

comité ejecutivo del
consejo directivo



ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD

grupo de trabajo del
comité regional

ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD



6ta Reunión
Washington, D. C.
Junio-Julio 1969

INDEXED

Tema 19 del proyecto de programa

CE61/17, Rev. 1 (Esp.)
21 junio 1969
ORIGINAL: ESPAÑOL

UTILIZACION DE RECURSOS DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS PARA PROGRAMAS DE SALUD - INFORME PRELIMINAR

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) es un nuevo e importante recurso destinado a contribuir en los países a su desarrollo económico y social.

Hasta diciembre de 1968, es decir después de seis años de vida activa, el Programa había aprobado 262 ^{1/} proyectos por un total de algo mas de \$450.000.000. De esta suma sólo \$44.000.000, aproximadamente, estaba destinada a proyectos en América Latina y el Caribe.

Las contribuciones del Programa a los proyectos de desarrollo se hacen en alimentos y son consideradas como un insumo destinado a facilitar su puesta en marcha o a acelerar su desenvolvimiento.

Entre la muy larga y variada gama de proyectos de desarrollo en los que es posible utilizar alimentos como recurso, los del sector salud ocupan un lugar importante ya sea como proyectos específicos del sector o como componentes de otros proyectos cuyo énfasis está centrado en otra actividad.

Los específicos del sector salud están incluidos en el grupo de proyectos clasificados como de Desarrollo de Recursos Humanos. Son en total 59 proyectos, de los cuales 11 funcionan en América Latina. Están divididos en cinco grupos. Los grupos y números de proyectos para América Latina son como sigue:

- | | |
|---|---|
| a) Alimentación de madres gestantes y lactantes y niños en edad preescolar | 2 |
| b) Alimentación de pacientes de hospital y convalecientes. (Tratamiento ambulatorio de pacientes de enfermedades crónicas.) | 0 |

^{1/} El proyecto original más la(s) prórroga(s) del mismo se cuentan como un solo proyecto.

c) Alimentación en escuelas de enseñanza elemental y de segunda enseñanza	3
d) Alimentación en institutos de formación profesional y enseñanza de oficios y centros de capacitación	6
e) Alimentación en campañas de alfabetización	<u>0</u>
TOTAL	11

El primer grupo, el más específicamente ligado al sector salud, tenía al fin de 1968 sólo 4 proyectos en todo el mundo y en América Latina sólo dos, uno en Colombia por algo más de \$2.000.000 y otro en México de alrededor de \$5.000.000.

El segundo grupo de "Alimentación de pacientes en hospitales y convalecientes" (estos últimos en realidad más de tratamiento ambulatorio de enfermedades crónicas, i.e. tuberculosis y lepra) no se había concretado en ningún proyecto en Latinoamérica y sólo existía un proyecto de este tipo en Africa.

El gran volumen está en los grupos de alimentación de escolares y otras instituciones de enseñanza.

En el mes de mayo de este año, el Comité Intergubernamental del PMA aprobó un proyecto de "Alimentación complementaria y educación nutricional de grupos vulnerables" por un total de algo más de \$42.000.000 para Colombia.

Estos datos son muy elocuentes para demostrar que, cualquiera sean las razones, el sector salud no ha hecho uso en la mayoría de los países de este recurso y que la magnitud del insumo y sus posibilidades de contribuir de múltiples maneras más allá de las citadas al desarrollo de los programas de salud lo hacen merecedor de una atención muy particular de los Gobiernos.

Más adelante en este documento se verá que la participación del sector salud en los otros programas de desarrollo es casi universal por la razón obvia de que alimentación y salud son elementos inseparables desde cualquier enfoque teórico o práctico. Este criterio no tiene una expresión siempre satisfactoria en los programas en los que participa el PMA.

Un análisis preliminar de esta subutilización del recurso que resulta obvia de la sumaria información que antecede sugiere que este Programa no ha tenido, dentro del sector salud, la promoción que merece.

Es propósito de esta Oficina desarrollar esta actividad de promoción haciendo llegar a los Gobiernos, por los mecanismos que se estimen adecuados, la información necesaria y colaborar en la preparación de planes y proyectos para incluir esta fuente de recursos entre las que se utilizan para llevar a cabo los programas previstos en los planes de salud.

Los planes aprobados hasta ahora significan una contribución anual sólo en los aspectos sumamente específicos de salud de alrededor de \$10.000.000 anuales. Estimaciones muy conservadoras y el conocimiento que tiene esta Oficina de solicitudes en trámite o en preparación en varios países permiten afirmar que hay interés en el desarrollo de programas que aumentarán considerablemente esa inversión. A título de ejemplo, el sólo doblar esta actividad representaría llevar el volumen de este recurso a una cifra de \$20.000.000 anuales, lo que lo transformaría en uno de los muy importantes y dignos de una especial atención de los Gobiernos Miembros y por ende de esta Organización.

Acompaña a este documento un Anexo que describe el Programa Mundial de Alimentos y da detalles sobre sus posibilidades y mecanismos para su utilización.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

El PMA es un fondo de origen multilateral cuyos recursos son alimentos y que se constituye por donaciones voluntarias de los países que participan en el programa.

Estas donaciones voluntarias de alimentos de los países contribuyentes van acompañadas de donaciones en dinero necesarias para pago de fletes y gastos de administración y operación del programa.

Estos alimentos son entregados a los países que lo solicitan como uno de los insumos de programas de desarrollo con los cuales el PMA acuerda cooperar. Dichos alimentos son considerados como inversión y pueden ser utilizados para cualquier tipo de proyecto de desarrollo económico o social.

El alimento como ayuda está indisolublemente ligado a la existencia de excedentes alimentarios.

Este concepto se extiende hasta el punto de la producción deliberada de excedentes, mecanismo económico que formaría parte de un ciclo que tendría como objetivo una de las formas posibles de contribuir al desarrollo de los países menos favorecidos permitiendo a la vez el desenvolvimiento progresivo y sin interrupciones de los procesos de producción de los países desarrollados. (i.e. eliminando necesidad de subsidios a los productores para evitar acumulación de excedentes).

Antecedentes y administración del programa

Las resoluciones de las Naciones Unidas que preceden a la creación del PMA han terminado definitivamente al menos en lo conceptual con la época de la simple colocación de los excedentes alimentarios para pasar a la época del aprovechamiento de excedentes alimentarios para el desarrollo económico y social en todo el mundo.

La expresión de estas ideas en el campo de la ayuda multilateral se institucionaliza con la creación del Programa Mundial de Alimentos.

El PMA ha sido establecido por las Naciones Unidas y la Organización para la Agricultura y la Alimentación y su estructura y sus actividades fueron definidas en varias resoluciones adoptadas a fines de 1961 y principios de 1962. Es un organismo de origen conjunto ONU/FAO con Oficinas Centrales en Roma. Sus actividades son administradas por un Director Ejecutivo designado por el Secretario General de la ONU y el Director General de la FAO después de consultar con el Comité Intergubernamental Naciones Unidas/FAO (CIG).

El Programa es dirigido por un Comité Intergubernamental compuesto por 24 representantes de los países; 12 son elegidos por el ECOSOC y 12 por el Consejo de la FAO. El CIG se reúne dos veces al año para definir política, administración y operación del Programa y considerar la aprobación de todos los proyectos que comprenden alimentos por valores superiores a los \$750.000.

(Los de menos de esa cantidad los aprueba el Director Ejecutivo). También aprueba el presupuesto del PMA y revisa los informes anuales de progreso de los proyectos. El programa a su vez eleva sus informes anuales al ECOSOC y al Consejo de la FAO los cuales a su vez informan a la Asamblea General de la ONU y a la Conferencia de la FAO.

Los representantes del PMA en los países son los Representantes Residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (RR del PNUD). Los oficiales de proyecto del PMA en los países están incorporados a los oficinas del Representante Residente.

Objetivos

El objetivo general del Programa es el de promover el desarrollo económico y social cooperando con la provisión de alimentos a proyectos que contribuyan a dicho desarrollo. Después del período experimental y la experiencia subsiguiente, los objetivos específicos del programa han sido concretados de la siguiente manera:

- a) para atender las necesidades alimentarias de urgencia y los casos de emergencia propios de la malnutrición crónica (esto podría comprender el establecimiento de reservas alimentarias);
- b) para poner en ejecución los proyectos, empleando los alimentos como ayuda al desarrollo económico y social, en particular cuando estén relacionados con la alimentación preescolar y escolar, con el incremento de la productividad agrícola, y con el aprovechamiento de la mano de obra y el bienestar rural.

Tipos de Proyectos

En el pasado se han ensayado diversas maneras de clasificar los diferentes tipos de proyectos en los cuales resulta posible la participación del PMA. En esencia la considerable variedad de posibilidades puede ser referida a tres grandes rubros:

- a) proyectos para el desarrollo de recursos humanos
- b) proyectos destinados a mejorar la infraestructura económica y social de los países beneficiados
- c) proyectos de tipo directamente productivos

Esta subclasificación planteada por el Director Ejecutivo del Programa lleva implícita la consideración de las posibles repercusiones de los proyectos a corto, largo y mediano plazo en desarrollo económico del país.

Desarrollo de recursos humanos

Estos programas comprenden proyectos destinados a mejorar la nutrición de grupos vulnerables y fomentar la enseñanza y la capacitación a través de:

- a) alimentación de madres gestantes y niños de edad preescolar
- b) alimentación en escuelas primarias y secundarias
- c) alimentación en centros de formación profesional
- d) alimentación en hospitales y de convalecientes
- e) campañas de alfabetización

Hasta fines de 1968 el PMA empleaba en proyectos de este tipo el 24,5% de sus recursos.

Infraestructura económica y social

En estos proyectos los alimentos son utilizados como pago parcial de salarios o como incentivo para autoayuda voluntaria en la construcción de bienes físicos y de capital y en la planificación y organización de la explotación de recursos de diversos tipos. Estos proyectos comprenden:

- a) desarrollo forestal y ordenación de cuencas hidrográficas
- b) desarrollo de la comunidad
- c) viviendas, construcciones y planificación de zonas
- d) transporte, comunicaciones y producción de energía
- e) instalaciones de tipo sanitario y abastecimientos de agua

En este tipo de actividades del Programa se empleaba hasta diciembre de 1968 el 29% de sus recursos.

Proyectos directamente productivos

Son aquellos proyectos en que el resultado puede objetivarse con claridad y en términos económicos a corto plazo. Entre éstos se encuentran los siguientes tipos:

- a) desarrollo y mejora de tierras
- b) asentamiento y colonización de tierras, incluyendo asentamiento de refugiados
- c) diversificación de cultivos
- d) fomento de la ganadería
- e) establecimiento de reservas para la estabilización de precios
- f) proyectos industriales y de minería

De los recursos empleados por el PMA hasta diciembre de 1968, este tipo abarcaba el 46.5%.

Es necesario no olvidar que al lado de todos estos programas existen las operaciones de urgencia para prestar asistencia alimentaria en los casos de desastres naturales y otras situaciones de emergencia.

Duración de los proyectos

La mayor parte de los proyectos tienen una duración prevista entre dos y cinco años. Unos pocos han sido de corta duración hasta dos años y excepcionalmente algunos pocos han excedido los cinco años, si se cuentan las prórrogas aprobadas.

Salvo circunstancias especiales, un período de duración de tres o cinco años parece lo más razonable y frecuente

Procedimientos para la formulación de programas

Se inician con la formulación por el Gobierno de una solicitud a través del RR del PNUD. Es importante para los Gobiernos que en la preparación de las solicitudes, es decir en la etapa de planeación del proyecto, se hagan consultas a las agencias internacionales especializadas que sean del caso ya que éstas estarán de alguna manera relacionadas con el proyecto desde el principio al fin del mismo. La colaboración de los técnicos de dichas agencias sirve de gran ayuda y elimina consultas e inconvenientes innecesarios en el proceso posterior. Esta solicitud es enviada a través del RR al Director Ejecutivo con toda la documentación de apoyo que se considere necesaria. Existe una guía tipo de como formular estas solicitudes cuyo objetivo principal es obviar inconvenientes ulteriores asegurándose de que toda la información necesaria está contenida en la solicitud inicial. El Director Ejecutivo del PMA dispone entonces que se realice el escrutinio del proyecto. En algunos casos el Director Ejecutivo decide que es necesario enviar un grupo de evaluación del proyecto para estudiarlo in loco y realizar las necesarias consultas con el Gobierno. Es habitual

que en estos grupos participen las agencias especializadas interesadas, por intermedio de sus técnicos. El escrutinio es completado con el envío del proyecto a los organismos centrales de las agencias especializadas correspondientes con el fin de que éstas expresen su opinión y eventualmente indiquen que aspectos merecen sus comentarios e incluso su reparo. Esta etapa incluye consultas de tipo económico de variada índole y la intervención del "Subcomité Consultivo sobre Colocación de Excedente de la FAO.

Es de hacer notar, sin embargo, que el PMA no requiere para llevar adelante sus proyectos la aprobación técnica de ninguna agencia especializada. Entretanto dentro del espíritu de acción concertada de todos los organismos de Naciones Unidas resulta claro que el escrutinio pertinente de cada agencia especializada debe tener una considerable importancia en la forma final que debe adoptar el proyecto para que éste coincida con la política general establecida para las Naciones Unidas y las agencias. Cuando este proceso está terminado el proyecto es sometido a aprobación ya sea del IGC si excede de los \$750.000 o del Director Ejecutivo si es por menos de esa cantidad. Habitualmente el PMA ya ha firmado con los países acuerdos básicos que cubren todas las materias de tipo general entre el Gobierno y el programa. No obstante para cada proyecto en particular corresponde firmar un acuerdo específico.

Recursos del Programa

Los recursos del Programa que comenzó sus operaciones en 1963 hasta el 31 de diciembre de 1968 alcanzaron a un total de \$451.373.783, de éstos \$310.779.629 en alimentos y \$140.564.154 en efectivo y servicios.^{1/} En la última reunión del Comité Intergubernamental, realizada en Roma en mayo de 1969, se recomendó una meta de por lo menos \$300.000.000 en alimentos y otros recursos para el período 1971-1972 lo que permitiría mantener el nivel de operaciones correspondientes a los gastos que realizarían en cada año calendario, promedio aproximado de \$150.000.000 anuales para 1970-1972. El Programa prevé la posibilidad de aprobación durante los años 1969-1970 de alrededor de \$300.000.000 en proyectos en cada uno de estos años lo que significaría comprometer desde ya, sea cual fuere el tipo y ritmo de los proyectos, porcentajes importantes de los recursos previsibles para el período 1971-1972. Es interesante hacer notar el ritmo rápidamente creciente de los compromisos contraídos. En 1967 se habían aprobado proyectos por un total de \$84.000.000. En 1968 dicho total alcanzó la cifra de \$203.000.000 y en la primera reunión del Comité Intergubernamental, en mayo de 1969, éste aprobó proyectos por un total de \$180.000.000.

Volumen de los proyectos

La tendencia hasta ahora ha sido en sentido creciente. Hasta diciembre de 1967 sólo existía un proyecto de más de \$10.000.000 y tres de más de \$6.000.000. En 1968 se aprobaron 11 proyectos de más de \$6.000.000 de los cuales 7 eran de más de \$10.000.000.

^{1/} Informe del Director Ejecutivo, 15^o período de sesiones CIG.

En la primera de las reuniones anuales del CIG de 1969 (son dos reuniones anuales) se aprobaron 7 proyectos de más de \$6.000.000 de los cuales 5 mayores fueron de más de 12, 15, 23, 42 y 45 millones. A pesar de esto se insiste en el hecho de que los proyectos son aprobados de acuerdo con sus méritos y no necesariamente utilizando el volumen como criterio predominante.

Tipos de alimentos suministrados por el PMA

La lista de alimentos que puede suministrar el PMA depende de los que los países contribuyan. Sin embargo, la experiencia ya recogida y el conocimiento de los excedentes probables de la producción mundial, caracterizan una lista de alimentos bastante variada y con un buen componente proteínico. Los componentes principales de esa lista de alimentos son los siguientes:

- a) trigo y harina de trigo
- b) otros cereales
- c) legumbres varias
- d) leche desnatada en polvo
- e) queso
- f) huevos deshidratados
- g) pescado seco y en conserva
- h) carne en conserva
- i) mantequilla y grasa de mantequilla
- j) aceite vegetal

Además una variedad de otros elementos en la lista general en pequeñas cantidades como azúcar, café y té.

Es notable, por razones de escasez mundial, la falta de arroz que tiene gran demanda sobre todo en oriente. Señalamos también la ausencia de todo alimento perecible o de difícil conservación. Estos alimentos no pueden incorporarse al programa por las dificultades logísticas que ocasionan y la falta de bodegas adecuadas para este tipo de alimentos. Las cantidades y tipos de alimentos que se destinan a cada programa se determinan de común acuerdo entre el Gobierno y el PMA tomando en consideración las necesidades, los hábitos alimenticios de la población a servir y las disponibilidades que le PMA tiene de los diferentes tipos de alimentos.

Cooperación de la OMS/OPS con los Gobiernos

La cooperación de la Organización con los Gobiernos en lo que se relaciona a la utilización de recursos del PMA puede adoptar varias formas. Importa señalar como primer comentario que esta cooperación será más útil y eficaz cuando más temprana sea su iniciación, idealmente desde las etapas preliminares de concepción y planeación del proyecto. Las alternativas principales son:

1. Se trata de un proyecto del sector salud en el cual la Organización está cooperando o espera cooperar y que puede mejorarse, ampliarse o acelerarse con la inclusión de recursos del PMA.
2. Se trata de uno de los programas del Gobierno en el sector salud en el cual la Organización no está específicamente cooperando.
3. Se trata de un programa de desarrollo económico o social en un sector diferente del de salud, pero en el cual los aspectos de salud tienen o pueden adquirir considerable importancia.

En la primera alternativa por definición la preparación del proyecto y su desarrollo en todos sus aspectos contará con la cooperación directa de la Organización.

En la segunda alternativa la Organización puede cooperar con el Gobierno en los estudios previos, en la preparación del proyecto y en el proceso evaluativo consiguiente.

En la tercera alternativa la Organización puede cooperar de la misma manera que en la segunda, ayudando además a definir áreas de participación del sector salud.

Es responsabilidad de los funcionarios de la Organización en cada país, hasta donde sea posible, mantener al Gobierno permanentemente informado de las posibilidades existentes para proyectos del PMA en el sector salud y de las nuevas que vayan surgiendo. Además la Organización está preparada dentro de los recursos a su alcance a colaborar con los Gobiernos en los programas que utilicen recursos del PMA en las diferentes maneras señaladas o en cualquier otra que las circunstancias hagan aconsejables.

REFERENCIAS

1. Documentos Básicos del Programa Mundial de Alimentos. Tercera edición revisada, marzo de 1966.
2. Documentos de las sesiones del Comité Intergubernamental Naciones Unidas/FAO.