

MARCO CONCEPTUAL PARA LOS SISTEMAS DE VIGILANCIA NUTRICIONAL¹

Nancy B. Mock² y William E. Bertrand²

Este artículo describe la evolución de la vigilancia nutricional como estrategia de intervención y presenta un marco para mejorar la utilidad de los programas de vigilancia nutricional. Parece evidente que los efectos de esos programas en el bienestar nutricional dependerán cada vez más de su capacidad de influir en quienes toman las decisiones. En consecuencia, es preciso considerar las fuerzas sociales y políticas y también tener en cuenta que, si un programa está demasiado descentralizado o alejado de quienes toman las decisiones fundamentales, su capacidad de influir en el flujo de recursos puede ser limitada. Es importante que la información proporcionada por los sistemas de vigilancia nutricional sea apropiada y de buena calidad. Por consiguiente, se deben analizar los datos reunidos para asegurar su exactitud y representatividad. Posteriormente, los resultados relevantes se presentarán de forma comprensible y diseñada para satisfacer las necesidades de información de los presuntos receptores. Esos resultados también se deben difundir a todos los organismos importantes que toman decisiones, incluidos los donantes externos de asistencia nutricional y el público general.

El término "vigilancia nutricional" se usó por primera vez a mediados del decenio de los setenta. En esa época, un Comité Mixto FAO/UNICEF/OMS de Expertos definió el término de la siguiente manera: "La vigilancia nutricional significa vigilar la nutrición con el fin de tomar decisiones para mejorar el estado nutricional de las poblaciones" (1). Este concepto fue consecuencia de una estrategia programática internacional conocida como planificación nutricional nacional, que se introdujo en países como Bolivia, Chile, Colombia y otros del istmo centroamericano (a través del Instituto de

Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP)). La planificación nutricional buscó poner de relieve la importancia de la equidad social, haciendo hincapié en el estado nutricional como indicador y como preocupación de la planificación nacional. También reconoció explícitamente la necesidad de alcanzar coherencia multisectorial en la planificación nacional orientada a mejorar el estado nutricional de la población.

En general, el concepto de planificación nutricional se adelantó a su época, en parte porque no existía ningún sistema de información que pudiera proporcionar los datos necesarios para determinar el estado nutricional de la población y, por lo tanto, evaluar

¹ Una versión en inglés de este artículo titulada "Conceptual framework for nutrition surveillance systems" se publica en el *Bulletin of the Pan American Health Organization*, Vol. 27, No. 3, 1993.

² Universidad de Tulane, Escuela de Salud Pública y Medicina Tropical, Departamento de Salud y Desarrollo Internacionales, Nueva Orleans, Luisiana. Dirección postal: Nancy B. Mock, DrPH, Tulane University, Department of International Health and Development, Suite 1300, 1501 Canal Street, New Orleans, LA 70112, Estados Unidos de América.

la medida en que se estaban alcanzando las metas de la planificación. La incapacidad de los gobiernos nacionales de poner en práctica las políticas pertinentes también dificultó el movimiento de planificación nutricional. Como respuesta a la nueva conciencia sobre la necesidad de determinar lo que estaba sucediendo, se elaboraron métodos y técnicas de vigilancia nutricional más avanzados (2).

En esa época, se establecieron programas nacionales y regionales en varios países latinoamericanos y del Caribe con la visión y el sentido estratégico para evaluar de forma coherente la calidad de vida (3). En este contexto y como parte de los esfuerzos por promover el desarrollo, se consideró que los instrumentos de la vigilancia nutricional permitían medir el progreso económico y social. En gran medida por esta razón, y cuando la vigilancia nutricional todavía no ha sido adoptada por varios de los países de la Región, América Latina y el Caribe han asumido el liderazgo en el establecimiento de una vigilancia nutricional operativa y sustentable.

El mapa de la figura 1 muestra la situación general de las actividades de vigilancia nutricional en la Región. En el mismo figuran los países en los que se han realizado importantes encuestas nutricionales nacionales, iniciado censos del peso en las escuelas, establecido la notificación ordinaria de datos antropométricos y los que tienen programas oficiales de vigilancia nutricional y alimentaria (con o sin la notificación ordinaria de datos antropométricos). Como se puede ver, casi todos los países de la Región han llevado a cabo alguna actividad relacionada con la vigilancia nutricional; en varios de ellos los datos antropométricos obtenidos en los servicios sociales y de salud se notifican ordinariamente, y nueve ya disponen de programas nacionales de vigilancia alimentaria y nutricional. El de Colombia, por ejemplo, funciona desde hace más de 10 años y ha acumulado una amplia base de datos sobre el sistema alimentario, la nutrición, la salud y la situación socioeconómica. Estos antecedentes fundamentan las observaciones señaladas en el presente artículo.

Otra característica exclusiva de América Latina es el avance logrado por las redes de profesionales, la capacitación a nivel regional y los programas de apoyo técnico. El INCAP, el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos de Chile (INTA), el Programa Subregional de Alimentación y Nutrición (PROSBAN) de Costa Rica y la Universidad del Valle de Cali, Colombia, tienen programas regionales de capacitación en los métodos de vigilancia nutricional. Además, el INCAP y el INTA han prestado asistencia técnica a los programas nacionales para diseñar y aplicar sistemas de vigilancia nutricional; diversos organismos de las Naciones Unidas, como la OPS, la FAO y el UNICEF han colaborado para catalizar el establecimiento de redes de profesionales en la Región mediante conferencias y talleres.

Por otra parte, como resultado de la recesión mundial, la vigilancia nutricional se examina y analiza cuidadosamente como una intervención para el desarrollo apoyada por donantes, ya que pocos programas nacionales han mostrado tener algún efecto en la adopción de decisiones administrativas relacionadas con los problemas de la nutrición (4). Los programas nacionales solo notifican medidas del proceso (por ejemplo, el número de informes o boletines generados) como indicadores de los resultados del programa de vigilancia. Teniendo en cuenta el clima económico actual, las intervenciones deben proporcionar pruebas más convincentes sobre la necesidad de inversiones continuas.

En el resto de este artículo se examina la evolución de la vigilancia nutricional como una estrategia de intervención y se define un marco para mejorar la utilidad de los programas de vigilancia nutricional. Este marco y las recomendaciones correspondientes provienen de la participación de los autores en estudios realizados en numerosos países y en varias conferencias de expertos sobre el tema.

FIGURA 1. Actividades de vigilancia nutricional en América Latina y el Caribe



Principal encuesta de nutrición nacional o censo de estatura de los escolares

- Belice
- El Salvador
- Guatemala
- Honduras
- Nicaragua
- Panamá
- Uruguay



Datos antropométricos notificados regularmente

- Barbados
- Chile
- Grenada
- Guyana
- Jamaica
- San Vicente y las Granadinas
- Santa Lucía



Sistema de vigilancia nutricional y alimentaria sin datos antropométricos notificados regularmente

- Ecuador



Sistema de vigilancia nutricional y alimentaria con datos antropométricos

- Bolivia
- Colombia
- Costa Rica
- Cuba
- Dominica
- México
- Saint Kitts y Nevis
- Venezuela

ANTECEDENTES

Como muestra el cuadro 1, se puede decir que la historia de la vigilancia nutricional es paralela a la evolución de los sistemas de información computadorizados. El progreso de las computadoras suele analizarse en términos de "generaciones", que se distinguen unas de otras por diferencias cuantitativas y cualitativas en la tecnología empleada. Del mismo modo se pueden describir diferencias "generacionales" en la vigilancia nutricional y analizar paralelismos instructivos entre la evolución de los programas de vigilancia nutricional y los sistemas computadorizados. Un paralelismo de ese tipo se relaciona con la facilidad con que se puede obtener y usar la información. Los instrumentos de la tecnología de computación, cada vez más sofisticados, reducen progresivamente las barreras entre el hombre y la máquina y, como resultado, los que toman decisiones pueden obtener con rapidez información interpretable. Del mismo modo, la vigilancia nutricional ha involucrado gradualmente a los que formulan políticas y a los planificadores en la definición de la información que será reunida y generada por el sistema. Mientras que los primeros sistemas de

vigilancia estaban alejados de los administradores, a menudo situados en unidades de vigilancia epidemiológica, en la actualidad se observa una tendencia a situarlos más cerca de los administradores de programas, quienes toman decisiones importantes que influyen en el bienestar nutricional de la población. Además, tanto los sistemas informáticos en general como los sistemas de vigilancia nutricional han avanzado de la medición y el análisis de hechos aislados al monitoreo continuo. Los primeros esfuerzos de vigilancia se centraron en encuestas efectuadas de una sola vez, que medían el estado nutricional de grupos de población y algunas características relacionadas. Por otro lado, las estrategias actuales de obtención de datos hacen cada vez más hincapié en la recolección y el análisis continuos de datos sobre el estado nutricional y los factores clave que lo determinan. La capacidad de vigilar y explicar las cambiantes condiciones nutricionales aumentará la utilidad de esos datos para tomar decisiones a nivel administrativo.

Otra importante característica evolutiva de las computadoras ha sido el desarrollo de sistemas para múltiples usuarios.

CUADRO 1. Relaciones entre la evolución de la vigilancia nutricional y los sistemas de computadoras

"Generación"	Vigilancia nutricional	Sistemas de computadoras
Primera	Encuestas de una sola vez; ningún vínculo con los administradores de programas y políticas	Un solo usuario; ninguna interacción
Segunda	Datos de series temporales sobre nutrición; algún vínculo con la planificación del sector salud	Mayor capacidad, procesamiento más rápido con múltiples aplicaciones
Tercera	Variables múltiples, series temporales; vínculo <i>ad hoc</i> con los que formulan políticas y toman decisiones sobre los programas	Múltiples usuarios, más rápidos, más pequeños y menos costosos
Cuarta	Apoyo a las decisiones sobre nutrición orientado a los que toman decisiones y participan activamente pidiendo y usando información	Poderosos sistemas para múltiples usuarios con interfase gráfica para los sistemas de apoyo a la toma de decisiones o a los sistemas expertos

Las computadoras permiten cada vez más satisfacer simultáneamente las demandas de distintos individuos. Del mismo modo, los sistemas de vigilancia nutricional deben generar información que pueda ser usada eficazmente por las diversas personas que formulan políticas y por los administradores de programas. En síntesis, la revolución de las computadoras aporta importantes enseñanzas para el desarrollo de sistemas de vigilancia nutricional. Los sistemas de computadoras de "cuarta generación" muestran una mayor capacidad de respuesta a los usuarios. Asimismo, la "cuarta generación" de sistemas de vigilancia nutricional similares debe responder mejor a las necesidades de los administradores responsables de decidir cómo y hacia dónde fluirán los recursos. Esta "nueva generación" de vigilancia nutricional puede considerarse como una intervención de información intensiva, orientada a facilitar las decisiones de la administración sobre la forma de mejorar el estado nutricional de la población.

La calidad y la idoneidad de la información que llega a los que toman decisiones es un factor clave que influye en este proceso. Sin embargo, como demuestra la experiencia en la vigilancia de la nutrición en América Latina, otros factores entran en la ecuación que determina las decisiones de los que formulan políticas y administran programas; al diseñar y poner en práctica programas de vigilancia es importante comprender estos otros factores.

Responsabilidad de los que toman decisiones

Varios factores relacionados condicionan la medida en que los que toman decisiones son considerados responsables de mejorar las condiciones nutricionales. Esos factores determinan qué incentivos (además de los morales) motivan a los que toman decisiones a concentrarse en mejorar la nutrición de la población.

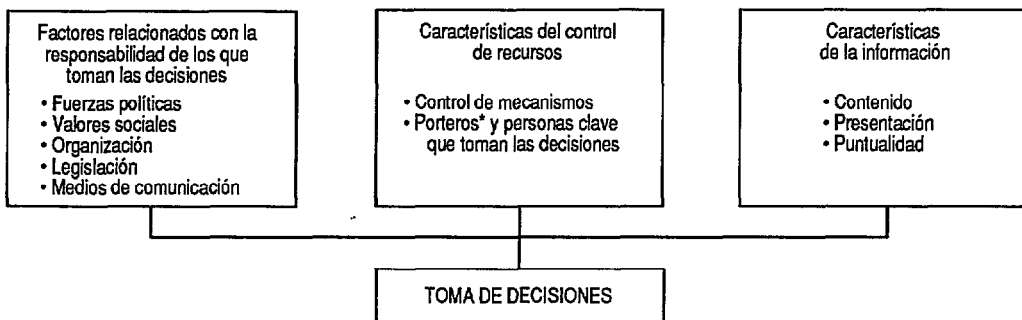
Fuerzas políticas

Es bien conocida la profunda influencia que ejerce la política en la asignación de recursos en todos los niveles de la organización social. En América Latina, las deman-

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

En la figura 2 se presenta un esquema general de los elementos que intervienen en la toma de decisiones en el sector so-

FIGURA 2. Factores clave en el proceso de toma de decisiones



* El portero (del inglés, *gatekeeper*) es el médico con el cual el paciente establece su primer contacto con el sistema de atención de salud. Su función es prestar atención primaria de salud o referir al paciente a un nivel de atención superior.

das de las campañas electorales parecen desempeñar una función importante en las decisiones relacionadas con la nutrición, y en varios países se han iniciado importantes programas sociales (sobre todo los que proporcionan ayuda alimentaria) en un intento de demostrar que los gobiernos abordaban las necesidades sociales. Situaciones como esta pueden ofrecer la oportunidad para que los programas de vigilancia nutricional y los problemas nutricionales ocupen un lugar importante en las agendas de trabajo de los que toman decisiones. No obstante, también es cierto que los programas de nutrición tendrán que fomentar la "custodia" del bienestar social en ciertos casos, porque a menudo los políticos se ven presionados a favorecer programas con popularidad a corto plazo que no resultan interesantes para el público a largo plazo.

Valores sociales

El grado de compromiso social para el desarrollo con equidad varía considerablemente de unos países a otros. La toma de decisiones en países que tienen un fuerte compromiso con la equidad social, como Costa Rica, está decididamente orientada a mejorar el estado nutricional de la población general. No sucede lo mismo en países donde prevalecen valores más orientados a los aspectos económicos o donde, por cualquier motivo, tienen menos prioridad las necesidades sociales generales. En estos países, tal vez se requieran enfoques más creativos para integrar eficazmente las actividades de vigilancia nutricional con la política nacional.

Organización

Otro factor contribuyente es la organización de los cuerpos de toma de decisiones, circunstancia que determina quién asigna realmente los recursos. Esa organización puede variar notablemente de un país a otro. En muchos países, la toma de decisiones clave está muy centralizada. Por ejemplo, dentro de los ministerios de salud es frecuente que la mayor parte de las decisiones importantes sobre la asignación de recursos

se tomen a nivel de la Secretaría General. Por consiguiente, si se desea que la vigilancia nutricional sea efectiva, la Secretaría General debe integrarse en la estrategia de difusión de la vigilancia nutricional.

Otro punto que ha de considerarse es el conservadurismo o liberalismo de las organizaciones fundamentales con respecto a la innovación. El ritmo de la toma de decisiones y la gama de opciones de intervención que serán aceptables para los que toman decisiones dependen en parte de su receptividad hacia el cambio. Es interesante observar, por ejemplo, que las organizaciones de países que atraviesan una reforma radical a nivel nacional pueden ser especialmente receptivas a enfoques relativamente innovadores de intervención, como los que descentralizan el control de los recursos sociales.

Legislación

Otro elemento importante que configura las decisiones es el ambiente legislativo en el que trabajan los que toman decisiones. Cuando la responsabilidad social está establecida por ley, los administradores de nivel superior tienen más incentivos para concentrarse en problemas e indicadores nutricionales. Si se consideran algunos países que no forman parte de América Latina como, por ejemplo, los Estados Unidos de América, se espera que la nueva legislación defina la seguridad de los alimentos de tal forma que los administradores de los programas de ayuda alimentaria sean responsables de mejorar el estado nutricional de las poblaciones afectadas. Esto cambiará de manera considerable la estructura de incentivos para la asignación de recursos. A lo largo de la historia, el mérito atribuido a los administradores ha dependido del monto de ayuda alimentaria que se asignó y desembolsó, más que de un mejor estado nutricional.

MARCO CONCEPTUAL PARA PROGRAMAS EFECTIVOS

Los medios de difusión

En el contexto latinoamericano, los medios de difusión desempeñan una función importante como canal para transmitir información al público. Como se examinará a continuación, el vínculo entre los programas de vigilancia y los medios de difusión constituye un poderoso instrumento para elevar el perfil de los problemas nutricionales.

Control de los recursos

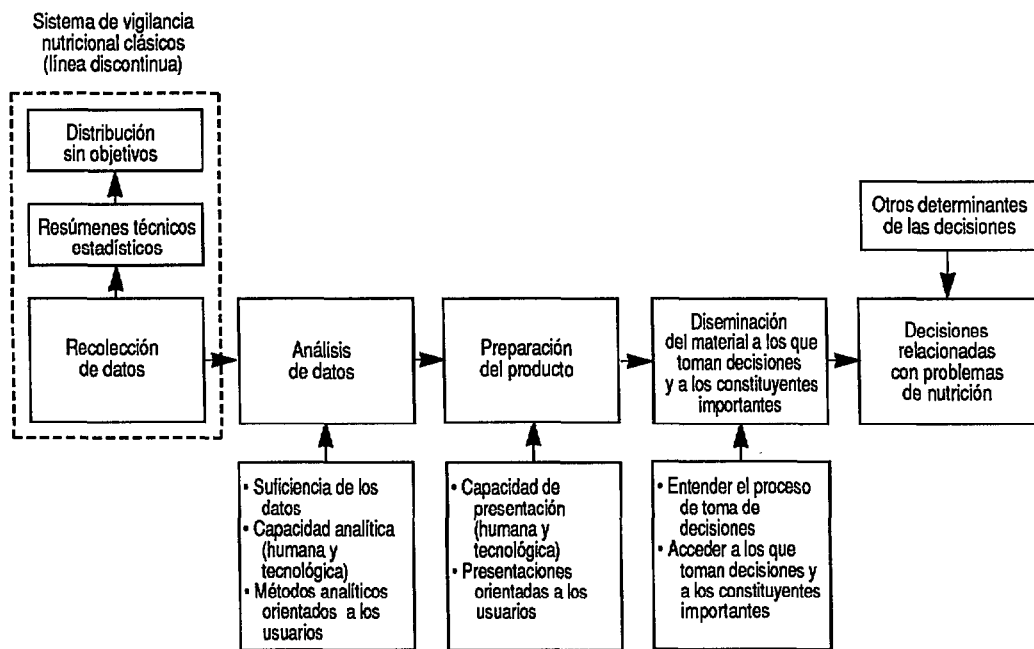
Además de la responsabilidad de los que toman decisiones, el control de recursos es otra fuerza impulsora del proceso de adopción de decisiones. Los programas de vigilancia nutricional suelen afrontar el problema de encontrarse demasiado alejados del lugar donde se sitúan los organismos importantes de toma de decisiones. Esos programas están concentrados o ubicados en ministerios lineales, principalmente en los de salud. Estos ministerios ejercen con frecuencia una influencia muy limitada en la asignación de recursos a los programas sociales. Lo mejor que pueden hacer es mejorar la orientación de los programas nutricionales o de salud que gestionan.

Merece la pena analizar los debates mantenidos actualmente en torno a la importancia de descentralizar la vigilancia nutricional (4). Es preciso señalar que el procesamiento y análisis de información controlados a nivel local probablemente influirán poco en el estado de nutrición del lugar si las autoridades locales tienen escasos recursos discrecionales. Por el contrario, cuando el control de los recursos se efectúa también a nivel local, los sistemas de información descentralizados pueden tener repercusiones considerables. El elogiado Programa de Vigilancia de Iringa en Tanzania constituye un excelente ejemplo de un programa eficaz de vigilancia nutricional local. En este caso se lograron mejoras notables en la nutrición de la población afectada, porque se pudieron distribuir los recursos disponibles en respuesta a los datos de la vigilancia (4).

Volviendo a la información proporcionada por las actividades de vigilancia nutricional, en la figura 3 esa información se vincula con el proceso de toma de decisiones. Un aspecto clave es que muchos programas de vigilancia nutricional no tienen un vínculo directo con la toma de decisiones (véase el lado izquierdo de la figura, donde la línea de puntos muestra los límites de la mayor parte de los programas clásicos). Estos programas funcionan básicamente como entidades de notificación pasivas, similares a los sistemas de estadísticas de salud en los que se basan. La información se reúne, sistematiza, sintetiza y se transmite a un público limitado, en gran parte técnico. Los informes resultantes tienden a ser prolijos y a presentar los datos de forma tabular. Solo los técnicos tienen el tiempo y el adiestramiento necesarios para digerir y analizar su contenido. El uso de información para tomar decisiones constituye una excepción a la norma tecnocrática.

Un enfoque más proactivo consiste en vincular los programas de vigilancia nutricional con el objetivo inmediato deseado: gestionar mejor los problemas nutricionales. Aquí, el análisis, la presentación de resultados y la difusión de información se vuelven críticos para el éxito del programa. Bajo este modelo, el propósito de las actividades de vigilancia (indicadas en el lado izquierdo del diagrama) es mejorar la toma de decisiones. Este objetivo se logra diseñando y gestionando el programa de tal modo que se preste más atención a la forma como se toman las decisiones y a quienes las adoptan. Cuando se hace esto, resulta evidente que ciertos aspectos específicos de los programas de vigilancia nutricional, que se examinarán a continuación, pueden ayudar a mejorar la utilidad de los programas.

FIGURA 3. Un marco para mejorar la utilización de los sistemas de vigilancia nutricional



El análisis de datos

Para ser útiles, los datos han de ser adecuados e interpretables. Este es un aspecto que aún no ha sido abordado en muchos sistemas de vigilancia nutricional. De hecho, los que toman decisiones a menudo no encuentran datos verosímiles sobre el estado nutricional de un grupo de población. Estos datos (que casi siempre son mediciones del peso según la edad realizadas por el sistema de salud) con frecuencia no han sido evaluados para asegurar su exactitud y representatividad. Una posible explicación es que, si bien los datos clínicos pueden ser inapropiados para cuantificar la magnitud de la malnutrición en una determinada población, a menudo son útiles para muchas otras aplicaciones de la vigilancia (5). Sin embargo, si esos datos se van a utilizar para tomar decisiones, es preciso que sean exactos y representativos y su exactitud y representatividad se deben conocer. Lamentablemente, en casi todos los países donde se realizan tareas de vigilancia

nutricional los datos antropométricos se notifican sin efectuar un análisis de ese tipo, y es razonable que los administradores se preocupen por la interpretación de la información generada a partir de ellos. Este es un problema fácil de superar. Se pueden efectuar análisis retrospectivos de los datos existentes y llevar a cabo pequeños estudios de evaluación para determinar su validez y representatividad. Cuando la obtención de estadísticas nacionales es problemática, los que diseñan los programas de vigilancia nutricional pueden concentrarse en obtener datos de un subconjunto de instalaciones de salud, lo cual permite asegurar la calidad de los datos y la representación de grupos importantes de población (vigilancia centinela).

También es necesario guiar el proceso de generación de información aplicando técnicas analíticas apropiadas y una base de experiencia multidisciplinaria. El análisis debe contar con el talento humano y los instrumentos de computación necesarios para hacer que los datos de la vigilancia puedan ser interpretados por quienes toman decisiones. Las series temporales y las técnicas analíticas espaciales, así como la proyección y la simulación, son instrumentos importantes. El empleo de los sistemas de información geográfica (SIG) para organizar, analizar y presentar los datos es un método útil que atrae a los que toman decisiones por el carácter visual de los resultados que producen. Sin embargo, más allá de estas consideraciones, la nutrición es un problema multisectorial y multidisciplinario y, por consiguiente, exige una amplia gama de conocimientos especializados y experiencia. Además, el análisis debe estar diseñado para responder a las necesidades de información de los usuarios. Los productos de los sistemas de vigilancia deben responder interrogantes que los administradores de más alta jerarquía necesitan aclarar para asignar los recursos. Esto incluye determinar los "niveles desencadenantes", donde indicadores y modelos que describen los probables resultados de la inactividad y de distintas opciones de intervención señalan la necesidad de intervenir.

Formato y presentación

El formato de los informes y boletines tiene un tremendo efecto sobre los administradores de nivel superior. Un buen ejemplo de ello lo constituyen los informes del Sistema de Tulane de Alerta Temprana de Hambruna (FEWS), que fue elaborado para ayudar a afrontar la crisis alimentaria del Sahel. El FEWS generó dos tipos de informes ordinarios. El primero, un resumen muy gráfico de una sola página con datos agrícolas, es un informe a largo plazo basado en intervalos de un decenio. El segundo es un informe trimestral, que analiza en profundidad la situación de la seguridad alimentaria. Lamentablemente, los que toman decisiones a

nivel superior nunca leyeron el segundo; prefirieron en su lugar las sesiones informativas interactivas que proporcionaban conocimientos sobre los problemas señalados por los boletines agrícolas muy populares.

Difusión

Como el proceso de toma de decisiones es complejo, es importante difundir la información sobre vigilancia a todas las entidades importantes, sobre todo a los donantes externos y al público general. Si todas las entidades que influyen en las decisiones del nivel administrativo superior se incluyen en el diseño y en el ciclo de notificación, se completará el circuito de retroalimentación de información. Varios programas latinoamericanos ya han incorporado estos elementos en sus actividades de difusión de la vigilancia nutricional. En varios casos, el material difundido entre los administradores de programa también se distribuye a los medios de difusión. Esa distribución puede tener un efecto notable. En un caso reciente se difundió al público información que señalaba el deterioro de las condiciones nutricionales en el país. El resultado fue un aumento inmediato de la asignación de recursos al sector social (6).

En este contexto, los donantes externos desempeñan un importante papel en muchos países, proporcionando o incrementando los recursos necesarios para los programas del sector social. En consecuencia, es preciso identificar a esos donantes como receptores principales del material que se difundirá. Por otra parte, las estrategias de difusión han de ser variadas y creativas. Además de los informes impresos, tienen que incluir talleres, sesiones informativas, informes orales y presentaciones diseñadas para los medios audiovisuales. También es necesario contar con una planificación minuciosa para garantizar que los programas de vigilancia

nutricional tienen acceso a los que toman decisiones. Una de las dificultades que han afectado a muchos programas es consecuencia de su ubicación en el sector de la salud o en una sección técnica del ministerio de agricultura. No obstante, si bien estar demasiado alejados de los que toman las decisiones puede constituir un problema, no lo es necesariamente. El fax ha revolucionado la comunicación científica y las redes nacionales y mundiales de informática y por vía satélite pronto harán lo mismo con los sistemas de vigilancia. Ya existe en todo el mundo una red de comunicación telefónica y de bajo costo (FIDONET), que presumiblemente será complementada por medios de comunicación rápida cada vez más efectivos en relación con su costo. Estos medios de comunicación deben formar parte del esfuerzo de expansión de la vigilancia nutricional con el fin de lograr que la información sobre el estado de nutrición esté de inmediato a disposición de los usuarios actuales y potenciales.

RECOMENDACIONES

De acuerdo con este marco conceptual, se pueden formular varias recomendaciones prácticas para diseñar y mejorar la gestión de los programas de vigilancia nutricional.

Comprender el problema nutricional

Es preciso conocer la naturaleza y la extensión de un determinado problema nutricional para diseñar un sólido programa de vigilancia nutricional con actividades apropiadamente enfocadas y clasificadas según su prioridad. La evaluación de la situación nutricional determinará los tipos y las magnitudes de los problemas existentes, así como las causas probables de la malnutrición y las fuentes de datos disponibles para medir tanto la malnutrición como sus causas. En muchos casos, esa evaluación puede ser realizada por un equipo interdisciplinario de expertos locales.

Comprender el proceso de toma de decisiones

Hasta el momento, esta área de la planificación de casi todos los programas de vigilancia nutricional se ha soslayado. Sin embargo, es esencial que la planificación de programas futuros se base en el conocimiento del funcionamiento de los procesos de toma de decisiones pertinentes en los países o lugares afectados.

Una evaluación preliminar de la toma de decisiones se puede lograr mediante la auditoría de los procesos de información y decisión. Esa actividad busca identificar quién toma las decisiones, qué información se usa actualmente para tomarlas y cuándo y cómo se toman en realidad esas decisiones. Habitualmente, esa revisión es efectuada por un especialista en ciencias del comportamiento o, preferiblemente, por un ex administrador de nivel superior con experiencia en el diseño y la aplicación de sistemas de información. Por medio de esta revisión, el equipo de vigilancia nutricional adquirirá importantes conocimientos sobre las prioridades de los que toman decisiones, las restricciones de tiempo y las necesidades de información.

Incorporar en el programa la capacidad adecuada de análisis y presentación

Esta ha sido otra limitación de muchos programas, en parte porque no se disponía de recursos de personal ni de equipo de informática para llevar a cabo los análisis necesarios. En el futuro es fundamental que los programas cuenten con esta capacidad de análisis, porque esta es la clave para transformar datos casi incomprensibles en información que proporcione una orientación útil para resolver los problemas nutricionales. En el mercado existen programas informáticos para realizar dichos análisis. Los paquetes de sistemas de información geográfica disponibles para microcomputadoras son una herramienta importante para este propósito.

También puede ser conveniente contratar servicios de análisis en fundaciones privadas o universidades que posean los especialistas necesarios.

Crear en el diseño de la organización vínculos con los que toman las decisiones

Al planificar programas nacionales es preciso seleccionar cuidadosamente los lugares donde se realizan las actividades de los programas. Es más efectivo que la oficina principal o la unidad coordinadora central estén situadas cerca del lugar donde se toman las decisiones importantes (por ejemplo, las oficinas del primer ministro o del ministro de planificación). Esto no significa que los ministerios de salud no desempeñen una función importante; de hecho, las instalaciones de salud son la principal fuente de datos de series temporales sobre el estado nutricional de la población afectada. No obstante, los programas de vigilancia nutricional basados en el sector de la salud muchas veces han pasado por alto la necesidad de asegurarse de que los datos sobre el estado nutricional estén a disposición y puedan ser interpretados por personas no expertas. Esta es una cuestión muy importante, porque el objetivo último de las intervenciones de vigilancia nutricional no es simplemente obtener datos sobre la nutrición sino mejorar el estado nutricional. La oficina principal debe ser una prioridad para los programas de vigilancia nutricional.

También se ha de tener en cuenta la conveniencia de escoger un director del programa que haya trabajado como administrador de nivel superior. Estas personas suelen tener acceso a los que toman decisiones y conocer bien qué tipos de vigilancia nutricional pueden influir en el proceso de toma de decisiones.

Enfoque de las actividades del programa

El enfoque del programa es importante. Con frecuencia, los programas de

vigilancia nutricional están diseñados con objetivos demasiado vagos. Esto puede ser aceptable para una declaración de propósitos, pero es esencial que los planes de trabajo anual del programa se concentren en cuestiones específicas, conforme a las prioridades identificadas por el análisis de la situación nutricional y la auditoría de la información. Por ejemplo, cuando se elaboró el primer plan de trabajo para un programa ecuatoriano, uno de los tres objetivos anuales fue el establecimiento de los criterios para identificar los grupos beneficiarios de los programas de distribución de alimentos. Como principio básico de la gestión, es importante definir objetivos anuales claros de este tipo. Sin embargo, también se ha de mantener la flexibilidad necesaria para abordar oportunamente los problemas que surjan. El programa debe estar preparado para hacer frente a nuevas oportunidades que se presenten para realizar actividades de vigilancia nutricional. Por ejemplo, si el clima político cambia y permite una legislación social, si surgen situaciones de emergencia alimentaria o si ayudar a quien toma las decisiones clave a resolver un problema abre las puertas para una colaboración más estrecha, el programa debe estar listo para introducir modificaciones.

En síntesis, un principio común que sustenta la elaboración de un marco y recomendaciones efectivas para sistemas avanzados de vigilancia nutricional de "cuarta generación" es la vinculación del programa con los que toman las decisiones y con los procesos de adopción de decisiones que determinan el bienestar nutricional de las poblaciones de los países. América Latina es un campo abonado para el progreso del movimiento evolutivo de los sistemas de vigilancia nutricional hacia sistemas de información sobre nutrición y de apoyo a las decisiones. A nivel regional, las medidas que hay que tomar requieren la misma atención que han recibido de la comunidad de vigilancia el desarrollo de indicadores antropométricos y otros indicadores técnicos. Se necesitan nuevas habili-

dades y especialistas en información administrativa, ciencias políticas, medios de difusión, así como administradores de nivel superior. A nivel nacional, es necesario capacitar a los productores y usuarios de los datos que proporcionan un mejor conocimiento de la vigilancia nutricional y del proceso de toma de decisiones.

América Latina ofrece modelos y experiencias que se pueden usar para crear la disciplina y las aplicaciones necesarias para avanzar un paso más en la vigilancia nutricional. La vigilancia nutricional ha evolucionado considerablemente en los últimos años. Muchas de sus aplicaciones permiten ahora identificar los factores determinantes de la vulnerabilidad nutricional. Esto ha proporcionado una base para establecer las metas y evaluar los efectos de nuevos programas y políticas nacionales. Además, se han desarrollado algunos de los pocos modelos de vigilancia nutricional descentralizada y democrática; su liderazgo en el progreso hacia una vigilancia nutricional más avanzada ha estimulado a los latinoamericanos que trabajan en este campo a examinar, sintetizar y enseñar a otros los métodos que utilizan para alcanzar estos importantes logros.

1. World Health Organization. *Methodology of nutritional surveillance: report of a joint FAO/UNICEF/WHO Expert Committee*. Geneva: 1976. (Technical report series 593).
2. Mason JB, Habicht JP, Tabatabai H, Valverde V. *Nutritional surveillance*. Geneva: World Health Organization; 1984.
3. Organización Panamericana de la Salud. *Vigilancia alimentaria y nutricional en las Américas 1988*. Washington, DC: OPS; 1989. (Publicación científica 516).
4. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Towards an improved strategy for nutritional surveillance: report of a workshop*. New York: UNICEF; 1992.
5. Mock N, Khan M, Magnani R, Marcer D, Baker S. The utility of clinic-based anthropometric data for early timely warning systems: a case study in Niamey, Niger. *Food Nutr Bull*. (En prensa.)
6. Mock N, de Chazet MM, Sibrian R. *INCAP-PAHO-WHO-UNICEF-FAO interagency mission to Costa Rica*. San José, Costa Rica: INCAP-PAHO-WHO-UNICEF-FAO interagency mission to Costa Rica; 18-22 de noviembre de 1991.

ABSTRACT

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR NUTRITION SURVEILLANCE SYSTEMS

This article describes the evolution of nutrition surveillance as an intervention strategy and presents a framework for improving the usefulness of nutrition surveillance programs. It seems clear that such programs' impact on nutritional well-being will depend increasingly on their ability to reach and influence decision-makers. Therefore, it is important to consider political and social forces, and also to realize that if a program is too decentralized or too far removed

from key decision-makers, its ability to influence resource flows may be limited. It is of course important that the surveillance information provided be appropriate and of good quality. Therefore, the data collected should be analyzed to ensure they are accurate and representative. Once that has been done, relevant findings should be presented in a readily understandable form designed to meet the intended recipients' information needs. Such findings should also be disseminated to all important decision-maker constituencies, including external donors of nutrition assistance and the general public.