



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



48.º CONSEJO DIRECTIVO

60.ª SESIÓN DEL COMITÉ REGIONAL

Washington, D.C., EUA, del 29 de septiembre al 3 de octubre del 2008

Punto 7.7 del orden del día provisional

CD48/INF/7 (Esp.)
16 de septiembre del 2008
ORIGINAL: ESPAÑOL

ESTADO QUE GUARDA LA REVISIÓN INSTITUCIONAL DEL INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMÉRICA Y PANAMÁ (INCAP)

Principales antecedentes históricos

1. En septiembre de 1949, se funda oficialmente el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) a iniciativa de los ministros de salud de los países centroamericanos, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y de la Fundación W.K. Kellogg. Belice se integró al INCAP en 1990 y la República Dominicana en 2005.
2. Desde su fundación, el Instituto se identificó como un centro subregional de la OPS/OMS especializado en nutrición, así como una de las instituciones de la integración centroamericana.

Énfasis y principales resultados de la cooperación técnica

3. En los primeros 20 años de su historia, el INCAP se dedicó a la investigación de la nutrición clínica, en particular en temas relacionados con las deficiencias de la alimentación y nutrición. Durante la década de los años setenta se fortalecieron los programas de cooperación técnica de nutrición aplicada en salud pública y en los años ochenta se desarrollaron proyectos de nutrición comunitaria. Esta fue la época de mayor crecimiento del INCAP, tanto en el número de sus funcionarios, como en su planta física, generando posteriormente un importante pasivo en costos fijos.
4. Durante la década de los años noventa, los cambios sociales, económicos y políticos en la Subregión hicieron necesario el replanteamiento del enfoque del programa de trabajo del INCAP orientando sus programas y acciones en el marco de la multicausalidad de la malnutrición y la nutrición pública.

5. A partir de 1993, el Consejo Directivo del INCAP le confirió el mandato de promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Esta iniciativa está inscrita en los mandatos de la XIV Cumbre de Presidentes, realizada ese año en Guatemala, instruyendo al INCAP que brinde seguimiento y apoyo técnico y científico para su puesta en práctica. Este compromiso político fue ratificado en la XXII Cumbre de Presidentes celebrada en Costa Rica en el 2002, vinculando sus programas con la promoción del desarrollo humano y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

6. A partir del 2004, atendiendo las resoluciones del Consejo Directivo del INCAP, el Instituto, con el apoyo de la OPS, inició junto con los Estados Miembros, un profundo y complejo ejercicio participativo de análisis estratégico, a fin de responder más eficientemente a las necesidades actuales y emergentes en los temas relacionados con los determinantes de la SAN en Centroamérica, incluyendo aquellos aspectos relacionados con la mejoría de la información, los efectos de cambios climáticos mundiales y la movilización de recursos.

7. La crisis alimentaria mundial que amenaza con recrudecerse en países de la Subregión coloca al INCAP ante un reto estratégico, abriendo el campo para que el Instituto amplíe y profundice programas y proyectos de cooperación técnica, atendiendo las resoluciones que sobre este tema emanaron de la reciente III Reunión Intersectorial de los Ministros de Agricultura, Ambiente y Salud de Centroamérica, celebrada el 24 de abril del 2008 en Panamá.

Gobernanza y bases constitutivas

8. El Convenio Básico del Instituto, suscrito en 1953, fue la base para su fundación y operación. A partir de esa fecha el INCAP goza de personalidad jurídica propia. Este Convenio Básico se mantuvo vigente hasta 1998, fecha en la que el Consejo Directivo del INCAP aprobó una versión actualizada que entró en vigencia en enero del 2003, luego de ser aprobada por los congresos nacionales de los Estados Miembros.

9. El Convenio Básico establece los órganos e instancias para su funcionamiento; las prerrogativas, inmunidades y privilegios de los que goza en su carácter de organismo internacional, reconociendo su condición de institución del Sistema de Integración Centroamericana.

10. Los ministros de salud de los ocho Estados Miembros y el Director de la OPS/OMS conforman el Consejo Directivo, el cual es el órgano máximo de dirección del INCAP. El artículo VII del Convenio Básico establece que

La OPS/OMS ocupa dos niveles de vinculación con el INCAP. Es, por una parte, miembro en propiedad del INCAP, autoridad máxima del Instituto; y por la otra es responsable de la administración de la institución, por solicitud del Consejo

Directivo, la que se renovará cada cinco años y deberá ser aceptada cada vez por el Consejo Directivo de la OPS/OMS. Para el cumplimiento de la última responsabilidad, es facultad del Director de la OPS/OMS la representación legal y la dirección del INCAP, la que puede delegar total o parcialmente.

11. Considerando que el Convenio Básico entró en vigencia en el 2003, el período de cinco años se cumple en el 2008.

12. El artículo LI señala que “el cumplimiento del presente Convenio Básico será evaluado por lo menos cada cinco años, como base para proponer posibles modificaciones que se adapten a la realidad del desarrollo de los Estados Miembros”. El Consejo Directivo del INCAP, en su LVIII Reunión celebrada en El Salvador en el 2007, consideró “que el proceso de fortalecimiento institucional del INCAP iniciado en el 2004 atiende y cumple con lo señalado en este artículo y en las resoluciones del Consejo Directivo de la OPS referentes a la evaluación y análisis periódico de los centros panamericanos y subregionales”.

13. El Consejo Directivo del INCAP es asistido por un Consejo Consultivo conformado por los directores generales de salud de los ocho Estados Miembros y un representante del Director de la OPS.

14. Debe hacerse notar que el INCAP es la institución decana de la integración centroamericana. El 30 de marzo de 1995, el INCAP quedó vinculado oficialmente al Sistema de Integración Centroamericana como institución del sector de la salud del Subsistema de Integración Social, según lo establece el artículo 9.3.a. del Tratado de la Integración Social Centroamericana.

Otros antecedentes relevantes

15. En 1981, el XXVIII Consejo Directivo de la OPS “teniendo en cuenta la decisión del Consejo Directivo del INCAP de que el Instituto se reorganice como entidad centroamericana y de Panamá, fuera del sistema orgánico y administrativo de las Naciones Unidas y de la OPS; y reconociendo la necesidad de que la OPS continúe apoyando el trabajo del INCAP dentro de las nuevas modalidades que impone su nueva estructuración política, institucional y administrativa” resolvió “Aprobar el principio de la transferencia definitiva del INCAP a su nueva dirección política y administrativa como entidad de Centroamérica y Panamá, y la participación de la OPS/OMS como miembro del INCAP”.

16. En 1982, la XXI Conferencia Sanitaria Panamericana resolvió “Ratificar el nuevo Convenio Básico del INCAP firmado en Washington, D.C. El 25 de septiembre de 1981” e “instar a los países miembros del INCAP a que ratifiquen lo antes posible el nuevo Convenio Básico.”

17. En 1983, el XXIX Consejo Directivo de la OPS “teniendo en cuenta que el Consejo del INCAP ha solicitado que la administración del Instituto continúe bajo la responsabilidad de la OPS de acuerdo con las disposiciones señaladas en el Acuerdo Básico firmado en diciembre de 1953, y de conformidad con las nuevas reglamentaciones y modalidades administrativas aprobadas por el Consejo del INCAP, de las que tomó nota la XXI Conferencia Sanitaria Panamericana” y “considerando que es justificado apoyar la solicitud del Consejo del INCAP con un carácter temporal, manteniendo la política de la Organización de lograr en un futuro próximo que los países miembros de los Centros asuman gradualmente la administración de los centros” resolvió: “aprobar que la OPS continúe dando apoyo al INCAP, asumiendo temporalmente la responsabilidad de la administración del Instituto y, consecuentemente, nombrando al Director y al Administrador del INCAP”

Fortalecimiento institucional y de la capacidad de gestión y administración del INCAP

18. En función a la resolución CSP20.R32 adoptada en 1978 por la Conferencia Sanitaria Panamericana referente a la temporalidad de los centros panamericanos y a las resoluciones específicas adoptadas en 1981, 1982 y 1983 relativas al INCAP, arriba señaladas, a inicios de la década de los años ochenta se establecieron dos sistemas propios e independientes para la gestión administrativa del INCAP.

19. El primero, referente a su administración de personal, estableció la normativa propia del Instituto para el reclutamiento y administración del personal del INCAP totalmente independiente de los sistemas vigentes en la OPS.

20. El segundo sistema propio del Instituto está relacionado con la gestión de los recursos financieros y técnicos del INCAP. Este fue aprobado en 1982 y actualizado en el 2004. Este sistema incluye el manejo financiero, servicios contables, compras y suministros, mantenimiento de instalaciones y equipos, entre otros. La plataforma electrónica de este sistema es ahora obsoleta y está siendo actualizada.

21. En el 2001 se emitió una nueva delegación de autoridad del Director de la OPS al Director del INCAP, ampliando sus facultades en asuntos relacionados con la contratación de personal del Instituto, apertura de partidas presupuestarias para la ejecución de fondos propios del Instituto y otras funciones administrativas y gerenciales.

22. El presupuesto del INCAP se elaboró partiendo de las siguientes tres fuentes de financiamiento i) el aporte de la OPS/OMS, de acuerdo con los montos aprobados por el propio Consejo Directivo de la OPS, cuya tendencia ha sido a disminuir a lo largo de los últimos bienios; ii) las cuotas de los Estados Miembros, que no han sufrido reajustes desde 1992, y iii) fondos fiduciarios y especiales. En fechas recientes los fondos

fiduciarios se han incrementado en función de los proyectos externos financiados por la Unión Europea a través del Proyecto Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica (PRESANCA) por un monto de 12 millones de euros entre otros.

23. En 1975 se creó la Fundación para la Alimentación y Nutrición de Centroamérica y Panamá (FANCAP) como una entidad no lucrativa y apolítica, cuyo objetivo es fomentar todo tipo de actividades destinadas a la solución de problemas alimentarios y nutricionales de Centroamérica y Panamá. En 1996 se suscribió un convenio de cooperación entre FANCAP y la OPS/OMS, que continúa vigente.

Renovación del proceso de fortalecimiento institucional del INCAP

24. En el 2004, el LV Consejo Directivo del INCAP, resolvió iniciar un proceso de fortalecimiento y desarrollo institucional, teniendo como antecedentes:

- la entrada en vigencia en el 2003 del nuevo Convenio Básico, que exigía efectuar reformas en el Instituto para cumplir con su misión, visión, estrategias y políticas institucionales;
- el fortalecimiento de la vinculación formal con el Sistema e instituciones de la integración centroamericana, con el propósito de aportar a través de la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional al mejoramiento continuo de las condiciones de nutrición, salud y desarrollo en Centroamérica; y
- el proceso de ajuste en la relación de la OPS/OMS con el INCAP, como resultado del reconocimiento del estado de madurez que éste ha alcanzado para administrarse.

25. En el 2006, el LVII Consejo Directivo del INCAP, resolvió revisar el quehacer del Instituto y definir sus objetivos y metas estratégicas a la luz de las necesidades de los Estados Miembros, en el marco de los procesos de reforma de los Estados. Este proceso involucró:

- el desarrollo de tres rondas de consultas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, como insumos para la preparación del Programa de Cooperación Técnica del INCAP y la formulación de proyectos en temas específicos;
- diagnóstico organizacional del INCAP que tomó como base los insumos disponibles generados en los últimos cinco años, así como información más actualizada de los procesos y procedimientos aplicados; y

- revisión y ajuste de los lineamientos estratégicos de la institución y la elaboración del Marco Estratégico Institucional.

26. En el 2007, la LVIII Reunión del Consejo Directivo del INCAP, en su Resolución V señala lo siguiente:

Aprobar el Marco Estratégico Institucional y solicitar al Director del INCAP su implementación de acuerdo al plan y cronograma presentados, para lo cual el Consejo Consultivo del INCAP, juntamente con los funcionarios del Instituto, actuará como la instancia técnica de este proceso.

Instruir al Director del INCAP para que inicie el proceso de revisión y ajuste del Convenio Básico del Instituto, a fin de alinearlo con su nuevo Marco Estratégico, incluyendo la modificación de los artículos relativos a la vinculación de la OPS/OMS como administrador, y presente la propuesta en la próxima reunión ordinaria del Consejo Directivo.

27. La implementación del Marco Estratégico Institucional aprobado conlleva los siguientes desafíos:

- la elección del Director del INCAP por su Consejo Directivo, coherente con la consolidación de la integración centroamericana;
- la consolidación de una nueva relación técnico-programática y financiera entre el INCAP y la OPS/OMS vinculando el aporte financiero de la OPS/OMS a las actividades enmarcadas en la Estrategia, los planes de trabajo de la OPS/OMS y otras acordadas entre ambas instituciones, mediante la suscripción de documentos legales periódicos de carácter general y/o documentos específicos para actividades o proyectos individuales; y
- la plena autonomía en las áreas programáticas financieras y administrativas para:
 - ampliar oportunidades de mercadeo y venta de servicios;
 - hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones gerenciales;
 - participar en concursos para proyectos de desarrollo; y
 - desarrollar una mayor apertura con donantes que no tienen una relación con la OPS/OMS.

28. En febrero del 2008, en Reunión Extraordinaria el Consejo Directivo del INCAP resolvió:

Instar al Director del INCAP y al Consejo Consultivo para que continúen trabajando en la implementación del Marco Estratégico Institucional y en la preparación de una propuesta a ser presentada en la LIX Reunión del Consejo

Directivo, que incluya, entre otros puntos: i) la reorganización interna del Instituto, ii) los mecanismos que permitan que el instituto asuma mayor autonomía programática, financiera y administrativa en concordancia con el Marco Estratégico Institucional.

29. Durante la XXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Consultivo del INCAP celebrada los días 28 y 29 de abril del 2008 en Tegucigalpa, Honduras, entre otros asuntos se acordó lo siguiente:

Que a solicitud de la OPS, se realicen consultas nacionales respecto a la propuesta de *Resolución de Modificación del Convenio Básico y de la Hoja de Ruta 2008-2009 del Proceso de Fortalecimiento Institucional del INCAP* presentadas en esta Reunión y se remita el resultado de estas, a través del Presidente del Consejo Consultivo, a más tardar el día 10 de junio de 2008, para lo cual la OPS ofrece sus recursos técnicos y legales.

30. El 23 de junio de 2008 se celebró una Sesión Extraordinaria del Consejo Directivo del INCAP en la ciudad de San Salvador, El Salvador, donde por Resolución Única se señaló que el INCAP era una institución madura que desempeña un rol fundamental como institución especializada en Nutrición dentro del Área de Centroamérica, y que estaba en condiciones en un futuro próximo de desligarse de la Administración de la OPS. Para ello se recomendó que se cumpla una transición ordenada y transparente de su administración y se estableció que la Directora de la OPS nombraría un Director Interino durante el proceso de transición, hasta la selección de un Director en propiedad elegido por el Consejo Directivo del INCAP.

31. Luego de un proceso de consulta con los Estados Miembros del Instituto, la Directora de la OPS/OMS seleccionó al Dr. José Adán Montes Figueroa, de nacionalidad salvadoreña, como Director Interino del INCAP, cuya contratación se encuentra en trámite.

Apoyo de la OPS/OMS al proceso de fortalecimiento institucional del INCAP

32. Con la finalidad de acompañar el fortalecimiento institucional del INCAP y el proceso de transición hacia su autonomía e independencia de la Administración de la OPS/OMS, por indicaciones de la Directora de la OPS se han constituido grupos de trabajo coordinados por la Oficina de la Subdirectora, con la participación de varias unidades, a fin de atender los diferentes aspectos técnicos, administrativos y legales relacionados con este proceso, teniendo en cuenta especialmente las recomendaciones específicas a la Separación del INCAP y la OPS contenidas en el Dictamen del Auditor Externo sobre los Estados Financieros del INCAP.