

NORMAS DE NUTRICION

Ivan D. Beghin,¹ José Aranda-Pastor¹ y Marly C. Báez¹

No basta planificar adecuadamente un programa de nutrición; las normas, el adiestramiento y la supervisión son factores indispensables para el desarrollo satisfactorio del mismo. Se propone una clasificación de normas y se discuten las características esenciales de una buena norma.

Introducción

A raíz del movimiento que promovió la Organización Panamericana de la Salud en pro de la planificación de la salud, los especialistas en nutrición intentaron aplicar los conceptos y métodos de la planificación a la formulación de programas de nutrición en salud pública. Después de algunos años de experiencia, se hizo evidente que para que un programa de nutrición tenga éxito, aun cuando haya sido bien diseñado, y además de una adecuada evaluación, debe satisfacer también tres requisitos adicionales. En primer lugar, se necesitan normas para que los trabajadores de salud sepan lo que deben hacer; en segundo lugar, el personal debe recibir adiestramiento en la aplicación de las normas (además de impartírseles los conocimientos básicos necesarios); y por último, es indispensable la instalación de un mecanismo adecuado de supervisión (1).

Para el personal de los departamentos de nutrición de los países del Istmo Centroamericano resulta urgente disponer tanto de normas como de un modelo conceptual para la normalización de las acciones de nutrición. Por ese motivo el INCAP ha venido desarrollando una considerable labor en este sentido. Como resultado de los trabajos en casi todos los países del área se ha logrado definir normas concretas para los programas de nutrición a cargo de los Ministerios de Salud, proceso que se encuentra en marcha. Al mismo tiempo se ha hecho un enfoque teórico con miras a definir el concepto de

normas y clarificar el proceso de normalización en sí. Nos referiremos aquí, en especial, a las normas propiamente dichas, dejando los demás aspectos para ser discutidos en otros trabajos (2, 3).

Definición

Según Sarué, una norma es “una regla para uniformar el comportamiento de las personas” (4). Es, pues, una pauta, una guía, un término de referencia. El *Diccionario de la Lengua Española* (5) incluye las definiciones siguientes:

Norma: “Regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las operaciones”.

Regla: “Pauta”.

Pauta: “Cualquier instrumento o norma que sirve para gobernarse en la ejecución de una cosa”.

Operación: “Ejecución de una cosa”.

El Instituto Nacional de Nutrición de Colombia propuso hace años la siguiente definición:

“Se entiende por norma, la regla, pauta o precepto que se debe observar en el planeamiento, ejecución y evaluación de una actividad con el fin de establecer uniformidad, orden y sistema para el logro de sus objetivos”.

Espinosa recalca:

“Es necesario completar y actualizar, a la mayor brevedad posible, las normas técnicas y administrativas que muestren el camino más fácil para alcanzar las metas y convertir en realidad el plan” (6).

Existe perfecta coherencia entre las definiciones citadas. Asimismo, en la jerga del

¹ División de Nutrición Aplicada, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Guatemala.

planificador la palabra norma no tiene otra acepción que la indicada en el *Diccionario* (5). En contraposición a un reglamento—por ejemplo el de tránsito o el de control de drogas—la norma deja margen a la interpretación por parte de su ejecutor, confiere cierta flexibilidad que la estricta aplicación de una reglamentación no permitiría.

Tipos de normas

Clásicamente se distinguían normas técnicas y normas administrativas. El aspecto técnico, dominio propio del nutricionista, y el administrativo, responsabilidad del funcionario ejecutivo de salud, pueden distinguirse, pero en general es muy extensa la superposición de sus áreas de responsabilidad. Tanto los adelantos de la planificación como la evolución de las técnicas de gerencia, restaron realidad a esta separación y así nació el término híbrido “norma técnico-administrativa”.

A la luz de la experiencia adquirida, llegamos a la conclusión de que, por lo menos para el área centroamericana y en los momentos actuales de desarrollo de sus programas de nutrición, la clasificación que a continuación se propone es la más práctica, y no menos importante, ha demostrado ser muy útil no sólo en la esfera administrativa sino también de gran aplicación para propósitos de enseñanza.

Agrupamos las normas en cinco grandes categorías: 1) métodos y procedimientos; 2) estándares y referencias; 3) descripciones de funciones y cargos; 4) criterios de evaluación, y 5) normas éticas.

En el cuadro 1 se presenta, a título de ejemplo, una lista de normas. Su extensión refleja la magnitud del papel “normativo” que corresponde desempeñar a los departamentos de nutrición de los Ministerios de Salud.

Métodos y procedimientos

Los métodos y procedimientos constituyen las normas más comunes y también las más

variadas. Junto con las descripciones de funciones y cargos (tercera categoría), constituyen la mayor parte de las antiguamente llamadas “normas técnico-administrativas”. Comprenden todos los manuales y guías de instrucciones, e incluyen también los atributos de los instrumentos y actividades que se utilizan en la planificación de la salud. Citarémos como ejemplo las normas para el funcionamiento de los Servicios de Educación y Recuperación Nutricional (SERN) (7), las normas para la complementación alimentaria supervisada (8), y las normas para programas materno-infantiles (9-11).

Estándares y referencias

En esta categoría a menudo resulta algo arbitrario el límite entre reglamento y norma. Por ejemplo, el INCAP recomienda que la sal de consumo humano en Centro América sea yodada a un nivel que fluctúa entre una parte de yodo por 20,000 partes de sal y una parte por 30,000. Esto es una norma. Cuando los países incorporan en su legislación de salud esa recomendación, esta adquiere carácter de ley y pierde su naturaleza de norma.

Descripciones de funciones y cargos

La falta de una definición clara y precisa de las responsabilidades y funciones de los diversos miembros del equipo de salud con respecto a las actividades de nutrición, es una de las mayores dificultades que existen para el desarrollo adecuado de los programas. Ello se aplica en particular al papel del nutricionista y de otros profesionales de la salud a nivel regional, cuando el sistema de salud se descentraliza y regionaliza.

Criterios de evaluación

Por su importancia, los criterios de evaluación de programas de nutrición ameritan categoría especial. Para poder evaluar un programa se necesitan indicadores. Estos deben ser utilizados para el diagnóstico inicial del problema, la definición de las metas que hay que alcanzar y la evaluación de las mismas.

CUADRO 1—Clasificación de normas y ejemplos de normas para cada categoría.

1. METODOS Y PROCEDIMIENTOS		
<i>Manuales y guías de instrucciones:</i>	<i>Atributos de las actividades e instrumentos de planificación:</i>	<i>Otros métodos y procedimientos:</i>
Manual de operaciones para servicios de educación y recuperación nutricional (SERN).	No. de raciones distribuidas por hora de auxiliar de enfermería.	Captación del desnutrido.
Manual para servicios dietéticos hospitalarios.	% de niños recuperados por total de niños admitidos en el SERN.	Clasificación de la desnutrición proteicoalórica.
Manual para la enseñanza de la nutrición.	% de utilización del SERN por cupo del SERN por año.	Diagnóstico de la desnutrición proteicoalórica.
Guía para la formulación de políticas nacionales de alimentación y nutrición.	No. de consultas por desnutrición por hora médico.	Tratamiento hospitalario de la desnutrición proteicoalórica.
Guía para recolección, envío, tabulación, análisis e interpretación y utilización de la información estadística.	No. de egresos de niños desnutridos en relación con el total de camas disponibles para atención de desnutridos.	Alimentación complementaria supervisada.
Guía para la elaboración de metas en nutrición.	No. de entregas de hierro a embarazadas por número de suministros programados.	Actividades de nutrición dentro del programa materno infantil.
Guía para evaluar la dieta del preescolar.		Distribución de hierro a embarazadas.
Guía para evaluar la dieta durante el embarazo y la lactancia.		Alimentación del niño menor de 1 año.
Guía para la educación nutricional de las madres.		Visita domiciliaria.
		Comedores escolares.
		Coordinación entre agencias locales.
		Organización de seminarios de nutrición con la comunidad.
		Supervisión de programas de nutrición.
		Evaluación de programas de nutrición.
2. ESTANDARES Y REFERENCIAS	3. DESCRIPCION DE FUNCIONES Y CARGOS	4. CRITERIOS DE EVALUACION
Nivel de yodación de la sal.	Funciones del Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud.	Normas que sirven de patrones para juzgar si son apropiados los cambios en los indicadores establecidos (morbilidad, mortalidad, cobertura, etc.) y los progresos alcanzados.
Nivel de enriquecimiento de azúcar con vitamina A.	Funciones del nutricionista a nivel central.	
Otros niveles de fortificación o enriquecimiento.	Funciones del nutricionista a nivel regional.	
Codex alimentario.	Funciones del personal de salud a nivel local en las actividades de nutrición.	
Contenido de actividades de educación nutricional.	Funciones de los supervisores del programa de nutrición.	
Contenido de programas de educación en servicio.		
Contenido de programas docentes.		
Formularios para el funcionamiento de los SERN.		
Gráficas de peso.		
Modelos para presentar datos estadísticos.		
Tablas de composición de alimentos.		
Recomendaciones nutricionales diarias.		
Menús para los SERN.		
Raciones para programas de alimentación complementaria.		
Dietas adecuadas de costo mínimo.		

5. NORMAS ETICAS

Todas las normas referentes a deontología profesional.

Sin embargo, también hay que establecer criterios para juzgar si son apropiados los cambios a que fueron sometidos los indicadores y los progresos logrados. Por ejemplo, en un programa de recuperación nutricional de niños desnutridos cuya meta es recuperarlos y el indicador usado es peso/talla, debe establecerse bajo qué criterios se considerarán los niños recuperados. En oposición al criterio de evaluación, el método de evaluación se clasificaría dentro de la primera categoría (métodos y procedimientos).

Normas éticas

La experiencia ha demostrado la conveniencia de separar este tipo de normas por dos motivos: porque su naturaleza particular no permite ubicarlas en las categorías citadas, y porque merecen ser destacadas en razón de su propio contenido. El trabajador de salud, y más aún, el nutricionista, por estar más conscientes de las necesidades nutricionales de la población, deben considerarse servidores de ella. Su profesión perdería sentido si careciera de un importante componente ético. En esta categoría se incluyen todas las normas deontológicas del profesional nutricionista. Por definición, estas no pueden y nunca podrán tener carácter de obligatoriedad.

Diferencia entre normas y metas

Con cierta frecuencia se utiliza el término "norma" para referirse a lo que en realidad es una meta. Por ejemplo, es corriente el uso de la expresión "norma de producción", para indicar que una fábrica alcanzó o superó su meta de producción. Lo mismo se oye a menudo en relación con los servicios prestados en materia de atención médica curativa y preventiva. Esta confusión proviene del hecho de que el concepto de norma ha pasado del dominio de la industria al campo de la salud. La "meta", en realidad, es un objetivo cuantitativo que debe alcanzarse en un tiempo dado. La productividad estimada por trabajador o por día sí puede ser objeto

de una norma. De la misma manera, los atributos de los instrumentos de planificación (concentración, cobertura, rendimiento, costo, etc.) son normas que clasificamos dentro de la primera categoría y que sirven para la definición de metas. Los atributos constituyen una categoría de normas esenciales para la programación, pero sería un error limitar el concepto de normas casi exclusivamente a esta categoría. Hay que tener presente que en los programas de nutrición es muy importante distinguir claramente entre normas y metas. El Plan Decenal de Salud para las Américas (12) contiene ejemplos precisos de metas de nutrición.

Características de una buena norma

En el proceso de revisar las normas y su normalización en varios países centroamericanos, se puso de manifiesto que ya existía un número elevado de normas. El propio INCAP en 1966 (13), había propuesto un primer juego de normas de nutrición. En algunos casos las normas nacionales estaban siendo aplicadas, pero en la gran mayoría eran ignoradas por ser inaplicables, incomprendibles, o desvinculadas de la realidad, o bien por falta de motivación del personal que debía ponerlas en práctica.

El análisis crítico de las normas existentes nos condujo a proponer como características de una buena norma las condiciones siguientes:

- a) Debe referirse a una actividad bien definida y ser la resultante de una adecuada programación. Por consiguiente, primero debe formularse el programa y después definirse las normas según las necesidades del mismo, y no al contrario.
- b) Debe ser eficiente, es decir, cumplir el propósito para el cual fue formulada.
- c) Debe ser clara, sencilla y concisa.
- d) Debe ser factible de realizar y aplicar.
- e) Debe tener una jurisdicción limitada y muy concreta, es decir, indicar a quién está dirigida.
- f) Debe ser susceptible de evaluación, tanto en función de su utilidad como de su cumplimiento.
- g) Debe ser modificable, por razones de

eficiencia o factibilidad, tanto en términos de contenido como de jurisdicción. Esto implica su necesaria limitación en el tiempo, y su necesario reajuste periódico.

h) Debe ser puesta en práctica. Es obvio que una norma sólo puede lograr su objetivo si es aplicada. A pesar del aparente sofisma que contiene este último punto, la falta de aplicación de la norma parece ser uno de los más serios obstáculos con que se enfrentan los programas de nutrición en general (14).

Elaboración de normas

La redacción de normas que satisfagan todos los requisitos enumerados en la sección precedente no constituye todavía un proceso de normalización adecuado. Cuando el INCAP inició su colaboración con los países centroamericanos en la revisión y elaboración de normas, de inmediato se hizo evidente que la normalización debe obedecer a ciertos principios, sencillos pero esenciales. También se llegó a la conclusión de que cuando se respetan estas reglas se logra elaborar y hacer efectivo un juego de normas que cumplen su cometido. Este aspecto es muy importante y merece, por tanto, una discusión más a fondo, por lo que será objeto de un trabajo separado que está en preparación (2).

Resumen

Los especialistas en nutrición han tratado de aplicar el proceso de planificación en la formulación de programas de nutrición en salud pública. Además del diseño adecuado de los programas, es necesario disponer de normas, adiestrar al personal, y contar con un mecanismo de supervisión. La necesidad de disponer de normas, al igual que de un modelo conceptual para la normalización de las acciones de nutrición, se ha hecho sentir en el personal de los departamentos nacionales de nutrición de los países del área centroamericana.

Una vez esclarecida la definición de norma hay que distinguir entre sus distintos tipos. Se propone una clasificación que, según opinión de los autores, ha demostrado ser práctica y de gran utilidad. En ella se agrupan las normas en cinco grandes categorías: 1) métodos y procedimientos; 2) estándares y referencias; 3) descripciones de funciones y cargos; 4) criterios de evaluación, y 5) normas éticas. A título de ejemplo se acompaña una lista de normas que corresponden a cada una de las categorías citadas.

Se discuten brevemente las diferencias entre normas y metas, y se señalan las características esenciales de una buena norma. □

REFERENCIAS

- (1) Beghin, I. D. Improvement of the nutritional status of infants and children—Consideration of Northeast Brazil Program. En *Proceedings Western Hemisphere Nutrition Congress III*. (Miami Beach, Florida, 30 de agosto a 2 de septiembre de 1971). Philip L. White (Ed.). Mount Kisko, Nueva York, Futura Publishing Co., Inc., 1972, págs. 93-98.
- (2) Beghin, I. D., J. Aranda-Pastor y L. O. Angel. Normalización en nutrición en salud pública. Manuscrito en preparación.
- (3) Beghin, I. D., L. O. Angel, J. Aranda-Pastor y M. C. Báez. El modelo normativo para la programación de la nutrición en salud pública. Manuscrito en preparación.
- (4) Sarué, E. Normalización en salud pública. Material docente para el Curso de Planificación de la Salud. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y Organización Panamericana de la Salud (OPS), 1969, 8 págs. (Documento mimeografiado.)
- (5) Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 19a ed. Madrid, España, Espasa-Calpe, S.A., 1970.
- (6) Espinosa, N. Estrategia del proceso de planificación de la salud. *Bol Of Sanit Panam* 67(1):1-7, 1969.
- (7) Normas de los Servicios de Educación y Recuperación Nutricional (SERN). Tegucigalpa, Honduras, Departamento de Nutrición, División Maternoinfantil de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social, 1973. (Documento mimeografiado.)
- (8) Anteproyecto de normas para o programa de nutrição do plano de Saúde de Paraíba. Recife, Brasil, Instituto de Nutrición, Universidad Federal de Pernambuco, 1970. (Documento mimeografiado.)

- (9) *Normas*. Guatemala, Subdirección Técnico-Normativa, Dirección General de Servicios de Salud, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 1970.
- (10) *Manual de normas técnicas*. San José, Costa Rica, Ministerio de Salubridad Pública, 1969-1970.
- (11) Normas de atención prenatal, puerperio y vigilancia del crecimiento y desarrollo del niño para los centros de salud. Panamá, Programa Maternoinfantil del Ministerio de Salud, 1974. (Documento mimeografiado).
- (12) *Plan Decenal de Salud para las Américas. Informe Final de la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas*. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, 1973. (Documento Oficial No. 118).
- (13) Alvarez Zamora, J., R. R. Alvarez Castillo, E. Paz Berdeghel y J. A. Soto Gutiérrez. Normas de nutrición para los servicios locales de salud—Países de Centro América. Guatemala, INCAP, 1966. (Documento mimeografiado).
- (14) Beghin, I. D. y F. Viteri. Nutritional rehabilitation centres: an evaluation of their performance. *J Trop Pediatr Environ Child Hlth* 19:403-416, 1973. (Monograph No. 31).

Nutritional norms (Summary)

Nutritional specialists have tried to apply the planning process to the formulation of public health nutrition programs. In addition to properly designed programs, norms must be established, personnel must be trained, and supervision machinery must be devised. The need for norms, together with a theoretical model for standardization of nutrition operations has been felt by the staffs of national nutrition departments in the countries of Central America.

Once the term norm has been defined, a

distinction must be made between the various types. A classification is proposed which in the opinion of its authors has been found practical and extremely useful. This divides norms into five main categories: 1) methods and procedures; 2) standards and references; 3) descriptions of functions and responsibilities; 4) evaluation criteria; and 5) ethical norms. By way of example, there is an annex giving a list of norms under each of the headings quoted.

Normas de nutrição (Resumo)

Os especialistas em nutrição têm procurado aplicar o processo de planejamento na formulação de programas de nutrição em saúde pública. Além do planejamento adequado dos programas, é necessário dispor de normas, treinar o pessoal e contar com um mecanismo de supervisão. A necessidade de dispor de normas e de um modelo conceitual para a normalização das atividades de nutrição fez-se sentir junto ao pessoal dos departamentos nacionais de nutrição dos países da área centro-americana.

Uma vez esclarecida a definição da norma, é

preciso fazer a distinção de seus diversos tipos. Propõe-se uma classificação que, na opinião dos autores, demonstrou suas virtudes práticas e sua grande utilidade. Nela se agrupam cinco grandes categorias de normas: 1) métodos e procedimentos; 2) padrões e referências; 3) descrições de funções e cargos; 4) critérios de avaliação; e 5) normas de ética. Anexa-se, a título de exemplo, uma lista de normas que correspondem a cada uma das categorias citadas.

Normes de nutrition (Résumé)

Les spécialistes de la nutrition ont essayé d'appliquer le processus de planification à la formulation de programmes de nutrition en matière de santé publique. A cet effet, il convient non seulement de bien concevoir ces programmes mais encore de disposer de normes, de former du personnel et de compter sur un mécanisme de surveillance. La nécessité de disposer de normes et d'un modèle théorique pour la normalisation des actions de nutrition s'est fait sentir chez le personnel des départements nationaux de nutrition des pays de l'Amérique centrale.

Une fois établie la définition de la norme il y a lieu de faire une distinction entre ses divers types. Selon les auteurs, la classification proposée s'est révélée pratique et très utile. Elle groupe les normes en cinq grandes catégories: 1) méthodes et procédés; 2) normes et références; 3) descriptions de fonctions et de postes; 4) critères d'évaluation et 5) normes éthiques. A titre d'exemple figure une liste de normes qui correspondent à chacune des catégories précitées.