectos con productos prioritarios para la seguridad alimentaria
- Programas y proyectos para servicios y bienes de demanda social.

Estos programas y proyectos no excluyentes son fuentes de ingreso directo o indirecto que tendrán repercusión en el consumo de la población beneficiaria (particularmente en el consumo de alimentos). Las principales fuentes de ingreso a las que hacemos referencia son el trabajo asalariado, el trabajo independiente, el capital, en especie

1/ Cabe reiterar que la incorporación y articulación de los PAG en sentido institucional o sectorial fue tratado en el punto.

CUADRO 2

ESQUEMA DE INCORPORACION DE LAS INTERVENCIONES ALIMENTARIAS Y LOS PAG A SEGURIDAD ALIMENTARIA Y A LOS SERVICIOS Y BIENES DE DEMANDA SOCIAL



206

(alimentos), la autogeneración (por ejemplo: a través de la producción de alimentos para autoconsumo) y las transferencias (subsidios).

Como podrá inferirse, existe una relación entre cada fuente de ingreso (o a veces varias) y una categoría de población, más precisamente una categoría de población objetivo para los tipos de programas y proyectos mencionados. Es decir, para un proyecto se plantea la necesidad de definir cuál es la mejor forma de distribución de ingresos que paralelamente logra mejorar el consumo de alimentos de un beneficiario dado. La respuesta que se dé a este problema sin duda permitirá un mejor diseño de PAG para atacar problemas específicos. En síntesis, existen diversas vías a través de las fuentes de ingreso (existentes o que se deben crear adecuadamente) para que los PAG colaboren a subsidiar el costo de la reproducción social de las poblaciones objetivo.

En tal sentido, una pauta de evaluación será que un proyecto que logre una mayor generación y mejor distribución de ingresos para una categoría de beneficiario dado, y que simultáneamente demuestre alta eficiencia social, nutricional, económica y administrativa, tendrá una alta calificación.

Tratándose de población rural, fundamentalmente la de pequeños productores donde descansa gran parte de la producción de alimentos de la subregión, lo aconsejable serían proyectos hacia la cadena alimentaria que promuevan la autogeneración de ingresos y la producción de excedentes. Pero, cuáles proyectos? El criterio básico de intervención que exponemos tiene en cuenta:

a) Que los alimentos deben servir para producir más alimentos y/o

b) Aprovechar al máximo las posibilidades de incorporación de productos prioritarios para la seguridad alimentaria en los programas (se entiende que productos resultantes en lo posible de una cada vez mayor producción de los mismos) de manera tal que el mercado (demanda) institucional de los PAG, fortalezca la oferta de los mismos, vía concertación de precios, costos y escalas de producción.

Así, por ejemplo, en El Salvador la infraestructura estatal de almacenamiento de granos básicos (sin duda un grupo de alimentos que serán definidos como prioritarios) es deficitaria, en capacidad y calidad (pérdidas post cosecha) lo cual genera problemas de bajos precios a los pequeños productores ya que deben vender a intermediarios, que a su vez controlan los precios de venta a las siguientes fases de la comercialización y distribución. Este problema califica proyectos de alimentos por trabajo que aumenten la capacidad de almacenamiento mediante construcción de silos, paralelamente organizaciones cooperativas para la comercialización.

En transformación, se hace evidente que los proyectos deberían propulsar.

a) Generar valor agregado (agroindustrialización) a los alimentos provenientes de la asistencia alimentaria; y

b) Propiciar la investigación y transferencia de tecnología para producir alimentos de alto valor nutricional y bajo costo, tanto para el mercado institucional como para el mercado ampliado.

Los mercados cautivos representados por los programas escolares y materno-infantiles deberían ser objeto de esfuerzos en materia de industrialización de la asistencia alimentaria y la incorporación de producción nacional. La investigación en tecnología de alimentos para producir raciones escolares y alimentos infantiles de importancia y el aprovechamiento de la capacidad de la industria nacional a esos fines es una pauta para la incorporación del sector privado en los programas.

En distribución, podría considerarse la utilización del mercado ampliado, tiendas de comestibles, para la distribución de alimentos (ver experiencia del PAN de Colombia) y la capacidad del sector privado para la distribución de alimentos hacia las pautas finales.

Los proyectos para servicios y bienes de demanda social tendrían en consideración que los alimentos son un vehículo para la expansión de la cobertura de los mismos. Aquellos proyectos de alimentos por trabajo que se apliquen a la construcción de escuelas o programas de viviendas populares (servicios de agua y eliminación de excretas y basuras) deberían en lo posible aprovechar alimentos generados por la "cadena alimentaria". En el caso de los programas materno-infantiles, la complementación alimentaria debe tener un claro sentido de ampliar la cobertura de servicios de salud, fundamentalmente la de atención primaria, unido a expansión del saneamiento ambiental impactaría en el aprovechamiento biológico de los alimentos.

Como ya se afirmó respecto a la ayuda alimentaria externa, ésta debería negociarse para que los alimentos sean congruentes con las políticas de seguridad alimentaria. A corto plazo, se requiere una

combinación de:

- Aumento de la oferta de alimentos prioritarios de producción interna, a los cuales se puede apoyar en los PAO como mercado cautivo.
- Renegociación del tipo de ayuda ofrecida (alimentos).
- Aumento de los recursos aplicados a la compra de alimentos nacionales, como resultado de la renegociación anterior y de la obtención de recursos de otras áreas de la economía (por ejemplo, redistribución del ingreso sectorial agropecuario que genera la economía de exportación).

Como se observa en el Cuadro, el componente de investigación e información se encuentra asociado a las dos áreas donde se articulan los tres tipos de programas y proyectos propuestos como el mismo a fuentes de ingreso y consumo. Tales componentes pueden planterse como necesidades específicas en el proceso de diseño de los proyectos.

Queda claro que el marco de esta propuesta es la simultaneidad en la acción con las tres propuestas presentadas precedentemente. Sin embargo, existe una cronología o pauta necesaria de aclarar. El "modelo" de intervenciones que esbozamos requiere de insumos de "política" explícita tanto en seguridad alimentaria (particularmente relativo a productos prioritarios) y en servicios básicos de demanda social, como en relación a ingresos y su distribución. Las intervenciones son más o menos complementarias en las metas de consumo propuestas en los sistemas alimentarios alternativos, a los cuales hemos hecho referencia en la tercerrea propuesta, y que serán alcanzables en el marco de una capacidad de ingreso que se le

determine para la población objetivo. Además, las intervenciones en servicios y bienes de demanda social "apoyan" una política generada en cada sector, a la cual las intervenciones alimentarias (PAG) se articulan. Por lo tanto, es un insumo para el diseño de proyectos tener avanzadas las tres propuestas anteriores ya que establecen el marco general para las intervenciones alimentarias y los PAG.

Cabe otra aclaración, la propuesta no es excluyente de otras para mejorar la calidad de vida de la población. Si debe considerarse que su implementación implica definir prioridades de política de desarrollo económico-social, entre ellos, la seguridad alimentaria y la de expansión de servicios básicos de demanda social para la población más carenciada. Si un país opta por un modelo agroexportador con "democratización del PBI", es decir, con redistribución de ingresos (y los cambios en las estructuras de producción y tenencia lo posibilitan) y generación de empleo, priorizando productos no necesariamente alimentarios y ello trae consigo autonomía financiera para importar alimentos; esto se constituye en una opción alternativa a los productos prioritarios para la seguridad alimentaria, tal como fue concebido en este documento. Es decir, la seguridad alimentaria se propone por otras políticas y mecanismos; sólo que esta opción no parece tener sostenedores (14).

BIBLIOGRAFIA

1. INCAP "Lineamientos generales para una estrategia de los Proyectos de Alimentación a Grupos". Proyecto Apoyo Técnico a PAG. Serie Documentos No.011. 25-29 noviembre, 1985. INCAP, Guatemala; C. A. junio, 1986.
2. INCAP, "Estrategias nacionales de los PAG y el proceso de inserción en programas de desarrollo.. INCAP, Guatemala, julio de 1986.
3. "Conclusiones de la Segunda Conferencia Internacional sobre Planificación de la Alimentación y Nutrición". Panamá, 1982.
4. Menchú, Maria Teresa, et. al. "Informe final del Estudio sobre Programas de Alimentación Suplementaria y de Emergencia en Centro América y Panamá. INCAP. Guatemala, abril de 1984.
5. INCAP, "Proyecto Apoyo Técnico a los Programas de Alimentación a Grupos en Centro América y Panamá. INCAP, Guatemala, marzo 1985.
6. Gobierno de la República de Honduras. "Análisis del funcionamiento de los PAG y lineamientos de estrategias". Documento presentado al Seminario "Integración de los PAG en Programas de Desarrollo. Estrategias Nacionales". Antigua, Guatemala 21-25 julio, 1986. Honduras, 1986.
7. Guatemala (documento país). Seminario Subregional sobre Programas de Alimentación a Grupos. Julio, 1986.
8. "Situación de los Programas de Alimentación a Grupos PAG en El Salvador, Documento país". San Salvador, julio, 1986.
9. Gómez, J. et. al. "Patrón normativo para los Programas de complementación alimentaria al grupo materno-infantil de la Subregión Andina". PADT-Alimentos. Junta del Acuerdo de Cartagena. Lima, 1983.
10. Daza, C. et. al. "Enfoque intersectorial de la salud y sus relaciones con la planificación alimentaria-nutricional". En: El proceso de planificación de la alimentación y nutrición. INCAP, Guatemala, 1981.
11. Gómez, j. et. al. "Análisis comparativo de los Programas de Complementación Alimentaria en la Subregión Andina". En: Memorias del 1er. Seminario Taller sobre Programas de Complementación Alimentaria al grupo materno-infantil en la Subregión Andina. JUNAC/CHU/OPS. Bogotá, Colombia 1-5 diciembre, 1980.

12. Uribe, T. "Programas formales y política implícita de alimentación y nutrición en la Subregión Andina. Bases para una estrategia subregional". En: Lineamientos de una estrategia andina de alimentación y nutrición. PADT-Alimentos. Junta del Acuerdo de Cartagena. Perú octubre, 1983.
13. JUNAC. "Seguridad alimentaria en el grupo andino". Junta del Acuerdo de Cartagena. Lima, Perú, 1984.
14. SIECA-FAO. "Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centro América". Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación. Guatemala, mayo 1974. Vol.1.
15. Salazar de Buckle, T. et. al. "Secuencia operativa para la implementación de una estrategia subregional de alimentación y nutrición". En: Lineamientos de una Estrategia Andina de Alimentación, Nutrición. PADT-Alimentos. Junta del Acuerdo de Cartagena. Perú, octubre, 1983.
16. Bressani, R. "Necesidades actuales y futuras de alimentos básicos en Centroamérica y Panamá. INCAP (sin fecha).
17. Gómez, J. "Contribución del Sector Agroalimentario a la Vigilancia Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe". División de Política Alimentaria y Nutrición. FAO. Roma, 1986.
18. Gómez, J. et. al. "Sistema de Vigilancia del Balance Alimentario". Departamento de Desarrollo Agropecuario. Junta del Acuerdo de Cartagena. Lima, 1985.

A N E X O S

ANEXO 1

Tomado de: "La institucionalización del proceso de planificación".
Sáenz/DelCanto/Talavera/Menchú/Bent/Aranda Pastor. En:
El proceso de planificación de la alimentación y
nutrición. INCAP. 1981.

Ante las demandas del poder político, es frecuente que en la práctica los esquemas conceptuales y la secuencia lógica de la planificación alimentaria-nutricional se tengan que adaptar a tales solicitudes. Esto puede conducir a la formulación o a la ejecución de proyectos o intervenciones, en beneficio de grupos muy afectados de la población desnutrida. No debe olvidarse que paralelamente debe continuarse el análisis sistemático de la problemática alimentaria-nutricional, con el fin de proponer un tratamiento integral al problema. Para el financiamiento de tales proyectos es conveniente conseguir su inclusión en planes operativos anuales, que constituyen la forma en que los planes nacionales de desarrollo se plasman en los presupuestos nacionales. Esto requiere un esfuerzo adicional de promoción, tendiente a obtener tanto el apoyo del nivel de decisión como la acción del nivel técnico en tal sentido.

Una de las mayores dificultades para la selección de proyectos de intervención consiste en la escasez de metodologías adecuadas para determinar su impacto nutricional. Dicha selección no es simple, dado su significado político; así, por ejemplo, los programas de alimentación complementaria pueden representar una forma masiva y rápida de llevar a cabo una redistribución del ingreso; sin embargo, es más frecuente que se realicen con criterios diferentes que, en vez de acelerar el desarrollo nacional, más bien lo frenen aumentando así la dependencia.

La preferencia por el corto plazo y por grupos muy específicos de problemas y de población tiene su justificación fundamentalmente de tipo político y económico, pero implica postergar soluciones más

permanentes, más eficientes y de mayor cobertura. No obstante, nuestra experiencia nos ha enseñado que quien logre llevar a cabo con éxito proyectos como los mencionados, tiene la posibilidad de ser apoyado por las autoridades nacionales en la formulación y la ejecución de un plan nacional de alimentación y nutrición a mediano plazo.

Al igual que en cualquier otro proceso de planificación, en lo que al desarrollo de la planificación alimentaria-nutricional se refiere, se debe tratar de imprimir una doble dinámica, con el fin de lograr a la vez el máximo de racionalidad sustantiva y de racionalidad formal. Entendemos por racionalidad sustantiva la forma de determinar objetivos realmente significativos, y los cambios necesarios para alcanzarlos. Consideramos racionalidad formal la búsqueda de la interrelación óptima entre los medios y los fines, o sea la búsqueda de mayor productividad. En la práctica es difícil lograr la coincidencia de ambas racionalidades y más bien es frecuente que se presente antagonismo entre ellas. Es así como sucede con frecuencia que los planes, programas y proyectos tomen en consideración aspectos puramente formales, sin impacto en lo sustantivo. Por el contrario, en otras ocasiones sólo se persigue el cambio social y se descuida el análisis de las posibles reacciones que tal cambio provocaría y el estudio de los mecanismos técnicos necesarios para apoyar los procesos que se producirían como resultado del mismo.

Con base en lo anterior, creemos que la planificación alimentaria-nutricional no puede permitirse el lujo de descuidar ninguna de las dos racionalidades al analizar la problemática que le corresponde, las distintas alternativas de solución y sus probables

resultados. Esto implica que, cualquier propuesta de cambio estructural debe tomar en consideración tanto la viabilidad política de la propuesta como la factibilidad técnica de poner en marcha los mecanismos necesarios para sustentarla. Estos aspectos deben tenerse presentes no sólo al diseñar una estructura responsable del proceso sino también, y en forma muy especial, a lo largo de todo el tiempo que duren sus funciones.

Se deberán hacer todos los esfuerzos posibles para involucrar al mayor número de organismos y de centros de poder en el apoyo a los proyectos resultantes del proceso. En tal sentido, debe tenerse presente que "la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder". Por otra parte, el planificador al servicio del sector público que olvide que es un funcionario del gobierno y no un competidor del político, puede caer fácilmente en el aislamiento y condenar a sus modelos al papel de documentos de valor meramente académico o ideológico.

Por último, al institucionalizar una estructura responsable del proceso de planificación alimentaria-nutricional, debe tenerse presente que la misma tiene sentido y posibilidades de perdurar o crecer --cualquiera que sea el régimen político imperante-- en la medida en que permita; a) presentar al político un cuadro claro de cómo lograr los objetivos de sus planteamientos políticos o económicos; y b) suministrarle información oportuna y adecuada para ayudarlo en el proceso de generación y toma de decisiones.

ANEXO 2

Tómado de: SIECA/FAO "Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica". Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana/ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Guatemala, Mayo 1974. Vol. 1.

Fundamentos de un conjunto de objetivos básicos y enunciado de las principales políticas y acciones para su consecución.

Los objetivos básicos para una estrategia de desarrollo agrícola a largo plazo en Centroamérica, pueden sintetizarse así:

- (1) Asegurar a toda la población agrícola un nivel mínimo de ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas y vitales.
- (2) Asegurar una más equitativa distribución del ingreso agrícola entre la población agrícola.
- (3) Maximizar la capacidad de absorción de mano de obra del sector agrícola.
- (4) Mejorar los niveles nutricionales de la población;
- (5) Dinamizar la demanda regional de productos agrícolas;
- (6) Estimular una expansión en la demanda extrarregional de productos agrícolas;
- (7) Obtener un crecimiento más rápido y sostenido de la producción y el ingreso del sector agrícola.
- (8) Asegurar al máximo posible el autoabastecimiento a nivel regional de todos los productos agrícolas;
- (9) Asegurar la participación del sector agrícola en el financiamiento del desarrollo (incluido su propio financiamiento); y
- (10) Establecer condiciones tendientes a garantizar la libre movilidad de los factores de producción transferibles entre los países de la

Región Centroamericana.

Es de primaria importancia señalar que estos objetivos no son, ni pueden ser tratados como independientes o aislados entre sí, puesto que necesariamente han de ser considerados en un bloque, en el que todos son complementarios y se condicionan mutuamente.

Reiterando lo manifestado con respecto a la obligada concatenación de los diez objetivos básicos enunciados, es importante subrayar que las políticas de producción por sí solas no conducen al logro de los objetivos prefijados en cuanto a la distribución y los niveles de ingreso, pues mucho depende de la forma que asuma la organización social de la producción en el sector agrícola, para que puedan generarse dentro del sector los ingresos que se postulan y la equitativa distribución que se requiere. En otras palabras, no cualquier política de producción se traduce en ingresos altos ni en una mejor distribución de los mismos; precisamente, único de los aspectos a que se ha tratado de dar respuesta en el estudio es qué tipo de estructura social y qué tecnología habría que establecer en el sector agrario para que se puedan obtener tales resultados.

De un modo general, dadas las condiciones actuales y potenciales de los cinco países del área, la estrategia global del desarrollo de las economías centroamericanas y del proceso de integración tendría que orientarse hacia una ampliación rápida y efectiva de los mercados internos, aprovechando al máximo para esto la potencialidad existente al interior de la gran masa de centroamericanos que hoy se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo. Si esto se acepta como principio común, necesario será convenir en que el asegurar mínimos de

ingreso por habitante ^{1/} y una mejor distribución general del ingreso se convierten en objetivo básico de la estrategia global. Si el esfuerzo por mejorar la actual distribución del ingreso es asumido por los cinco países del área, la reasignación de los recursos productivos entre la población aparece como una consecuencia necesaria.

Ahora bien, cuando la mejor distribución del ingreso es aceptada como objetivo primario de la estrategia global, tendrá por consiguiente que ser adoptada en la estrategia de desarrollo agrícola, máxime si se considera que la mayoría de los estratos más pobres de la población se encuentran en el medio rural.

Una tal política tendría que conducir a ingresos más adecuados para el gran número de pequeños productores y trabajadores del agro como la única vía para llegar, desde el punto de vista económico, a una fuerte expansión del mercado interno de productos primarios y elaborados que el Mercado Común está en condiciones de producir; y desde el punto de vista social, al mejoramiento de las condiciones de vida y en particular de los niveles nutricionales de vastos sectores de la población, cuya situación precaria se traduce, entre otros indicadores, en una de las tasas de mortalidad más desfavorables del mundo.

La mejor distribución del ingreso tendría así que ser considerada como el objetivo principal de la estrategia común de desarrollo del

^{1/} La tasa de crecimiento demográfico que acompañe al proceso de desarrollo será necesariamente la resultante de la tendencia histórica y de las aspiraciones que las sociedades centroamericanas se planteen en materia de desarrollo económico y social, per cápita.

sector agropecuario, dentro del conjunto indisociable de objetivos básicos, los que así resultan jerarquizados en orden de prioridades.

Los actuales niveles de consumo per cápita de productos de origen agrícola permiten comprobar dos hechos fundamentales: primero, que en lo relativo a niveles de ingesta de nutrientes, gran parte de la población no satisface sus requerimientos mínimos, y segundo, que para esa misma población la elasticidad ingreso del consumo de alimentos se acerca a la unidad, lo cual significa que cualquier incremento en el ingreso será destinado, casi en su totalidad, al consumo de alimentos. De aquí la importancia que el modelo sectorial de desarrollo agrícola otorga a la mejor distribución del ingreso entre la población y al crecimiento del mismo en términos globales y sectoriales.

La incorporación de los aspectos nutricionales en los análisis globales de los modelos de desarrollo permite evaluar el impacto de eventuales limitaciones sobre la ración alimentaria media; de esta forma resulta posible identificar los productos que tendrían un efecto favorable o desfavorable sobre el equilibrio de la ración, así como formular las orientaciones que resulten deseables, con el propósito final de ajustar la oferta y la demanda, por producto o grupos principales de productos.

En términos generales, la política nutricional se expresaría a través de un conjunto de medidas ordenadas a conciliar los niveles de la demanda, la oferta y las necesidades nutricionales, atenuando en lo posible las distorsiones contrarias al interés colectivo, que derivan de las preferencias particulares del consumidor, de lo que efectivamente puede ser puesto a su disposición, y de lo que no es

fisiológicamente necesario.

Una mejor distribución del ingreso es condición para obtener un mejoramiento significativo en los niveles nutricionales de la población centroamericana; sin embargo, una política nutricional integral implica también acciones concurrentes, entre las que merecen destacarse las de tipo educativo, tendientes por un lado a integrar la enseñanza de la nutrición en los profesionales del agro y la económica en general, y por otro a orientar y mejorar las preferencias de los consumidores, con dedicación de programas específicos a los sectores vulnerables (pre-escolares, madres gestantes, etc.). Esta concepción supone, por otra parte, la necesidad de incorporar especialistas en materias de nutrición en los equipos de planificación global y sectorial agrícola.

El autoconsumo tiende a disminuir a nivel nacional a medida que los cultivos comerciales se desarrollan, el proceso de proletarización en el medio rural se acentúa y las migraciones a los centros urbanos se aceleran, con la consecuente concentración de la población en grandes núcleos; es así como progresivamente aumenta la dependencia del consumidor con respecto a las redes de distribución. Este proceso suele provocar cambios importantes en la composición de la demanda y, como frecuente corolario, que la oferta no alcance o que aparezca incapaz de asegurar el abastecimiento de estas nuevas zonas abiertas al mercado. En la región, tal ha sido principalmente el caso de algunos cereales, los aceites vegetales y los productos pecuarios.

Frente a la rápida concentración de la demanda, los productores de bienes de consumo interno continúan desorganizados, y muchos de

ellos entregan al comercio tan sólo pequeños excedentes de una producción aún orientada a la subsistencia; otros, principalmente los productores dueños de grandes fincas se orientan a la producción de renglones de exportación o de producción extensiva. La insuficiencia de la oferta se agrega así a las inadecuaciones de la infraestructura y de los canales de comercialización.

Debido al prestigio atribuido a los hábitos alimentarios de las clases acomodadas, la imitación de tales comportamientos junto con el mal funcionamiento de las fuentes de aprovisionamiento tradicional, determinan que la demanda familiar por ciertos bienes crezca en estas sociedades a un ritmo más rápido que el consentido por la marcha de los ingresos. En las clases pobres esto conduce a improvisaciones desfavorables a su dieta, y contribuye a reforzar una tendencia hacia la importación. Frente a esta situación adquieren importancia las políticas tendientes a frenar el consumo de productos importados (principalmente trigo y leche) las que tendrían que ser acompañadas por la puesta en obra de los resultados de la investigación tecnológica alimentaria para sustituir productos alimenticios de importación; por ejemplo, la introducción de cereales locales (como el maíz) e incluso harina de tubérculos en la panificación o procesos similares; el adelantamiento de procesos como el ya iniciado en Guatemala para la producción de mezclas vegetales de alto valor proteico y bajo costo, que permitirían abastecer a la población vulnerable con un producto similar a la leche; o la promoción en el mercado de diferentes sémolas precocidas basadas en maíz. La tecnología otorga a estas preparaciones alimentarias el prestigio y la sencillez de empleo que facilitan su difusión en el medio urbano;

tales preparaciones satisfacen la tendencia del consumidor hacia los productos elaborados y, si fuesen adecuadamente orientadas, podrían significar una interesante transferencia adicional de recursos de las ciudades al medio agrícola real.

Las leguminosas de grano seco revisten un interés excepcional para mantener la calidad de la ración en los estratos pobres, en razón de su fuerte contenido de proteínas, de su aptitud para colmar los déficits en licina de los cereales, y de su riqueza en ciertas vitaminas de que carecen las dietas pobres en productos animales.

La fuente de proteínas y nutrientes para este grupo de niños, así como para las madres gestantes, ha sido tradicionalmente la leche; la producción nacional y regional de este alimento es insuficiente y hasta la fecha ha estado justificando las importaciones y también la recepción de donaciones externas. Se justifica así la conveniencia de adoptar a nivel de países y de región una política que promueva el desarrollo industrial de mezclas vegetales de alto valor proteínico y de bajo costo, con el propósito de abastecer a la población vulnerable con un producto similar a la leche, y también para sustituir las importaciones, alcanzar una independencia de las donaciones y fortalecer las políticas lecheras nacionales. Se considera que el INCAP, en colaboración con otros organismos regionales y los países mismos podrían elaborar los proyectos industriales correspondientes.

La planificación del desarrollo tanto global como sectorial y agropecuario en particular, tendría que incluir en grado importante y explícito una política nutricional definida. Esto exige, desde luego, una información más perfeccionada y desagregada que la actualmente

disponible en Centroamérica, puesto que la insuficiencia de estadísticas pertinentes y su reemplazo por premisas muchas veces irreales, puede conducir al estogimiento de políticas inoperantes. También se ha advertido con alguna frecuencia que, en los planes nacionales o en estudios especiales, la planificación nutricional es tratada desde la óptica restringida de disciplinas aisladas, lo que conduce a resultados parciales imposibles de ponderar y comparar adecuadamente; menos estudios aislados más estudios integrados debería ser la principal orientación de las investigaciones futuras en este campo.

25

A N E X O 8

INFORME PARCIAL DEL LICENCIADO GENARO SANCHEZ

18

MANEJO GERENCIAL

I. ANTECEDENTES

El concepto de gerencia como mecanismo de toma de decisiones hacia la consecución de objetivos, mediante el uso de recursos asignados por una programación de actividades sujetas a un sistema de control y retroalimentación, es aplicable a la mayoría de situaciones en las cuales, como en los PAG, algún objetivo y meta deben ser satisfechas usando recursos y cumpliendo actividades.

Lo que distingue a un proceso gerencial industrial, comercial, o de cualquier índole y lo tipifica, no es tanto cómo se fijan objetivos y planifican recursos y actividades, sino más bien:

- (1) Cuál es el proceso de toma de decisiones en la ejecución del plan y estrategia empresarial.
- (2) Cuál es la responsabilidad asignada a los mandos medios y superiores.
- (3) Cuál es la autoridad inherente a la responsabilidad, para promover cambios de curso de acción en las variables críticas del proceso, según los cambios de ambiente y entorno empresarial afecten el plan operativo dentro de las normas y procedimientos.

Sólo cuando la gerencia tiene capacidad institucional para acomodarse a la situación: acción del medio → reacción de la empresa, podríamos decir con propiedad que el gerente desempeña a cabalidad su papel. De lo contrario, podría ser un administrador, contabilizador, controlador o cualquier otra cosa, menos un gerente, -especialmente si individuos externos al proyecto toman decisiones gerenciales que lo afectan, asumiendo así el papel de gerente paralelo .

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores, desarrollados más ampliamente en el Anexo 1 (Gufa para la aplicación de conceptos básicos), pasamos a investigar si ese marco conceptual tienen aplicación práctica en la gerencia de los programas de ayuda alimentaria, su planificación y control gerencial. Asimismo, será objeto de investigación la formación, funcionamiento y efectividad de la cadena de mando dentro del proyecto, para estudiar aspectos relacionados a:

- Aplicación y uso del poder/mando.
- Estilo de mando.
- Delegación y control del mando.
- Aspectos relevantes organizacionales propios de este tipo de actividad empresarial, que definen su carácter y cultura organizativa;

los cuales son puntos básicos que definen el papel que jugará la gerencia en esa organización y el grado de flexibilidad operativa asignado por los Directores, -especialmente si el papel abarca actividades de cabildeo y concertación con grupos que no están bajo su autoridad directa y control, lo cual es una dilución que su cadena de mando que afectará la eficacia de la gestión.

II. CONTENIDO

Se han identificado dos niveles importantes en el proceso de un PAG, sea PAMI, PAE o cualquier tipo:

- A. Nivel Directivo - Donante y Ministerio
 - i) Instancia política/directiva
 - ii) Instancia técnica de planificación operativa
 - iii) Ejecución y Control

B. Nivel Operativo - Organismo Ejecutor

i) Regional

ii) Local

Cada nivel funciona con diferente grado de abstracción en la planificación, fijación de objetivos y control operacional del proyecto, siendo el gerente el que logra traducir los lineamientos, directrices y políticas del Nivel Directivo en logro de metas del nivel operativo.

Por tanto, la investigación enfatizará la aplicación del modelo gerencial y su proceso a cada uno de los niveles e instancias, tratando de hacer surgir los principales puntos que influyen en:

A. Planificación de:

- objetivos
- actividades
- recursos
- control
- mando, autoridad, responsabilidad, coordinación.

B. Análisis Ambiental, para determinar qué factores afectan la ejecución del programa, y que todo gerente debe dominar para poder plantear cursos alternos de acción ante factores cambiantes previsibles e imprevisibles.

C. Normas, procedimientos y métodos que garanticen, a la luz de experiencias,

i) la definición de cada actividad, recurso, objetivo, resultado, control, y

ii) la ejecución del plan operativo dentro del entorno analizado.

El Anexo 2 (Niveles de Encuesta y Entrevistas) describe un listado de preguntas, áreas de preguntas e investigación básica por nivel e instancia. Se pretende abordar puntos y temas desencadenantes que conduzcan a introspecciones globales, en vez de puntos específicos operativos caracterizados por pobreza de contenido que no aportan visualizaciones del problema investigado.

III. INSTRUMENTOS

1. Programas de Alimentación Materno-Infantil

a. Caracterización. Los siguientes puntos ayudan a definir el carácter de los PAMI, dándoles su sello propio que lo diferencia de otros PAG.

*Beneficiario:

- La oferta de alimentos lo incita a visitar el Centro o Puesto de Salud, abriendo así más oportunidades para la administración de otros servicios.
- Aunque es conocido el censo poblacional objetivo del programa, no hay certeza sobre la cautividad/lealtad del beneficiario al programa.
- Varias causas afectan la lealtad, pudiendo mencionar: distancia al centro, accesibilidad, situación familiar (madres sin posibilidad de dejar los otros hijos para ir al puesto con la frecuencia establecida), grado de satisfacción producido por la ración; la poca lealtad también provoca situaciones de incertidumbre en cuanto al logro de las metas del puesto/centro y objetivos generales del programa.

*Programación de actividades y asignación de recursos

- La caracterización del beneficiario impone el uso de técnicas de programación bajo situaciones de incertidumbre, ya que nunca se sabe exactamente el grado de respuesta y aceptación del producto. La situación es muy similar a la de los vendedores de hot-dogs en los estadios, en la cual sí preparan

100

pocos chorizos y panes, dejan de vender y ganar, y si preparan muchos, tienen el riesgo de sobrante y pérdida al día siguiente. Esa característica se mantiene para todas las actividades programables del plan operativo desde el nivel directivo hasta el operativo local.

*Coordinación inter-institucional

- La administración de los diferentes servicios ofrecidos a la comunidad pueden estar en el ámbito del Ministerio de Salud, o compartidas con otras instituciones y ministerios. Lo anterior define el tipo de actividades de coordinación que deberían implementarse.

Los puntos anteriores son solo indicativos del tipo de análisis que debe hacerse a mayor profundidad para determinar un perfil operacional del programa, con sus principales características y toque individual. Al tener un análisis detallado del programa y su perfil, se podrá:

i. Reconocer los factores y fuerzas que mueven al consumidor-beneficiario, de tal forma que el diagnóstico sea más valioso y los instrumentos más eficaces.

ii. Identificar los patrones de comportamiento por región y centro para programar actividades y asignar recursos de forma ajustable, predecible y confiable para períodos cortos de tiempo minimizando riesgos y ampliando coberturas. El análisis ambiental a todos los niveles jugará un papel importante aportando información sobre factores ajenos al manejo que afectan la programación y presupuestación y su diagnóstico.

iii. Establecer el tipo y estilo de gerencia más adecuado a los niveles de responsabilidad y autoridad multi-institucional. La etapa de diagnóstico usará el perfil para diseñar los instrumentos que detecten, confirmen

y verifiquen el estilo real de gerencia usado, y propondrá el más adecuado en base a todos los puntos diagnosticados.

2. Programas de Alimentación Escolar

a. Caracterización

* Beneficiario

- Si un objeto del programa es mejorar la alimentación de los alumnos, podríamos concluir que la población estudiantil "cautiva" de cada centro escolar es una de las principales características de los PAE. Los factores que afectan asistencia y deserción, aunque englobados en otros objetivos del programa, se escapan realmente del manejo gerencial, sobre todo si el participante pierde su status de alumno. Sin embargo, el fenómeno de la deserción deberá ser considerado en el análisis ambiental como factor modificante de la planificación operativa.

- Los alumnos tienen diferencias en necesidades de ayuda nutricional y distribución de su tiempo hábil del día para compartir entre tareas escolares y domésticas

* Programación de Actividades

- En los PAE's es más pronosticable la asistencia escolar en cualquier semana de cualquier mes que en la mayoría de programas de ayuda alimentaria. Sin embargo, por servir comida preparada para consumo inmediato surge la necesidad de usar refinamientos en la programación de actividades y asignación de recursos.

- Los datos estadísticos disponibles en el Ministerio de Educación serán la base para calcular y programar las actividades en cada nivel.

24

* Coordinación Institucional

- La organización aparentemente lineal del programa con una cadena de mando percibida sin derivaciones facilita la definición del estilo de gerencia y control.

- Existe mucha información en otras instituciones para hacer un análisis ambiental a fondo en cada area de investigación, de tal modo que se logre un perfil bastante claro del programa y causas que afecten externamente su funcionamiento (p.i., ciclos agrícolas, estaciones, etc.).

Nuevamente, los puntos mencionados son indicativos de lo que debe contener un perfil de los PAE, de tal forma que, usando ese perfil, se diseñen más específicamente los instrumentos y estén orientados a detectar y medir situaciones reales de funcionamiento. En la medida que se logre lo anterior se llegará a un diagnóstico sano y confiable.

IV. El Anexo 3 define las áreas de investigación y preguntas del Anexo 2, de tal modo que se capte cual es la intencionalidad en cada caso y se pueda adaptar la pregunta a situaciones específicas del funcionamiento de un programa.

ANEXO 1

GUIA PARA LA APLICACION DE LOS CONCEPTOS BASICOS DE PLANIFICACION, PRESUPUESTACION Y CONTROL EN PEQUEÑAS EMPRESAS

I. MARCO CONCEPTUAL

A. Medición de Ejecutoria Gerencial

Un gerente es, ante todo, un tomador de decisiones. Sus decisiones, normalmente, se toman en dos direcciones: para administrar recursos (humanos, económicos, físicos) y para alcanzar objetivos (de crecimiento, de producción, de ventas, financieros). En la administración de los recursos, el criterio debe ser eficiencia, que es la relación insumo producto, en otras palabras, la optimización en el uso de los recursos para obtener los mejores productos. Para alcanzar los objetivos, el criterio debe ser eficacia, interpretada como el nivel de logro de esos objetivos.

Los instrumentos con que cuenta el gerente para administrar sus recursos son dos: El presupuesto y el plan de trabajo. El grado de cumplimiento de ambos, le dará la pauta para autoevaluar su ejecutoria desde el punto de vista de la eficiencia. El logro de sus objetivos, se fundamenta en su estilo de liderazgo y en su capacidad para motivar a su equipo de trabajo impulsándolo a moverse en la dirección que trazan los mismos objetivos. Pero de poco sirve conocer los resultados al final del periodo para congratularse o lamentarse; es imprescindible para la salud de la empresa que existan mecanismos de alarma oportuna que faciliten la aplicación de medidas correctivas. Esta alarma se llama control y debe activarse con información, sobre la marcha de las operaciones. (Ver Gráfico 1).

B. El Proceso de Planificación, Presupuestación y Control

La ejecución de la estrategia en una pequeña empresa, al igual que en las medianas y las grandes, requiere de un proceso lógico que toma como

punto de partida la fijación de objetivos que deben ser claros, precisos, medibles y alcanzables en un período dado de tiempo, normalmente un año. Definidos los objetivos el siguiente paso es determinar las actividades que debe realizar la empresa para poder alcanzarlos; por ejemplo: Entrenamiento de operadores de máquinas, compra de maquinaria, preparación de afiches de propaganda, etc. A continuación deben asignarse los recursos humanos, físicos y económicos requeridos para realizar las actividades. Todo esto debe conducir a la preparación de dos documentos: un presupuesto de ingresos y costos y un plan de trabajo.

Durante la ejecución de las operaciones, como se indicó antes, el gerente debe estar en capacidad de ejercer un control adecuado y para ello requiere información oportuna, relevante y confiable, que le permita tomar las decisiones y efectuar los ajustes necesarios en sus planes para poder alcanzar los resultados esperados. (Ver Gráfico No.2)

II. GUIA PARA APLICAR LOS CONCEPTOS DE PLANIFICACION, PRESUPUESTACION Y CONTROL

A continuación, en forma de criterios, preguntas y orientadoras y ejemplos, se presenta una guía que puede servir en la tarea. No es exhaustiva; por tanto, debe ampliarse y adecuarla a las circunstancias.

A. Fijación de Objetivos

(1) Criterios Básicos:

- Claridad
- Factibilidad
- Mensurabilidad

(2) Preguntas Orientadoras:

- * ¿Qué resultados espera y cree poder obtener?
 - En volúmenes de producción y ventas?
 - En mejoras en el proceso productivo?
 - En servicio a sus clientes?
 - En reducción de costos?
 - En mejoras en el clima organizacional?
 - En comunicación con su mercado?
 - En relaciones con sus proveedores?
 - En utilidades?
- * ¿Cómo se pueden medir esos resultados?
 - En forma numérica, mediante análisis de variaciones?
 - En forma de indicadores? ¿Cuáles?
- * ¿Qué tan factible es lograr esos resultados?

(3) Ejemplos:

"Incrementar las ventas de camisas en un 30% respecto al año anterior" y "Mantener los gastos generales al mismo nivel de 1984" son ejemplos de objetivos claros y fácilmente medibles. "Captar más mercado" es un ejemplo de objetivo vago, incompleto y difícil de medir. "Mejorar el clima organizacional" es un típico ejemplo de objetivo intangible que no se puede cuantificar; sin embargo pueden establecerse indicadores, parámetros, o mecanismos para evaluar mejoras en ese aspecto: disminución en los índices de rotación de obreros, encuestas anónimas entre los empleados o disminución del volumen de quejas, podrían ayudar en tal sentido. 1/

B. Determinación de Actividades

(1) Criterios Básicos

- Relación directa con objetivos
- Factibilidad
- Capacidad interna para realizarla

(2) Preguntas Orientadoras

- * ¿Qué actividades deben y puede realizar la empresa para alcanzar cada uno de sus objetivos?
- * ¿Cuándo debe realizarse cada actividad?
- * ¿Cuánto cuesta realizar cada actividad?
- * ¿Qué formas alternativas hay para realizar cada actividad?
- * ¿Tiene capacidad la empresa para realizar todas las actividades?
- * ¿Quién o quiénes pueden realizar mejor esa actividad?

(3) Ejemplos

Para un objetivo de "Reducir los costos directos de fabricación en un 5%" podrían determinarse actividades tales como:

- Efectuar un análisis de tiempos y movimientos para identificar formas de mejorar la eficiencia de las operarias.
- Instalar una banda transportadora que elimine el proceso de trasladar materias primas manualmente.

Obviamente, la factibilidad de las actividades debería evaluarse a la luz de las características de la empresa, los recursos disponibles y los costos que estarían involucrados.

C. Asignación de Recursos

(1) Criterios Básicos

- Disponibilidad
- Idoneidad
- Aptitud

(2) Preguntas Orientadoras

* ¿Qué recursos se necesitan para desarrollar cada actividad?
¿Están disponibles?

* ¿Quién será el responsable de cada actividad? ¿Es idóneo?
¿Es apto?

* ¿Qué apoyo necesita el responsable para desarrollar cada
actividad? ¿Son fondos? ¿Es equipo? ¿Es entrenamiento?

* ¿Quién, cómo y cuándo debe suministrar el apoyo requerido?

(3) Ejemplos

Para la actividad definida como "Efectuar un estudio de tiempo y movimientos para mejorar la eficiencia de las operarias" la asignación de recursos podría tener la siguiente forma:

Fecha Tope: Diciembre 20, 1985 (Reporte entregado)

Recursos Necesarios: Ingeniero Industrial - Consultor - Contratado por 15 días. Cotización presentada P/15.000.

D. Elaboración del Presupuesto

(1) Criterios Básicos

- Simplicidad
- Facilidad de control
- Base histórica
- Sensatez en los pronósticos
- Desagregación por unidades de tiempo

(2) Preguntas Orientadoras

* ¿Se han contemplado todos los posibles ingresos y egresos?
¿Todas las actividades previstas?

* ¿Se han tomado en cuenta los factores de inflación y devaluación?

* ¿Se pueden identificar las variables clave? Variables clave son aquellas que:

- Pueden cambiar inesperadamente
- Su variabilidad afecta significativamente los resultados
- No suelen ser captadas por el sistema contable normal

* ¿Tienen las cifras una base histórica razonable? Tendencias del mercado, tendencias de costos, ejecutoria de ventas, estacionalidad?

(3) Ejemplos

Existen varias formas y sistemas de presupuestación; sin embargo, para la pequeña empresa, talvez lo más apropiado sería utilizar el procedimiento y el formato de un estado de resultados proyectado, pues evita duplicidad de esfuerzos y facilita el control. El nivel de desagregación de los rubros deberá determinarse con base en las características de la empresa y la importancia relativa de cada variable para facilitar su control.

E. Diseño del Plan de Trabajo

(1) Criterios Básicos

- Claridad
- Calendarización
- Inclusión de todas las actividades
- Factibilidad
- Sencillez

(2) Preguntas Clave

- * ¿Qué? (Actividad)
- * ¿Para qué? (Objetivo)
- * ¿Quién? (Responsable)
- * ¿Cuándo? (Cronograma)
- * ¿Dónde? (Lugar)
- * ¿Cómo? (Procedimientos)

(3) Ejemplos

Existen muchas y muy variadas formas de elaborar un plan. Lo que realmente importa es que responda a todas las preguntas claves en forma entendible para el empresario y los ejecutores. En el Cuadro No.2 se presenta un ejemplo simplificado en una matriz, que puede desplegar y mantener visible el gerente, en su oficina. Este modelo u otro similar puede ser, tal vez, más apropiado que la redacción de un documento, especialmente en el caso de la pequeña empresa.

F. Definición del tipo y forma de presentación de la información requerida

(1) Criterios Básicos

- Confiabilidad
- Pertinencia
- Relevancia
- Oportunidad

(2) Preguntas Orientadoras

* ¿Qué información relevante se requiere y es pertinente para el control de las variables identificadas como clave?

* ¿Cómo se puede obtener esa información?

* ¿Quién puede y debe obtenerla?

* ¿Cuál formato sería el más apropiado para facilitar su interpretación y análisis?

* ¿Con qué frecuencia debe recibir el gerente esa información?

(3) Ejemplos

La información necesaria para el control varía, tanto en su naturaleza como en la forma de presentación, dependiendo de el tipo de empresa y de las variables identificadas por el empresario

como clave. Es importante destacar que si bien es cierto que el origen de gran parte de la información, debe ser el mismo del cual se nutre la contabilidad de la empresa, sus características son muy diferentes, pues la información contable nos cuenta lo que pasó y en realidad, lo que necesitamos saber es lo que está pasando en un momento determinado y respecto a una o más variables consideradas como críticas. Supongamos una pequeña empresa cuyos costos de producción tienen un componente de más de 30% de insumos importados y opera en un país en donde existe un mercado libre de divisas que fluctúan con base en oferta y demanda y en forma errática. Es evidente que la variable insumos importados resulta crítica para el empresario y necesita tener información al día sobre los cambios en el mercado de divisas para adquirir sus dólares en los puntos más bajos. De nada le sirve esperar a que el contador haga ajustes al final del período en el estado de resultados. Tal vez su fuente de información debe ser una casa de cambios y la forma de obtención más apropiada un contacto telefónico diario que le permita elaborar un cuadro en que pueda basar sus decisiones de importación.

G. Establecimiento de Controles

(1) Criterios Básicos

- Importancia relativa de las variables (magnitud)
- Probabilidad de desviaciones (variabilidad)
- Impacto de las desviaciones en los resultados
- Necesidad de acción inmediata
- Costo de ejercer el control
- Factibilidad de ejercer el control

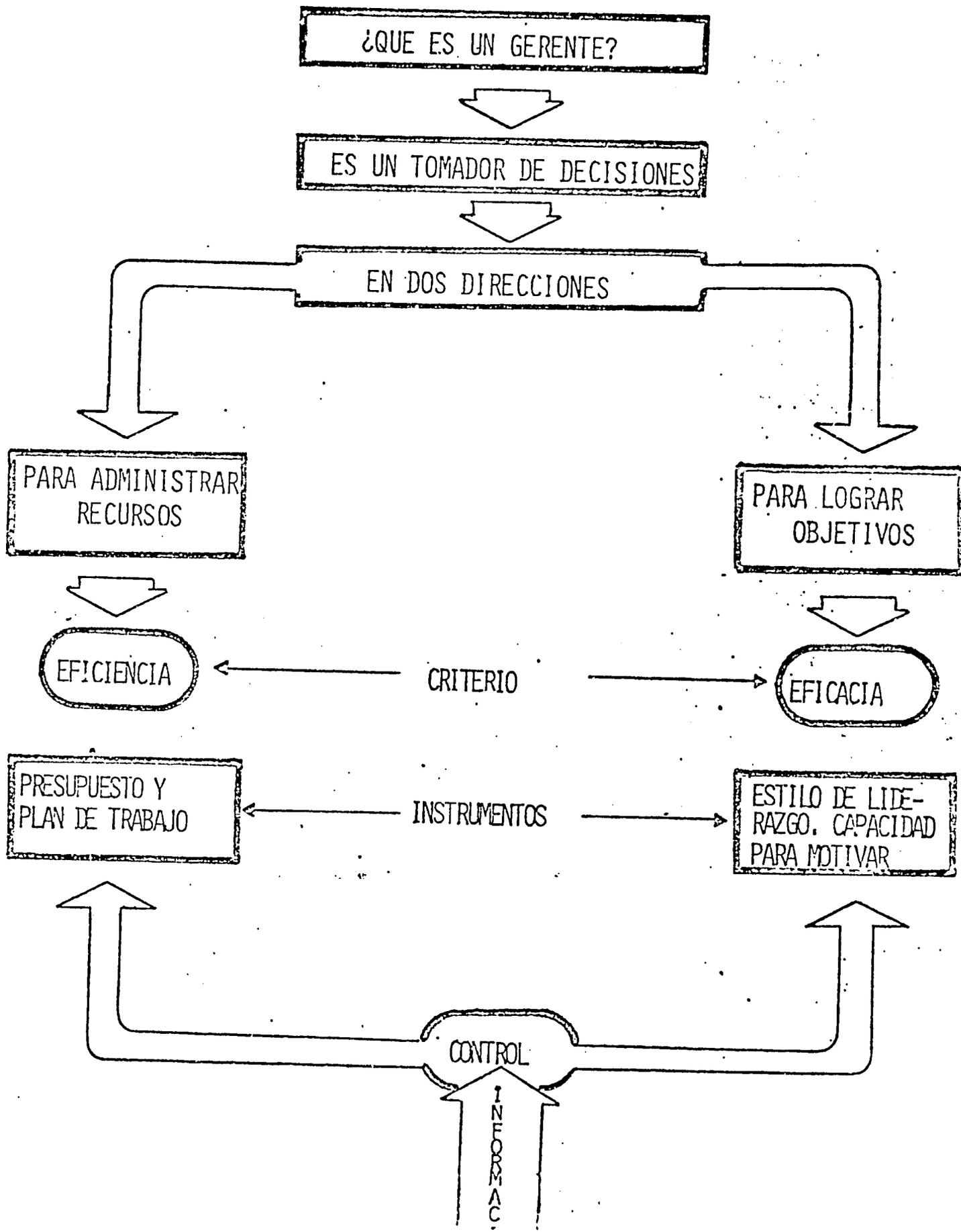
(2) Preguntas Orientadoras

- * ¿Qué se debe controlar?
 - ¿Con qué prioridad?
 - ¿Con qué grado de control?
- * ¿Cuándo se debe controlar?
 - ¿Con qué frecuencia?
 - ¿Con cuánta puntualidad?
 - ¿En forma esporádica?
- * ¿Cómo se puede controlar?
 - ¿Mediante normas?
 - ¿Mediante reportes?
 - ¿Mediante inspección?
 - ¿Mediante análisis de variaciones?
- * ¿Qué incentivos son necesarios?
 - ¿Retroalimentación?
 - ¿Premios y sanciones?
 - ¿Clima organizacional?
- * ¿Quién debe controlar qué?

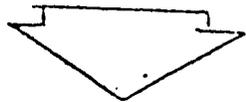
(3) Ejemplos

Es fundamental entender que no todas las variables susceptibles de cuantificación pueden ser controladas, ni todas las variables ameritan control. La magnitud de las variaciones y su relación con el presupuesto deben considerarse en conjunto al momento de analizarlas. No tiene sentido que el gerente pierda su tiempo controlando el rubro "Suministros de Oficina" porque muestra una variación negativa del 150% cuando sólo representa el .03% del presupuesto total de gastos. Tampoco debe descuidar el control de una partida, por ejemplo, materia prima porque sólo muestra una pequeña variación negativa del 2% cuando representa un 70% del total de los costos de fabricación. Hay otras variables sobre las cuales no tiene ningún control pues están afectadas por factores externos tales como políticas de gobierno sobre salario mínimo, arrendamiento, etc.

GRAFICO No. 1



PROCESO DE PLANIFICACION-PRESUPUESTACION Y CONTROL



OBJETIVOS



ACTIVIDADES



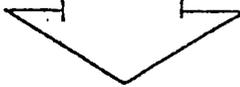
RECURSOS

PLAN DE TRABAJO

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y COSTOS

AJUSTES

AJUSTES

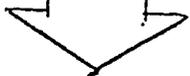


EJECUCION

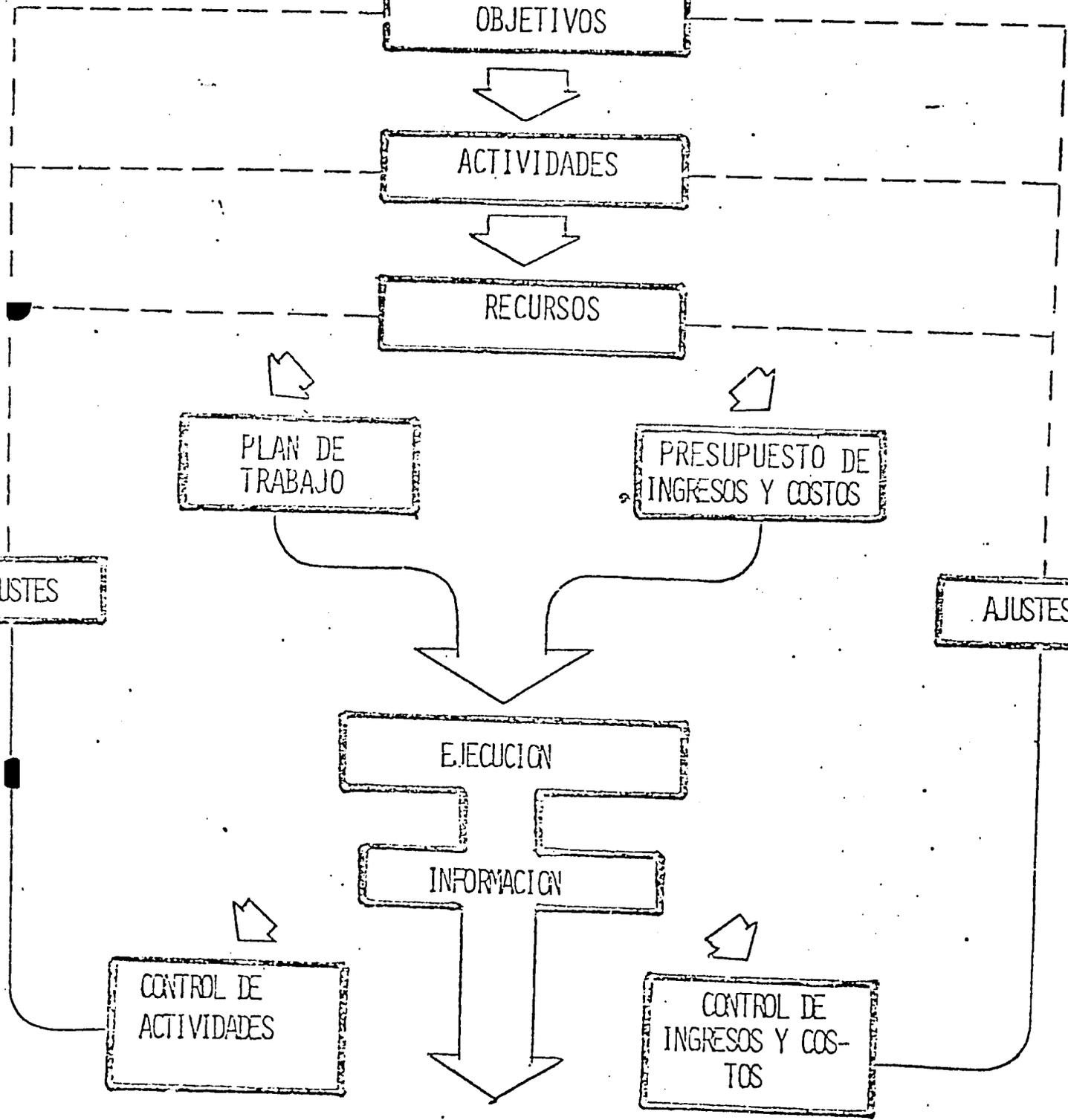
INFORMACION

CONTROL DE ACTIVIDADES

CONTROL DE INGRESOS Y COSTOS



RESULTADOS



ANEXO 2

NIVELES DE ENCUESTA Y ENTREVISTAS

1. Directivo.

- A) Directores de Agencias Donantes
- B) Ministros o delegados alto nivel.
- C) Coordinadores de planificación operativa, Donantes
- D) Coordinadores de planificación operativa, Ministerios.
- E) Ejecutores Donantes.
- F) Ejecutores Ministerios.

2. Operativo

- A) Coordinador Regional. Ejecutor Regional.
- B) Ejecutor Local.

MANEJO GERENCIAL

Areas a Investigar

Nivel directivo:

A) Director Agencia Donante (Nivel Politico/Directivo)

1. Planificación

- Como empieza un PAG? Que origina un PAG?
- Por que?
- Que informacion requiere de su contraparte Nacional?
- Como hacen estimados preliminares de beneficiarios y volúmenes a repartir? Como fijan las metas?
- Como negocia usted con su sede la obtención de alimentos? Hay asignaciones "fijas" por país?
- Una vez de acuerdo con su contraparte, cual es la siguiente gestión (a nivel politico)?

- Quién y cómo nombra el gerente de este PAG?

2. Análisis Ambiental

- ¿Cuál es la situación legal de este programa?

- ¿Cuál es el apoyo (político) del Gobierno a este programa?

- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación con su contraparte y otras instituciones.

- ¿Cuál es el mecanismo interno de coordinación para este proyecto?

- Otros factores ambientales (nivel político) que afectan al PAG?

- Hay aspectos informales de organización que son relevantes?

3. Normas y Procedimientos

- ¿Cómo evalúa usted los logros de este PAG?

- ¿Tiene estándares de ejecución?

- ¿Cómo da seguimiento usted al desarrollo de este PAG?

- nivel político

- nivel operativo

Ministro o Delegado de Alto Nivel (Político)

1. Planificación

- ¿Qué origina un PAG?

- ¿Qué información lo lleva a moldear la idea?

- ¿Cómo hace el estimado preliminar de beneficiarios y volúmenes necesarios para satisfacer la idea

- Cuáles son los primeros pasos de contacto con el Director de la Agencia Donante
- Necesita autorización formal del Gobierno?
- Una vez contactado el donante, qué hace?
- Cómo nombra al Gerente del PAG?
- Hay Gerente?

2. Análisis Ambiental

- Hay legislación que soporte este programa? Es necesaria?
- Ubicación institucional del programa, cuál es?
- Estructura organizativa y funcional
- Qué apoyo (político), le da el Gobierno al programa?
- Cómo lo cuantifica/refleja? (el apoyo)
- Cómo coordina con la agencia donante?
- Otros factores ambientales?
- Cómo coordina con otros Ministerios?

3. Normas y Procedimientos

- Cómo evalúa usted los logros del PAG?
- Tiene estándares de ejecución?
- Cómo da seguimiento al desarrollo del PAG?
 - nivel operativo
 - nivel político

Directivo

Coordinadores de Planificación Operativa - Ministerios y Donantes

1. - Cómo coordina su trabajo con su contraparte nacional?
 - (Cómo fija objetivos, propósitos y metas)
 - Los objetivos, propósitos y metas fijados al nivel político, cómo son adaptados e incluidos dentro de su planificación de actividades y asignación de recursos a todos los niveles?
 - Cuál es el proceso de asignación de responsabilidades y delegación de autoridad en la planificación del PAG?
 - Cuando traslapa su actividad con la del Gerente que estará a cargo del PAG?
 - Cuál es la función del Gerente en la etapa de traslape?
 - Existen normas directivas para las tareas y actividades planificadas?
 - Existen costos estándares previos para lo anterior?
 - Qué flexibilidad, variación (y decisión) se le asigna por planificación a:
 - Cantidad y calidad de tareas y actividades
 - Costo de ejecución a lo anterior
 - Cambio de lo anterior

- Qué autonomía operativa y decisional se le asigna al Gerente del PAG? Cómo conjuga el Gerente el punto anterior de flexibilidad?
- Quién diseña la organización que logrará todo esto?
- Quién diseña el sistema de control gerencial?
- Quién diseña la contabilidad?

2. Análisis Ambiental

- Disponen de estudio de factibilidad técnica/política/operativa?
- Qué información del medio en que se desarrollará el PAG necesita para planificar actividades y asignar recursos que logren los objetivos, propósitos y metas?
- Qué factores externos afectan la ejecución de un PAG, positivos y negativos
- Al seleccionar ciudades, pueblos, aldeas y comunidades, que información requiere de ellas para mejor asignar tareas, responsabilidades y autoridad correspondiente?
- El gerente que será nombrado para manejar el programa, conoce y domina los factores ambientales.
- Si el gerente no conoce, cómo lo adiestra?
- Cómo diseña la cadena de mando del gerente tomando en cuenta los factores mencionados?

- Cómo afectará el ambiente y la cadena de mando la:
 - ejecución del plan operativo?
 - el sistema de control gerencial?
- Dónde se podrá "diluir" el control?
- Qué "super-control" tiene diseñado para que el ambiente
 - no le "diluya" el control gerencial?
 - detecte a tiempo cuándo se le está "diluyendo"?
- Qué información necesita para planificar y controlar actividades que harán otros ministerios y agencias?

3. Normas y Procedimientos

- Están bien definidos los criterios, normas y procedimientos para seleccionar:
 - participantes
 - alimentos
 - cobertura
 - adiestramiento
 - personal
- Cómo verifica que esos criterios y normas cumplen objetivos generales y satisfacerán metas?
- Está diseñado y operando el sistema de control gerencial?
- Hay y funcionan supervisores a cada nivel de operación? Conocen ellos sus responsabilidades? Lo conocen los demás y aceptan su autoridad?
- Existe y funciona la contabilidad?
 - Qué reportes produce?

- Para quièn los produce?
- Què mecanismo de verificación y limpieza tiene en la contabilidad?
- Hay un manual contable para uso del gerente y conocimiento público?
- Esta normada la cadena de mando del gerente?
 - Existe organigrama, descripción de funciones, etc.?
 - El nombramiento del gerente, que fuerza le da?
 - Dispone de recursos (normados) para lograr su objetivo?
- Los objetivos generales del PAG hay que cumplirlos, pero, tiene el gerente otros objetivos inmediatos por los cuales se le medirà a èl?
- Se comprometió el gerente a cumplir los objetivos gerenciales y lograr las metas operativas correspondientes?
- Está normado el mecanismo por el cual el gerente pueda en cualquier momento:
 - replantear y cuestionar objetivos
 - proponer nuevas tareas y recursos
 - reorientar el plan original
- Conoce usted hasta dónde su gerente hará un "trade-off" de objetivos generales y específicos?
- Cómo se dará cuenta usted de que el gerente lo está haciendo o lo va a hacer?
- Estàn normadas las reuniones de "Junta Directiva"?
- Què hacen en esas reuniones?

Directivo

Ejecutores

- Participó usted en la planificación global de este PAG?
- Cómo seleccionaron al gerente? Le gusta?
- Ya tiene su manual de operaciones describiendo?
 - Participantes
 - Alimentos
 - Cobertura
 - Adiestramiento
 - Personal
 - Recursos, control.
- Ya está montando el sistema contable y el de control?
- Ya tiene su presupuesto y plan operativo?
- Usted cree que todos los instrumentos de que dispone si van a lograr cumplir los objetivos?
- Cree que el gerente estará escaso de recursos?
- Esta seguro que todos los involucrados saben lo que está pasando y lo que va a pasar?
- Ya fue a reconocer el terreno de juego?
- Qué le parece? Es realista el plan? Cómo se puede mejorar?
- El análisis de factibilidad que hicieron (?) más el análisis de los planificadores,
 - le deja claro cuáles son los factores ambientales externos que le pueden arruinar el juego?
 - sabe cómo controlarlos o evitarlos?
 - el plan operativo tiene mecanismos adecuados a su criterio para sortear los factores externos cuando se aparezcan?

- Sabe qué peso tiene cada factor en su juego y en el resultado del juego?
- Sabe cuáles factores no se deben dar nunca simultáneamente?
- Está contento con su mecanismo de coordinación inter-intrainstitucional? y su organigrama?
- Usted cree que la ubicación institucional es la más adecuada para lograr todo esto? Cómo sería mejor ubicar este PAG?
- Esta seguro que las normas y procedimientos le definen bien sus actividades, tareas y recursos disponibles?
- El estudio de factibilidad confirma que esos recursos asignados y las actividades programadas lograrán algún propósito hacia la meta?
- Usted cree que la ración y alimentos satisfagan la necesidad del beneficiario y los objetivos?
- El tiempo asignado a cada actividad en función de los recursos disponibles, es razonable?
- Usted cree que los planificadores operativos del Nivel Directivo interpretaron bien:
 - las directrices y objetivos
 - las necesidades de la población
 - el entorno bajo el cual se desarrollará el PAG?
 - la capacidad real de ejecución de la superestructura?
- Las normas de control gerencial lograrán mantener bien informado al gerente y al ejecutor del nivel directivo?
- Cuál es su responsabilidad ante su institución?
- Cuál es su ingerencia y autoridad en la cadena de mando del PAG?
- Asiste usted a reuniones Directivas
- Qué hacen allí?

- Alguien le hizo un estudio de tiempo y movimiento para planificar actividades y asignar recursos? Usaron otro método de programación?
- Por qué cree que el plan funciona?
- Usted cree que la norma de alimentos, almacén, transporte, preparación de alimentos y distribución son:
 - fáciles de entender en todos los niveles
 - fáciles de aplicar
 - fáciles de controlar
- Qué recomendación le daría usted a quienes fijaron esas normas?
- De la ejecución de actividades que fueron diseñadas y normadas por otras personas depende mucho el resultado operativo de este PAG. Qué le parece? Usted cree que son ejecutables con el plan de actividades y asignación de recursos presupuestado?
- Puede identificar áreas en el punto anterior que se le puedan escapar de control?
- Qué necesitaría para controlarlas?
- La norma de la cadena de mando no le deja "lagunas de poder" que degeneren en lucha por el mismo?
- La autoridad y responsabilidad de cada participante de la cadena está normada fuera de toda duda? y la coordinación?
- Sabe quién hace qué y quién es jefe de quién, quién trabaja y quién reporta qué? Qué te parece?
- Las normas se pueden analizar una vez en ejecución el programa, por el método de varianza?
- Visualiza sus objetivos como el cumplimiento de un plan operativo?

- Relaciona sus objetivos con los objetivos del donante, o del gobierno, o del programa?
- Si cumple cabalmente la ejecución de
 - entregar y raciones
 - cubrir y beneficiados
 - etc.
- Su sistema de control le servirá para recibir información de su consumidor? o creará otro sistema?
- Dispone de incentivos operativos para hacer funcionar el sistema de control gerencial?
- Está seguro de la disponibilidad del apoyo externo en el momento necesario? cómo se lo garantiza?

Nivel Operativo

Ejecutor Local

Plan y Ejecución por centro de distribución de alimentos.

- Conoce el estudio de factibilidad para su centro?
- Sabe la magnitud e la situación que se pretende corregir?
- Tiene su copia del plan operativo para su centro?
- Está de acuerdo con las metas que le fijaron?
- Cree que las metas fijadas logren cumplir objetivos?
- Cómo planifica usted la ejecución de su plan operativo?
- Qué recursos controla y asigna usted según el plan?
- Cómo los consigue? Problemas de conseguirlos.
- Cuáles son sus objetivos, propósitos y metas?
- Qué actividades debe usted planificar?
- Cómo supervisa y controla esas actividades?
- Qué reportes existen?

- Esta bien definida su cadena de mando?
- Cuál es su relación con el gerente? El ejecutor regional? cómo se coordinan?
- Cómo reporta usted al gerente y otros niveles?
- Tiene alguna autonomía operativa sobre su presupuesto?
- Lo puede modificar?
- Le asignan directamente el dinero?
- Alguien le maneja centralmente su presupuesto?
- Tiene algún mecanismo de verificación para estar seguro que esta sobre: presupuesto, metas, actividades?

Nivel operativo

Coordinador regional (ejecutor)

Plan y ejecución

1. - Conoce el estudio de factibilidad para su zona/región.
 - Sabe la magnitud de la situación que se pretende combatir?
 - Tiene su copia del plan operativo para su región?
 - Esta de acuerdo con las metas y propósitos?
 - Cree que lo anterior lleve cumplir objetivos generales?

Cómo planifica usted la ejecución del plan operativo?

 - Qué recursos le asigna a usted el plan para su control?
 - Cuáles son sus objetivos específicos, propósitos y metas?
 - Qué actividades debe usted planificar?
 - Cómo supervisa y controla gerencialmente esas actividades?
 - Qué reportes existen para lo anterior?
 - Esta bien definida su cadena de mando?
 - Cuál es su relación con el gerente del proyecto?
 - Cómo reporta usted al gerente?

- Qué autonomía tiene sobre su presupuesto y plan operativo?
- Lo puede modificar?
- Le asignan directamente el dinero?
- O alguien le maneja centralmente su presupuesto?

Análisis Ambiental

- Cuáles factores regionales influyen sobre la ejecución?
- ¿Cuál es el clima organizacional en la región?
 - conformidad, grado de aceptación de la persona, grado en que sienten que las limitaciones/restricciones impuestas externamente impiden hacer el trabajo como debería hacerse.
 - Responsabilidad. Tienen los miembros responsabilidad personal para alcanzar o lograr realizar la parte de las metas organizacionales que les corresponden? Tienen libertad para tomar decisiones acerca de cómo hacer su trabajo sin estar comprobando cada cosa con sus superiores?
 - Normas de Excelencia. El énfasis que la organización pone en la calidad del rendimiento y la producción sobresaliente, incluyendo el grado en que los miembros sienten que el proyecto establece metas que son un reto para ellos y comunica su compromiso con éstas.
 - Recompensas. El grado que sienten que son recompensados y reconocidos por el buen trabajo.
 - Claridad organizacional. Sienten los miembros que las cosas están bien organizadas y que los objetivos (a su nivel) están claros y definidos?
 - Cordialidad y apoyo. Aprecia el grupo la amistad, confianza mutua y apoyo? Hay buenas relaciones?

- Liderazgo. Aceptan los miembros el liderazgo y dirección? Cuando aparecen necesidades de liderazgo, se sienten los miembros en libertad de asumir funciones de liderazgo y se les recompensa por su eficiencia? Depende la organización de sus líderes? Está dominada por uno o dos?
- Seguridad. Sienten estabilidad en el trabajo? protección física, psicológica, social?
- Salario. Es satisfactorio para lo que hacen en relación con otros grupos?

- Cómo es la coordinación con otras instituciones regionales?
- Cómo logra el apoyo comunitario?

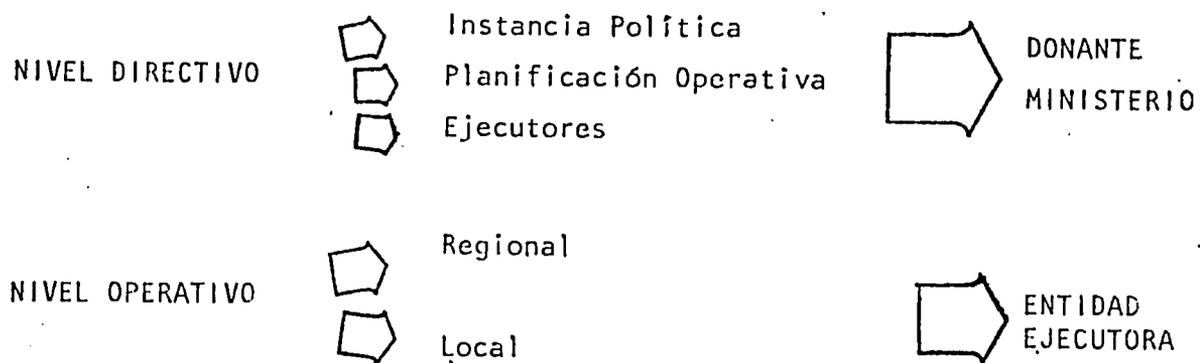
3. Normas y procedimientos

- Existen para cada actividad?
- Existen para seguimiento del presupuesto?
- Cómo las reportan? A quién? Frecuencia?
- Hay normas para control de calidad (proceso y producto)

ANEXO 3

Racionalización de las Áreas de Investigación

- Cada Nivel e instancia tiene sus propios aspectos de manejo gerencial que ayudan al manejo global del programa.
- Revisando, tenemos:



El modelo de manejo gerencial se aplicará a cada nivel e instancia para determinar:

- fijación de objetivos
- programación de actividades hacia el objetivo
- asignación de recursos hacia las actividades
- control de ejecución y ajustes
- resultados

Lo anterior se engloba, para fines de análisis, en tres áreas de trabajo:

- Planificación (de objetivos, actividades, recursos, etc.)
- Análisis Ambiental de factores que afecten cada nivel
- Normas y Procedimientos de lo planificado dentro del entorno empresarial y ambiental.

I. NIVEL DIRECTIVO

A. Instancia Directiva/Política

1. Planificación: Se trata de investigar:

Los motivos a nivel donante y Ministerio sobre el origen de un PAG, cómo empieza, qué los mueve, etc., contrastar con los objetivos definidos más adelante en algún documento. Qué información usan para planificar objetivos y recursos. Qué métodos de análisis se usan para determinar cobertura y volúmenes a repartir. Cómo fijan metas operacionales a cada unidad de distribución. Qué factores afectan la disponibilidad de recursos internos y externos. Cantidad de ayuda donada. Cómo fija su participación cada componente del nivel.

Cuál es el proceso dentro del nivel, además de localizar una oportunidad de ayudar, conseguir la ayuda y fijarle objetivos. Cómo se nombra al que manejará el programa y establecer en qué momento el nivel lo considera necesario.

2. Análisis Ambiental

Averiguar los aspectos legales que afecten el programa. Qué leyes lo apoyan y qué situaciones legales le presentan impedimentos. Averiguar los factores políticos que promueven e impiden el desarrollo de la idea o del programa. Los mecanismos de coordinación nacionales e internacionales, están ya establecidos? Qué factores favorecan lo anterior. Dónde se piensa ubicar el programa? Qué restricciones institucionales se detectan en esa ubicación? Qué estructura organizativa tiene?

Averiguar situaciones ambientales que en general afecten desde el principio el funcionamiento del programa. Recordar que los factores externos

son más fáciles de manejar y controlar si se identifican al más alto nivel de la organización, porque en la medida que se baja de jerarquía se pierde capacidad de influir sobre el ambiente externo.

3. Normas y Procedimientos

- Cómo evalúan los logros del nivel y del Programa. Averiguar si hay normas de ejecución, planificación, etc. Detectar cuál es el sistema de control que funciona; además del diseñado. Qué interés e instrumentos adicionales existen para controlar y supervisar que los recursos y actividades programadas para el nivel sean ejecutadas y/o trasladadas a otra instancia dentro del mismo nivel. Qué instrumentos tiene para verificar que la planificación del nivel operativo se ejecute y cumpla.

- En general, qué normas tienen a ese nivel para todo el programa. Cómo se comparan esas normas con los objetivos y metas programadas.

B. Planificación Operativa

1. Planificación

Esta instancia del Nivel Directivo tendría la responsabilidad de planificar todo el programa basada en los lineamientos, directrices, objetivos y recursos determinados por la instancia directiva. A la vez, debe elaborar los planes de trabajo describiendo tareas, recursos, responsabilidades y autoridad del Nivel Operativo.

Idealmente, junto con el Gerente del Proyecto, fija propósitos y metas para cada unidad operativa (centro, escuela, etc.) tomando el análisis ambiental de cada región como base para la presupuestación y programación real.

Por ser la instancia donde se operacionalizan los objetivos y se trasladan en planes de trabajo, el trabajo analítico es muy importante porque el

producto del mismo afectará todo el programa y su ejecución.

2. Análisis Ambiental

El instrumento básico para iniciar el análisis sería un estudio de factibilidad del proyecto, el cual mostraría los factores que hacen posible o amenazan la ejecución. Los puntos así identificados serían objeto de análisis detallado para evaluar el peso o impacto sobre el proyecto y probabilidad de ocurrir.

Asimismo, se detectarían cursos de acción para evitar o corregir la amenaza.

3. Normas

Este análisis trata de verificar que todo lo programado, planificado y presupuestado tenga su norma de ejecución que facilite el seguimiento, control y supervisión. Ningún punto (actividad o recurso) debería quedar indefinido, y la norma debería estar en función de la meta y su ambiente real en el que se ejecutará. Es muy importante investigar cómo se diseñó y normó la cadena de mando, y cómo juega el gerente en ella.

C. Ejecutores

1. Planificación

Al nivel directivo habrá alguna unidad ejecutora del proyecto que trabaja estrechamente con el gerente del mismo. Dicha unidad velará por la ejecución de los planes y se asegurará que los mismos sean realizables y alcanzables por el gerente y su organización. Por tanto, su análisis consiste en cuestionar el realismo de los planes y detectar puntos inalcanzables que los planificadores dejen pasar.

315

El principal trabajo de planificación consistirá en apoyar al gerente desmenuzando la planificación global hasta convertirla en planes y programas de actividades y tareas locales.

2. Análisis Ambiental

Esto es muy importante porque es el factor que posibilita el traslado de planes en acciones positivas que conduzcan a la meta. Normalmente el análisis ambiental hecho por los ejecutores es bastante práctico y ajustado a la realidad, por lo cual es necesario promover tal actividad como complemento al de los planificadores y directores. En la medida que los factores ambientales son detectados, analizados y controlados, dejan de ser amenaza y se convierten en norma o standard sujeto a medición.

3. Normas

El ejecutor debe tener muy claro que las normas deben ser entendibles, aplicables y controlables. Si existe un comité de normas, sobre él deberá influir para contribuir al realismo, aplicabilidad y necesidad de cada norma. Además, si cada actividad tiene su buena norma definida con su margen de operación y variación y punto de control, resultará fácil supervisar y controlar la operación global, además que resultará también fácil la medición externa para fines del diagnóstico.

II. NIVEL OPERATIVO

Cuando el gerente entrega a este nivel los planes de trabajo por región, centro, puesto y escuela, ya está hecha la mayor parte de planificación, análisis y fijación de normas, quedando solo la ejecución operacional de campo. La planificación a este nivel se limita a elaborar planes diarios, semanales,

etc. de acuerdo al plan global. El análisis ambiental se habrá reducido a unos pocos puntos focales sobre los que decide el jefe del centro con el apoyo del gerente. Sin embargo, al nivel operativo es muy importante estar pendiente constantemente de la situación del clima organizacional, ya que a este nivel es el principal factor que podría ser amenaza para la ejecución y logro de metas. Midiendo el clima el gerente se da cuenta de las restricciones internas institucionales, humanas o de otra índole que lo amenazan.

A N E X O 9

**INFORME PARCIAL DEL TRABAJO DESARROLLADO POR EL ING. INF.
JOSE MIGUEL GUERRA**

INFORME TRIMESTRAL

(Junio, Julio y Agosto)

Efecto del Tiempo

de Cocción sobre las Variables Sensoriales y Físicas,
como Medida de Control de Calidad del Maíz Blanco

Por Ing. Inf. José Miguel Guerra S.

(Bajo la Supervisión del Dr. Roberto
Cuevas)

INCAP, septiembre 1986

I. RESUMEN

El control de calidad de productos alimenticios almacenados es una importante medida para determinar el grado de deterioro.

El tiempo de cocción del maíz afecta a los factores físicos y sensoriales, como: la viscosidad, la dureza y la aceptabilidad de la masa. Entre los equipos que pueden utilizarse para medir los factores físicos están: el amilógrafo Brabender, el viscosímetro Brookfield, el Instron y un horno de vacío.

La calidad se determina por medio de evaluación sensorial. Al relacionar las variables físicas y sensoriales con el tiempo de cocción se pueden formar modelos matemáticos. Al interrelacionar la variable sensorial (calidad de aceptabilidad) con las variables físicas (viscosidad Brookfield y Brabender, dureza y humedad, de las masas y en algunos casos de las tortillas) se puede formar un modelo matemático, con el que se determina fácilmente la calidad del producto (en este caso; maíz blanco ordinario).

Combinando el efecto del tiempo de cocción sobre las propiedades de la masa y de las tortillas, con las medidas de calidad, se puede establecer una metodología para el control de calidad del maíz en las bodegas de los PAG.

II. OBJETIVOS

1) Estandarizar los equipos y los métodos de evaluación física y sensorial de la calidad del maíz.

2) Mejorar los métodos estandarizados, si los resultados demuestran

desviaciones muy alejadas del comportamiento del grupo, si no se aprecia bien dicho comportamiento, o se sigue la tendencia que presenta la literatura, en la representación de las interrelaciones del efecto del tiempo de cocción sobre las variables físicas y sensoriales.

3) Determinar el tiempo óptimo de cocción por medio de evaluación sensorial de las tortillas.

4) Determinar el efecto del tiempo de cocción sobre las variables físicas y establecer relaciones con respecto a la calidad de las tortillas, determinada por evaluaciones sensoriales.

5) Formar un modelo matemático al relacionar las variables sensoriales con las físicas.

6) Seleccionar el mejor método para determinar la calidad del producto.

7) Formar un nomograma con variables dependientes e independientes para la determinación de la calidad del grano almacenado.

III. ACTIVIDADES

1. Revisión de literatura

- 1.1 Condiciones de cocción del maíz.
- 1.2 Efecto de la cocción del maíz sobre las propiedades físicas.
- 1.3 Evaluaciones sensoriales.
- 1.4 Metodologías para las evaluaciones físicas.

2. Estandarización de metodología

- 2.1 Concentración de cal, cantidad de agua y maíz.
- 2.2 Molienda, finura de la masa.

- 2.3 .Contenido humedad del producto.
- 2.4 Viscosidad aparente Brookfield de suspensiones de masa.
- 2.5 Viscosidad Brabender de masa.
- 2.6 Dureza Instron (fuerza de compresión) de masa y de tortillas.
- 2.7 Aceptabilidad de tortillas.

3. Experimentos

Para la estandarización de metodología se han realizado nueve corridas, y se han empleado tiempos de cocción desde 15 hasta 135 min. en intervalos de 15 min., en duplicado. Esto equivale, en total a nueve condiciones por nueve corridas (tomando los experimentos exploratorios), es decir, 81 experimentos.

4. Condiciones de estandarización

a) Cocción alcalina

3.75 ml H₂O/gr maíz

1.20 gr Ca(OH)₂/100 gr maíz

500.00 gr maíz

b) Molienda

0.175 cm de separación de discos

c) Contenido de humedad

55-65% base húmeda (masa)

35-45% base húmeda (tortilla)

d) Viscosidad Brookfield

1.11% de sólidos para una suspensión de 220 gr

5 min de ebullición

28°C para efectuar medidas de viscosidad

e) Viscosidad Brabender

12.00% de sólidos para una suspensión de 400 gr

60-95°C (ciclo de calentamiento)

f) Dureza (fuerza)

0-5 kgf para tortilla (penetración)

0-50 kgf para masa (comprensión)

g) Aceptabilidad

1 a 7 Calificación para el panel sensorial, con jueces no expertos ni entrenados, pero que son consumidores usuales de tortillas.

111)

A N E X O 10

CUADRO RESUMEN DE CONSULTORES

CONSULTORES A CORTO PLAZO CONTRATADOS EN EL PERIODO

JULIO - SEPTIEMBRE 1986

Nombre del consultor	Especialidad	Propósito de su contratación	Período de contratación
Lic. Rokaél Cardona	Administración	Apoyar la organización y desarrollo del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Manejo Gerencial de PAMI y PAE.	20 agosto - 3 septiembre
Lic. Rafael Flores	Estadístico	Revisar propuestas nacionales para investigación operacional.	1 julio - 8 agosto
Lic. Jorge A. Gómez	Antropólogo social	Analizar la viabilidad de los planes de acción para el establecimiento de estrategias nacionales para PAG.	7 agosto - 14 septiembre
Lic. Hugo R. Hernández	Planificador global	Revisar material disponible sobre formulación de PAMI y PAE y diseñar una guía metodológica sobre el tema.	20 agosto - 20 octubre
Lic. Genaro Sánchez	Administración de Empresas	Apoyar la preparación de propuestas nacionales de investigación operacional de PAMI y PAE.	11 agosto - 5 noviembre

A N E X O 11

**INFORME DE LA PARTICIPACION DEL ING. INF. JOSE MIGUEL GUERRA
EN EL III SEMINARIO NACIONAL SOBRE PERDIDAS POST-COSECHA DE
GRANOS BASICOS**

INFORME SOBRE LA PARTICIPACION EN EL

III SEMINARIO NACIONAL SOBRE PERDIDAS POST-COSECHA DE GRANOS BASICOS
(Desarrollado en Antigua Guatemala, del 23 al 26 de septiembre, 1986)

Ing. Inf. José Miguel Guerra S. .

INCAP, septiembre 1986

I. INTRODUCCION

En el III Seminario-Taller Nacional de Pérdidas de Post-Cosecha de Granos Básicos, se desarrollaron conferencias relacionadas con la problemática de pérdidas en productos cosechados y almacenados.

La difusión de conocimientos, la determinación de las etapas de pérdida y soluciones recomendadas, permitirán incrementar la disponibilidad de los granos básicos y la accesibilidad a ellos, así como, a mejorar el estado nutricional de la población.

La asistencia técnica proporcionada por organismos internacionales, como IICA, FAO, INCAP, ICAITI y otras más, ayudarán a fomentar políticas y/o programas de seguridad para combatir el hambre de la población centroamericana.

II. OBJETIVOS DEL SEMINARIO

1) General

Analizar los avances de la tecnología, para disminuir las pérdidas post-cosecha de granos básicos, y obtener productos agrícolas mejorados en calidad y cantidad.

2) Específicos

a) Reunir los últimos avances en tecnología de productos agrícolas de las instituciones participantes.

b) Intercambiar conocimientos y experiencias particulares sobre aspectos de pérdidas de productos agrícolas en la etapa post-cosecha.

c) Recomendar soluciones para la problemática post-cosecha de

productos agrícolas en el área centroamericana.

III. TEMAS DESARROLLADOS

- 1) La política de seguridad alimentaria en Guatemala.
- 2) Sistema de Comercialización y propuesta metodológica para determinar las pérdidas post-cosecha.
- 3) El rol del agrónomo frente a la realidad nutricional de la población rural guatemalteca.
- 4) Desarrollo y control de plagas de insectos en leguminosas durante el almacenamiento.
- 5) Aflatoxinas y micotoxinas en alimentos.
- 6) Contaminación de alimentos por residuos de plaguicidas.
- 7) Secamiento de productos agrícolas alimenticios; alternativas de solución de problemas.
- 8) El manejo integrado de plagas en el almacenamiento de granos.
- 9) Factores que incrementan el tiempo de cocción de leguminosas.
- 10) El almacenamiento del frijol a nivel de finca y el biodeterioro en el tiempo de cocción.
- 11) Aprovechamiento del frijol endurecido.
- 12) Pérdidas de granos en el almacén mayorista.
- 13) Factores de pérdidas post-cosecha.
- 14) Tratamientos sanitarios para el control de plagas insectiles en granos almacenados.

15) Sistema de almacenamiento, y pérdidas post-cosecha de granos en Guatemala.

IV. CONCLUSIONES

Las conclusiones obtenidas de los temas desarrollados aparecen según el orden establecido anteriormente.

1) La autosuficiencia en la producción de alimentos como medida de seguridad no se ha alcanzado en nuestro país, debido a varios factores, como: la mala distribución de la tierra, el tradicionalismo, la falta de capacitación y la práctica de políticas adecuadas a nuestro medio.

2) No ha existido un método adecuado para determinar las pérdidas post-cosecha en nuestro medio. Aunque existen trabajos aislados, no reflejan la magnitud del problema; puesto que no se han detectado las posibles etapas en donde se producen las mayores pérdidas post-cosecha.

3) El agrónomo no ha influido sustancialmente en cambiar el nivel nutricional del agricultor, por falta de adecuada orientación.

4) La inexistencia de controles adecuados contra las plagas que afectan a los granos durante el almacenamiento, repercute en pérdidas de calidad y cantidad.

5) Las aflatoxinas y micotoxinas son sustancias que están causando problemas de intoxicación en humanos y animales; pero las autoridades del ramo agropecuario no le han dado mucha importancia. Es por esto que el agricultor desconoce el peligro que corre cuando consume o da a los animales productos contaminados.

6) Los plaguicidas no son usados adecuadamente en el campo y durante el almacenamiento, conforme a las recomendaciones del fabricante; ya que se ha abusado en el manejo, dosificaciones y venta.

7) El proceso de secado de productos agrícolas alimenticios, es muy importante para preservar alimentos, evitando pérdidas en la época de abundancia, por lo que se debe fomentar la introducción y uso de esta tecnología por los agricultores pequeños y medianos.

8) Las medidas adecuadas de control de plagas, evitan grandes pérdidas de granos y el manejo integrado es muy importante, pero su utilización es costosa y compleja, y no está al alcance del agricultor.

9) El tiempo de cocción del frijol aumenta durante el almacenamiento. La humedad y el tiempo de almacenamiento con valores altos causan el endurecimiento del grano.

10) Los frijoles endurecidos pueden ser aprovechados para consumo humano, aplicando los tratamientos salinos y de extrusión investigados por INCAP.

11) Mediante el estudio realizado por INCAP a nivel de finca, se conoce la problemática de pérdidas por biodeterioro del frijol, causado por factores, como, la región y el tiempo de almacenaje.

12) Se sabe que las pérdidas de granos a nivel de almacén mayorista son muy elevadas, por una serie de factores conocidos, y en la actualidad urge contrarrestar este problema.

13) Las pérdidas en las etapas de cultivo y post-cosecha son elevadas y su solución es muy compleja.

14) Las medidas preventivas físicas y químicas disminuyen grandemente las pérdidas en granos almacenados.

15) El silo tipo Guatemala utilizado en algunas regiones del país es un buen recipiente para el almacenaje de granos.

V. RECOMENDACIONES

1)

a) Se debe fomentar la aplicación de políticas adecuadas, y la transferencia de tecnología a los agricultores, con el propósito de aumentar la producción y la productividad, así como también, para asegurar el mercado para los excedentes.

b) Las instituciones del Sector Público Agropecuario, deben elaborar planes de trabajo conjuntos y ponerlos en práctica, para enfrentar óptimamente la problemática de pérdidas post-cosecha.

2) Se deben de tomar en cuenta los modelos de investigación existentes practicados en otros países, con problemas similares a los nuestros, en el manejo post-cosecha de los granos básicos.

3) Es necesario capacitar al agrónomo en el aspecto nutricional, para que pueda orientar adecuadamente al agricultor.

4) Elaborar programas de control adecuados contra las plagas en granos básicos, tomando en cuenta la cantidad y la calidad.

5)

a) Que las autoridades del ramo agropecuario den la importancia debida al problema de micotoxinas, orientando a los agricultores sobre el peligro que corren cuando consumen productos contaminados, así como, tomar medidas preventivas, para evitar la contaminación de los productos alimenticios

por los microorganismos.

b) Montar laboratorios regionales (tipo LUCAM), para detectar la presencia de aflatoxinas y otras micotoxinas.

6)

a) Orientar a los agricultores en el uso adecuado de los plaguicidas, tomando en cuenta estrictamente, las recomendaciones de los fabricantes.

b) Que se cumplan los controles de venta de los plaguicidas, dados por organizaciones internacionales (OMS, FAO, etc.)

7) Capacitar a técnicos y éstos a los agricultores, sobre los métodos de secado de productos agrícolas alimenticios, en forma práctica, efectiva y económica.

8) Capacitar a los agricultores en el uso adecuado de métodos de control de plagas en granos, tanto en el campo como en el almacén.

9) Almacenar el frijol a humedad y temperatura adecuada para evitar su descomposición, y cuando sea posible, aplicar otros métodos de investigación que sean prácticos y adecuados.

10) Comprobar la información proporcionada por los agricultores al INCAP y corregir en la medida de lo posible, el mal manejo que se dá en la actualidad al frijol, a nivel de finca y almacén mayorista.

11) Divulgar y poner en práctica estudios realizados para el aprovechamiento del frijol endurecido.

12) Mejorar los sistemas de almacenamiento y manejo de granos. Capacitar al personal que están involucrado con el almacenamiento mayorista de granos.

2,421

13) Contrarrestar los factores que contribuyen a la pérdida de productos agrícolas en las diferentes etapas del manejo, poniendo énfasis en las más críticas, principalmente mejorando los sistemas de secado.

14) Aplicar medidas preventivas físicas, como controles de humedad y temperatura, así como medidas químicas, como la aplicación de insecticidas (Actellic), rodenticidas (Klerat o Racumin) y fungicidas (Bayclean), en granos almacenados (bodegas o silos).

15) Construcción y utilización de silos tipo Guatemala en todas las regiones del país.

IV. MATERIAL RECOPIADO

- 1) Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 1986.
- 2) Folletos de plaguicidas.

A N E X O 12

FORMULARIO DE PROGRAMACION TRIMESTRAL

