

Reimpreso de *El Proceso de Planificación
de la Alimentación y Nutrición*
J. Aranda-Pastor y L. Sáenz (Editores)
Impreso en INCAP, Guatemala, 1981
Publicación INCAP E-1039 a .

**EL PROCESO DE PLANIFICACION
ALIMENTARIA-NUTRICIONAL: UN RETO Y
UNA ESPERANZA**

José Aranda-Pastor*
Lenín Sáenz*

* División de Nutrición Aplicada, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), Apartado Postal 1188, Guatemala, Guatemala, C. A.

PREFACIO

EL PROCESO DE PLANIFICACION ALIMENTARIA—NUTRICIONAL: UN RETO Y UNA ESPERANZA

Aunque joven todavía, en el transcurso de los últimos años el proceso de planificación de la alimentación y nutrición se ha desarrollado en forma vigorosa y acelerada, consolidando su carácter multisectorial y multidisciplinario. El progreso alcanzado y los enfoques utilizados, tanto en la conceptualización que ha generado los marcos de referencia para la acción, como en las metodologías que los han concretado en realidades, han variado dentro de una amplia gama en los distintos países e instituciones comprometidos en el proceso. Por consiguiente, es apremiante revisar la orientación de las principales corrientes de pensamiento, el grado de avance obtenido y las principales restricciones encontradas, así como tratar de identificar la línea de acción más recomendable para el futuro.

En este sentido, la Conferencia Internacional sobre Planificación de la Alimentación y Nutrición, celebrada en Antigua, Guatemala, dio a conocer los logros obtenidos en el desarrollo del proceso. Cabe destacar que hasta hace pocos años al hablar de planificación o de políticas nacionales de alimentación y nutrición las discusiones se basaban fundamentalmente en ideas, pero no en experiencias vividas y en resultados tangibles, los cuales sí pueden ser expuestos en la actualidad en forma bastante amplia.

Es interesante observar cómo los distintos enfoques conceptuales han dado lugar a desarrollos metodológicos parecidos entre sí o, a la inversa, observar cómo a partir de una base conceptual similar se ha llegado al desarrollo de metodologías totalmente diferentes. Cada país y cada organismo que labora en este campo ha encontrado su propia forma de actuar. El estudio comparativo de lo obtenido por cada uno de ellos es de enorme utilidad para quien se aboque a tal análisis con amplitud de criterio, tomando no sólo lo positivo sino aprendiendo también de lo desfavorable de cada experiencia.

En sus etapas iniciales, el proceso de planificación de la alimentación y nutrición se caracterizó por su lentitud y por las grandes dificultades que hubo necesidad de superar para obtener resultados aparentemente reducidos. Esto contrasta con la velocidad que fue posteriormente adquiriendo en el desarrollo de las actividades derivadas de aquellos primeros resultados, a pesar de las restricciones existentes, muchas de las cuales sólo han sido superadas en forma parcial. Sin embargo, la aceleración alcanzada no es todavía la deseable para enfrentar la problemática alimentaria-nutricional de los países subdesarrollados. Por otra parte, y en contraste con lo expuesto, no es excepcional observar la disminución de velocidad, pérdida de impulso, e incluso la aparente detención del proceso, cada vez que se completa una etapa importante del mismo. Ello produce demoras entre la terminación de una etapa relevante y el inicio de la siguiente, cuya superación requiere un esfuerzo considerable de promoción.

De la misma manera, existe un cierto contraste entre la simplicidad que teóricamente debería revestir el desarrollo de las acciones y la complejidad que el mismo adquiere en la práctica. Ello obliga a una revisión permanente de todo lo actuado y a una acción continua de promoción y de capacitación de personal. Así, por ejemplo, una vez los distintos grupos nacionales involucrados en la problemática alimentaria-nutricional conocen mejor su magnitud, trascendencia e implicaciones, y se logra la motivación de las autoridades hacia su solución, teóricamente debería ser sencillo obtener una decisión de institucionalizar las estructuras, o los mecanismos necesarios para que el proceso planificador se realice en forma efectiva, con participación multisectorial. Sin embargo, en la práctica esa decisión no es fácil de conseguir a menos que se haga un esfuerzo de convencimiento y movilización de grupos de interés aún más amplio que el requerido para dar a conocer la problemática. Por otra parte, una vez se logra dicha decisión, apenas se ha dado un primer paso al cual debe seguir una amplia labor de captación y capacitación de personal, dotación y organización de recursos, búsqueda de financiamiento, cimentación de bases legales y diseño de mecanismos políticos y administrativos. Todo lo expuesto hará posible que las instituciones, o en su lugar los mecanismos apropiados, funcionen como un todo armónico que oriente su acción hacia las finalidades para las que fue concebido, y no como un ente burocrático más que simplemente ingrese a la maquinaria estatal a competir por recursos y poder, como una pieza adicional de un desordenado rompecabezas.

Hay quienes piensan que en la planificación alimentaria-nutricional los esfuerzos deben orientarse a modo de incluir consideraciones nutricionales en los planes globales de desarrollo y sus correspondientes planes sectoriales, otros, en cambio, sostienen que tales esfuerzos deben conducir, en última instancia, a la formulación de un plan nacional de alimentación y nutrición. No obstante, ambas corrientes aceptan que la planificación alimentaria-nutricional no puede ser un resultado secundario sino uno de los componentes fundamentales de la planificación global del desarrollo, cuyo objetivo principal es la mejoría del nivel de vida de la población, uno de cuyos componentes básicos, es a su vez, la nutrición. Es importante insistir en lo inadecuado de los enfoques netamente administrativos que —sin un concepto integrador previamente definido— se limitan a repartir responsabilidades en el área de alimentación y nutrición entre diversos organismos del Estado. Sólo mediante un mecanismo adecuado de coordinación, garantizado por el desarrollo del proceso planificador, se pueden esperar resultados que, al ir más allá de tales enfoques administrativos simplistas, eviten el derroche de recursos y concedan a la planificación alimentaria-nutricional su papel de valioso instrumento del desarrollo. La planificación no es una técnica sino un proceso técnico-político continuado que permite establecer prioridades y racionalizar los recursos.

A pesar del progreso que según se señaló, ha alcanzado el proceso de planificación alimentaria-nutricional, debe reconocerse que la mayoría de los productos obtenidos se han concretado a la institucionalización del proceso, definición de políticas, y formulación de planes de alimentación y nutrición. Paradójicamente pareciera que estos aspectos —para cuyo logro ha sido necesario en ocasiones partir desde el mismo desarrollo de bases conceptuales y la creación de instrumentos metodológicos inexistentes— han sido más fáciles de abordar en forma exitosa que la formulación y ejecución de proyectos originados en ellos, aparentemente más sencillas. Esto hace pensar que, a menos que se haga un intenso esfuerzo para acelerar el proceso, el plazo necesario para demostrar resultados apreciables en forma de acciones que mejoren en forma efectiva la situación nutricional de las poblaciones será mayor de lo deseable. Así pues, al parecer, es conveniente dedicar mayor atención a las intervenciones del nivel micro, sin descuidar por ello los aspectos del nivel macro que generan el marco conceptual orientador de la acción. Además, cada vez se hace más aparente la necesidad de un puente de unión entre ambos niveles, apenas iniciado por algunos países que ya han comenzado el desarrollo de actividades a nivel regional, con un componente mixto de planificación y de apoyo al desarrollo de intervenciones específicas.

Por otra parte, en teoría, ya se acepta la necesidad de la planificación “de abajo hacia arriba”. Esto debería permitir que la comunidad participe

activamente en un proceso planificador que haga posibles los cambios sociales que se estime necesarios para la efectiva satisfacción de sus necesidades más sentidas. Ahora bien, en la práctica, esta participación no ocurre con la amplitud ni con la libertad requeridas, e incluso es notoria la escasez de metodologías existentes para llevarla a cabo de manera adecuada.

Infraestructura para el Proceso

En los países que han logrado un progreso satisfactorio en el campo de la planificación alimentaria-nutricional, es evidente que en la actualidad, los esfuerzos se concretan en la consolidación de las estructuras cuya institucionalización se ha conseguido; en la formulación de proyectos para mejorar situaciones nutricionales indeseables que ha ayudado a identificar; en el diseño o el mejoramiento de sistemas de información y de vigilancia alimentaria-nutricional; y en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con otros sistemas económicos y sociales necesarios para poder ejecutar y evaluar los proyectos que surjan del proceso planificador multisectorial. Por otra parte, cada vez se hace más imperiosa la necesidad de conocer y utilizar mejor los posibles mecanismos y fuentes de financiamiento para los proyectos que se generen como resultado del proceso de contar con más personal capacitado en la elaboración de proyectos técnicamente bien formulados; y de coordinar mejor el apoyo de los organismos de cooperación técnica o financiera a los proyectos destinados a combatir la desnutrición y el hambre.

Es indudable que, por lo nuevo del campo y por la escasez de metodologías adecuadas, tanto para la implementación como para la evaluación de planes, programas y proyectos, será necesario multiplicar los esfuerzos para que la acción iniciada no se limite a la elaboración de simples documentos que expresen por escrito una política o un plan de alimentación y nutrición; para que la experiencia ya adquirida pueda ser compartida entre todos quienes trabajamos en este campo; y para que el desarrollo y la prueba de nuevos instrumentos puedan ser también de utilidad para todos quienes pretendan mejorar la situación alimentaria-nutricional de sus países.

Pese a lo mucho que se ha hablado sobre la capacitación de los recursos humanos para el buen desarrollo del proceso, es conveniente insistir en la necesidad de que los países formen sus propios recursos para la solución de sus problemas. La falta de cumplimiento conduce a menudo a depender de profesionales provenientes de ambientes con cultura, condiciones y grado de desarrollo, muy diferentes a los del país que utiliza sus servicios.

Un comentario igualmente válido aplica a la investigación en alimentación y nutrición, de manera que las instituciones responsables de tal actividad, tanto a nivel nacional como internacional, la lleven a cabo de manera más acorde con la problemática y las necesidades sentidas por los propios países. Para esto es necesario que los países definan claramente sus propias políticas de investigación.

En resumen, es necesario reconocer que, aun cuando los resultados obtenidos hasta ahora en el campo de la planificación alimentaria-nutricional constituyen un motivo de satisfacción y optimismo, al pensar en la tarea que aún falta por cumplir se requiere el valor de no desmayar ante la magnitud de los esfuerzos que ello demandará. Si superamos el reto, habremos contribuido en última instancia, a mejorar sustancialmente las condiciones de vida y el nivel de bienestar de los grupos humanos más necesitados.

José Aranda-Pastor

Lenín Sáenz