

Antecedentes, evolución de la estructura organizativa, fortalezas y debilidades del Instituto Nacional de Nutrición

Ronald Evans Meza

INTRODUCCION

Desde su creación en 1949, hasta la actualidad el Instituto Nacional de Nutrición, ha realizado 10 modificaciones en su Estructura Organizativa (encontradas en la bibliografía revisada) así como cambios internos para adecuarlo a diferentes etapas que le ha tocado afrontar.

A través de los años el Instituto ha vivido momentos importantes:

- El de 1949 cuando se funda y asume las funciones del Instituto Nacional Proalimentación Popular, amplía su fines y radio de acción que le dan su característica fundamental de ente rector de la Nutrición en el país. Basado en la problemática nutricional de la época y en el conocimiento científico que tenía, dio énfasis a la especialización profesional, a la formación del recurso humano necesario, estableció las bases de la investigación socioalimentaria y nutricional de las comunidades y el valor nutritivo de los alimentos, iniciando así la divulgación científica especializada. Así mismo realizó contactos institucionales internacionales y comienza su primera estructura organizativa.
- La segunda etapa, en 1968, cuando se fusiona con el Patronato Nacional de Comedores Escolares, incrementó su personal, bienes, programas, pero sin mejorar su eficiencia y productividad, llevándolo hacia la compleja institución que es hoy día. Con motivo de ampliar sus fines entra en otra etapa de reestructuración, se organizan la Unidades de Nutrición, trabajando coordinadamente a los Servicios Cooperativos de Salud y pone en marcha los Programas de acuerdo a la fusión, ya que los Comedores Escolares del Patronato venían funcionando completamente desvinculados de los Organismos Locales. La nueva estructura organizativa convierte al Instituto en un Organismo Autónomo y ampliado.
- La tercera etapa es la década de los 90, cuando el Ejecutivo Nacional impone al Instituto una serie de Programas, que paulatinamente le han ahogado la parte técnica y ejecutiva, desvirtuando y minimizando los fines para los cuales fue creado.
La implementación de Programas para los cuales no estaba preparado hizo que el Organismo perdiera su liderazgo coordinador de diferentes programas, función claramente establecida en su Ley de Creación.
- En la etapa actual, el Instituto esta haciendo esfuerzos para adecuar su Estructura Gerencial y Administrativa a fin de

hacerlo mas eficiente y eficaz, creando las herramientas necesarias para manejar adecuadamente los recursos asignados, está preparándose para redimensionarlo y adecuarlo a las nuevas situaciones sociales, políticas y legales existentes tales como las Leyes de: Licitaciones, Delimitaciones, Descentralización, Transferencia de Poderes, Salvaguarda entre otras.

Antecedentes y Evolución:

- Julio de 1942 creación de la Sección de Nutrición en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, dirigida por el Dr. Rafael Cabrera Malo. Esta Sección se encarga de:
 - Realizar encuestas alimentarias
 - Estudio de dietas normales
 - Estudio de dietas individuales para familias y colectividades
 - Educación
- El 24-12-45, por Decreto N° 103 se crea el Patronato Nacional de Comedores, con el fin de fundar Comedores Escolares en todo el país, en cuya organización técnica intervino la Sección de Nutrición.
- El 24-10-46, por Decreto N° 420 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, se creó el Instituto Nacional de Proalimentación Popular, dirigido por el Dr. José Ortega Durán hasta 1948, su misión primordial fue: Crear Comedores Populares que permitieran poner al alcance del pueblo una alimentación sana y bien equilibrada a precios módicos, desde un principio se pensó que este organismo debería cumplir su esfera de acción de la siguiente manera:
 - Educación Alimentaria
 - Investigación
 - Preparación de PersonalBajo este enfoque, el M.S.A.S., consideró oportuno unificar la acción relacionándolo con problema alimentario y dispuso que el Instituto absorbiera el personal de la Sección de Nutrición dejando esta sin efecto. Así mismo, se le adscribió la Secretaria del Comité de la FAO para sus contactos internacionales.
- En noviembre de 1949, por Decreto N° 320 de la Junta Militar de Gobierno se crea el Instituto Nacional de Nutrición, que sustituyó al Instituto de Pro-Alimentación Popular. El INN, asume las funciones del anterior, ellas según el Decreto fueron:
 - Planear los Programas de Nutrición en los Servicios de Salud Pública.
 - Estudiar el valor nutricional de los alimentos.
 - Investigar los problemas derivados de la alimentación deficiente.
 - Planear la lucha contra las enfermedades de la nutrición.
 - Organizar, sostener, dirigir y construir edificaciones para

los Comedores Populares destinados a las Entidades Regionales o Municipales, mediante contratos, siempre que estos se comprometan a amortizar el valor de la obra en un tiempo prudencialmente determinado.

- Fijar las condiciones mínimas a que deberá someterse la alimentación en los centros de enseñanza, asistenciales y otros de carácter social.
- Organizar campañas educativas específicas sobre nutrición.
- Preparar personal técnico necesario para realizar programas de nutrición.

De acuerdo con lo anteriormente señalado para el momento de creación del INN habían 2 organismos con doble función, doble jefatura e incoordinación de programas, al mismo tiempo que existían problemas de competencia.

Lo anterior condujo a que el 12-09-68, según Gaceta Oficial N° 28727, se fusionan el INN y el Patronato. La Ley del INN entra en vigencia a partir del 01-01-1969, derogando el Decreto N° 286 que crea el Patronato Nacional de Comedores Escolares y el Decreto N° 320 que crea el Instituto Nacional de Nutrición en fecha 11-11-1949.

Instituto Nacional de Nutrición

Es un Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, adscrito al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Fines del Instituto:

- Investigar los problemas relacionados con la Nutrición y la Alimentación en Venezuela, y estimular, asesorar y contribuir a la investigación nutricional que realicen las instituciones docentes, asistenciales, de investigación, públicas o privadas cuando se trate especialmente de investigación aplicada.
- Asesorar al Ejecutivo Nacional en la formación de la política nacional de nutrición y alimentación del país.
- Planificar y programar las actividades correspondientes a la política alimentaria que debe desarrollar.
- Supervisar las actividades de todos los organismos que efectúen programas de nutrición y alimentación para grupos o colectividades.
- Asesorar a los organismos que lo soliciten, en la organización de servicios de alimentación.
- Preparar el personal idóneo que el Instituto juzgue conveniente para realizar en forma adecuada sus programas y contribuir a la formación de personal profesional en el campo de la Nutrición, con Universidades Nacionales y otras Instituciones docentes y de investigación.
- Mantener constante divulgación nacional e internacional de los programas que desarrolla en coordinación con el Organismo Central de Información.
- Los demás que le señale el Reglamento de ésta Ley.

Estructura Organizativa

La máxima autoridad del Instituto es el Consejo Directivo, presidida por el Director Ejecutivo y conformada por representantes del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Fomento, Agricultura y Cría, Educación y un representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV).

Le siguen:

- La Sub-Dirección Ejecutiva, dependiendo de la misma las 23 Unidades de Nutrición.

Oficinas Asesoras:

SISVAN
 Consultoría Jurídica
 Información y Relaciones Públicas
 Personal
 Informática
 Planificación y Presupuesto

Direcciones de Línea:

Técnica
 Administración
 Operativa

La apertura programática del Instituto cuenta con tres (3) grandes programas:

Programa 01: Servicios Centrales: Gastos de personal, Materiales, Servicios, Reparaciones, Deuda Pública y otras obligaciones financieras.

Programa 02: Investigación y Educación Nutricional: Dirección Técnica (Divisiones: Investigación, Educación, Nutrición en Salud Pública, Centro Clínico Nutricional).

Programa 03: Protección Nutricional: Dirección Operativa (Unidades de Nutrición).

Programa 00: Cuentas de Balance.

El Programa Protección Nutricional, responde a la necesidad de enfrentar el problema nutricional existente en el país, lo que constituye una de las funciones para las cuales fue creado el Instituto Nacional de Nutrición.

El INN, con el fin de dar cumplimiento a las estrategias y políticas trazadas por el Ejecutivo Nacional en materia nutricional, para el año 1994 cuenta con un presupuesto de sesenta y seis millones trescientos cuarenta y cuatro mil novecientos ocho dólares (\$ 66.344.980).

El Programa 01 tienen asignado un monto de siete millones veinte y tres mil cuatrocientos veinte y uno dólares (\$ 7.023.421).

El Programa 02 seiscientos ochenta y dos mil veinte y ocho dólares (\$ 682.028).

El Programa 03 cincuenta y tres millones ciento sesenta y seis mil novecientos cincuenta y nueve dólares (\$ 53.166.959) y el Programa 00 cinco millones cuatrocientos setenta y dos mil quinientos dólares (\$ 5.472.500).

La época actual constituye un marco trascendente para la reformulación de políticas, programas y actividades que ha tenido hasta el presente el I.N.N. Durante todo el año de 1994, la crisis social ha continuado inercialmente azotando a vastas capas de la población venezolana, haciendo retrotraer para el asalariado su poder adquisitivo a niveles comparables a los que se tenía en el año de 1936. El caos financiero, con la quiebra a granel de bancos, ha puesto en peligro la estabilidad financiera del gobierno nacional, ya que la magnitud de la misma, al decir de los expertos, no tiene parangón en la historia

económica mundial. Poco a poco estamos saliendo de ella, pero la recuperación tardará un tiempo apreciable. La escasez de recursos, el aumento de la pobreza y su fiel acompañante, la desnutrición, han afluado la necesidad de creatividad y ajustes al momento de trazar las líneas de acción para enfrentar el hambre. El Estado Venezolano dispone de varios organismos que ejecutan programas nutricionales, con poca o nula coordinación. Se hace imperativo entonces, que tal situación debe cesar. Bajo la coordinación de CORDIPLAN estamos tratando de diseñar esa nueva Política de Nutrición que el país requiere de inmediato, para dar respuesta adecuada a la desnutrición. En la medida en que exista coordinación y se asignen responsabilidades de ejecución a los entes participantes: Ministerios de Familia, Educación, Sanidad, Gobernadores, Alcaldes, Organizaciones Vecinales, el rol del Instituto Nacional de Nutrición debe ir perfilándose con mas fuerza hacia las funciones de Investigación, Docencia, Educación al Público en materia nutricional, Supervisión, Evaluación y Acción Normativa. Así, poco a poco, nuestra Institución iría traspasando los programas de protección alimentaria para asumir plenamente las funciones anteriormente señaladas.

Sin embargo, tal etapa de transición llevará varios años. El INN, tendrá que planificar sus actividades en varios escenarios. En el primer caso, se podrán descentralizar los programas por entero en cinco o seis Estados de la República y se iniciará la transferencia de los Comedores Escolares a las asociaciones civiles de cada escuela, organizadas por el Ministerio de Educación, que serán las que reciban los recursos monetarios que se invertían en el Bono Alimentario, Lácteo y de Cereales. También en esta fase, que puede durar todo el año 1995, se atenderán los grupos prioritarios constituidos por los niños menores de seis años y las embarazadas de menores recursos, mediante programas integrados con el Ministerio de la Familia (Hogares de Cuidado Diario y Multihogares), Materno Infantil (M.S.A.S.) y PAMI, con nuestros Programas de Merienda y Vaso de Leche al Preescolar, así como con los recursos de las Alcaldías y Gobernaciones. El INN, en éste momento está priorizando la firma de convenios bilaterales con los poderes regionales y locales para la atención de los grupos de población anteriormente señalados. Por supuesto, el resto de programas de nuestra Institución continuarán operando hasta que se produzcan las modificaciones convenientes.

Este plan de Acción, por consiguiente, es transitorio y sufrirá transformaciones en la medida en que se den los supuestos explicados anteriormente. Esperamos que el colectivo del INN y los Organismos Internacionales de ayuda, nos presten todo tipo de colaboración para el éxito del mismo.

Fortalezas y Debilidades del Organismo

Fortalezas:

- La fusión del Patronato Nacional de Comedores Escolares, logró que dos Organismos que trabajaban separados y a veces con los mismos programas estuvieran bajo un mismo comando.
- Al crearse las Unidades de Nutrición, que expandieron el Instituto Nacional de Nutrición, se utilizó por primera vez personal médico y de nutricionistas en las mismas, ya que hasta ese momento los programas eran dirigidos por personal de nivel medio y además se logró la coordinación con el M.S.A.S., MAC y Ministerio de Educación entre otros.

Debilidades:

- El Organismo no ha sido oído en lo referente a la asesoría en la formulación de la política alimentaria y nutricional. Se han

tomado muchas decisiones inconscultas en estos aspectos, que hubieran podido ser mas efectivas y con un contenido mas técnico.

- Muchas resoluciones del Ejecutivo Nacional que han sido tomadas con el visto bueno del Instituto y que incluso han salido de su seno, no han recibido el empeño necesario para su cumplimiento. Ejemplo: El Programa de Yodización obligatoria de la Sal con casi 30 años de iniciado, no se ha logrado que la industria de cumplimiento al Decreto, razón por la cual es muy elevado el porcentaje de la población que consume sal sin yodo.
- La importancia de Programas Masivos de Suplementación Alimentaria por parte del Gobierno Nacional en la década de los 90, han perjudicado la parte técnica y ejecutiva del INN, desvirtuando y minimizando los fines para los cuales fue creado, y para los cuales no estaba preparado. Lo anterior trajo como consecuencia que el Instituto perdiera su liderazgo coordinador de diferentes Programas, cuya función está establecida en su Ley de Creación.
- La estructura organizativa ha sufrido fluctuaciones cada vez que cambian las autoridades, variando constantemente a través del tiempo, mientras que su funcionamiento no marcha acorde con las estructuras aprobadas.
- El ambiente físico del Organismo es inadecuado y algunas oficinas que conforman una misma Dirección se encuentran dispersas, lo que entorpece el funcionamiento óptimo de dichas dependencias.
- El Manual de Procedimientos del Organismo no se ajusta a la realidad por no estar acorde ni con la estructura organizativa ni con el funcionamiento real, ejemplo: cada vez que se ha reestructurado el Instituto se trabaja la estructura hasta el nivel de Divisiones, sin tomar en cuenta la conformación de las mismas, encontrándose en algunas, dualidad de funciones.
- Los recursos humanos, han sufrido deterioro por el crecimiento desproporcionado del personal, sin relacionarlo con las funciones del Instituto, crecimiento que no obedece a las necesidades reales.
- El Programa Comedores Escolares es muy costoso, el cual no puede cumplir con los objetivos para el cual fue creado, debido a que por cuestiones sindicales (obreros y empleados), por las contrataciones colectivas, lo han hecho insostenible y que el Programa pierda efectividad. Además, la inflación de los últimos años ha erosionado el presupuesto del programa.
- Otro aspecto de este Programa es que la mayor parte del presupuesto se gasta en el pago del personal.

CONCLUSIONES

El Instituto Nacional de Nutrición, desde su creación en 1949, ha realizado diversas modificaciones en su Estructura Organizativa, así como cambios internos para adecuarlo a las diferentes etapas que le ha tocado afrontar.

Una etapa muy importante para el Organismo es la de 1969, cuando se crean las Unidades de Nutrición, se descentraliza el Organismo, quien ya tenía sus Programas, pero no había coordinación con otros entes, es así como se realizan a nivel de las Entidades Federales acciones coordinadas con el M.S.A.S., MAC, Ministerio de Educación, etc.

En la actualidad el INN esta dando prioridad a la investigación y con mayor énfasis a las de educación alimentaria y nutricional, a pesar de haberse visto afectado en lo económico debido a la inflación y a los constantes ajustes presupuestarios.

Así mismo, se están haciendo esfuerzos para adecuar la Estructura Gerencia y Administrativa a fin de hacerlo eficiente y eficaz. Para ello se está creando las herramientas necesarias para manejar adecuadamente los recursos asignados. Está preparándose para una reestructuración a fondo y adecuarlo así a las nuevas situaciones sociales, políticas y económicas que atraviesa el país.

Igualmente, está trabando coordinadamente con el Gabinete Social, es decir, con los demás organismos que tienen en sus manos la ejecución de Programas Sociales, con la finalidad de aunar esfuerzos y evitar la dispersión de recursos.

REFERENCIAS

1. Quijada Rosa. Antecedentes y Evolución del Programa Protección Nutricional ejecutado por el INN. Caracas 1986.
2. Archivos Venezolanos de Nutrición. Volumen XI. Enero-Julio. 1961.
3. Archivos Venezolanos de Nutrición. Volumen II N° 1 y 2. 1951.
4. Russa Miguel Octavio. Servicios de Recuperación Nutricional. 1967.
5. INN. Memoria y Cuenta 1969.
6. INN. Proyecto de Reestructuración 1971.
7. INN. Memoria y Cuenta 1976.
8. INN. Memoria y Cuenta 1979.
9. INN. Memoria y Cuenta 1982.
10. INN. Memoria y Cuenta 1984.
11. INN. Memoria y Cuenta 1986.
12. INN. Memoria y Cuenta 1988.
13. Informe. Comisión Asesora de la Dirección Ejecutiva. Reestructuración 1990-1991.
14. INN. Memoria y Cuenta 1992.
15. Mi Compromiso de Solidaridad Social. Alimentación y Salud, Capacitación y Empleo. Programas para el Desarrollo Social en el Gobierno de Rafael Caldera.
16. INN "Antecedentes del Proceso Histórico de la Creación y Base Legal del INN". Caracas 1982.
17. Coronado de C. Amanda. Evolución de la Estructura Organizativa del INN. INN Dirección Técnica, División de Nutrición en Salud Pública. Agosto 1994.