

En: Desarrollo del proceso de planificación multi-sectorial de la alimentación y nutrición en Centro América y Panamá. Lenín Saenz y Aranda-Pastor (Eds.). Memorias de un seminario ... INCAP, 1979.

PREFACIO

LA PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y NUTRICION EN CENTROAMERICA Y PANAMA

La década de los años 70, próxima a finalizar, ha sido testigo de una serie de esfuerzos realizados en forma conjunta entre los países del Istmo Centroamericano y el INCAP, destinados a definir políticas de alimentación y nutrición basadas en el análisis de los problemas nutricionales propios de cada país, y a concretarlas en planes, programas y proyectos tendientes a desarrollar actividades encaminadas a la solución de tales problemas.

El enfoque multisectorial va tomando cada vez mayor arraigo, lo que le ha permitido al Instituto colaborar cada vez más con diversos sectores, dentro del objetivo común de ataque al problema alimentario-nutricional y a sus causas. Este nuevo enfoque, base de la planificación alimentaria-nutricional, reconoce la multicausalidad del problema e involucra en su solución a los distintos sectores económicos y sociales responsables de los variados aspectos que en una u otra forma afectan al campo de la alimentación y nutrición. Su aplicación requiere la organización y el mejoramiento de una serie de actividades dispersas e independientes, con miras a solucionar el problema nutricional por medio de su refuerzo mutuo. También lleva implícita la organización y la sincronización de programas por encima de los límites sectoriales, para interrelacionar actividades propias de áreas específicas, tendientes a lograr resultados en términos de grado de reducción de la desnutrición. Sin embargo, debe tenerse muy presente que el enfoque propuesto va mucho más allá de una simple acumulación o coordinación de los elementos anteriormente enumerados, ya que el resultado global que se espera de su uso es mucho más que la simple sumatoria de una serie de resultados parciales, puesto que las interrelaciones entre los distintos

componentes de la problemática que nos ocupa y entre las acciones tendientes a solucionarla, refuerzan a algunas de tales acciones y a otras las oponen entre sí.

Tanto la planificación global para el desarrollo como la planificación propia de cada uno de los distintos sectores sociales y económicos, cuentan con notable experiencia y han generado teorías y metodologías que han conducido hasta la formulación de planes, muchos de los cuales han sido ejecutados y evaluados. En cambio, la planificación de la alimentación y nutrición apenas comienza a dar sus primeros pasos. Sin embargo, precisamente a causa del vacío existente en este campo específico y de la existencia de una amplia gama de conocimientos en las demás áreas de la planificación, se ha producido una rápida evolución teórico-conceptual en el campo que nos ocupa. En ese sentido merecen destacarse los modelos analítico-causales que han servido de piedra fundamental para la elaboración de planes de alimentación y nutrición en dos países centroamericanos. Es cierto que no se trata de modelos totalmente nuevos, aunque sí representan un importante paso de avanzada ya que, habiendo surgido en los propios países de la libre discusión de su problemática alimentaria-nutricional y de sus causas, muestran claramente cómo el resultado actual del funcionamiento de los sistemas y estructuras socio-económicos, políticos y culturales se manifiesta en la desnutrición de la mayoría de la población.¹

Las actividades en el campo de la planificación de las políticas de alimentación y nutrición se pueden agrupar en función de las diversas etapas del proceso planificador. En el Istmo Centroamericano, la primera etapa ha sido la de motivación, con miras a crear conciencia del problema alimentario-nutricional, su naturaleza, sus causas, sus conse-

1 Del Canto, J., Ch. Teller, D. Salcedo y J. Aranda-Pastor. Componentes de los problemas socio-económico y nutricional y crecimiento demográfico en Centroamérica. Presentado en: Conferencia sobre la Interacción entre Agricultura, Ciencia y Tecnología de Alimentos y Nutrición. Organizada por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) y auspiciada por la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y la Fundación Rockefeller. Ciudad de Guatemala, 6-10 de noviembre de 1978.

cuencias y sus posibles soluciones, en cada país y en la región istmeña en conjunto.

Después de logrado lo anterior, el paso siguiente ha sido el establecimiento de una base institucional permanente, capaz de diagnosticar los problemas alimentario-nutricionales y de buscar las respectivas soluciones, expresadas bajo la forma de planes y proyectos.

En un comienzo, un resultado de la promoción fue la creación de consejos, comisiones y comités nacionales de alimentación y nutrición, formados por ministros y otras altas autoridades vinculadas al tema. Desgraciadamente, tales esfuerzos fallaron por muy diversas razones, entre las cuales se puede citar la falta de respaldo legal y financiero adecuados para implementar sus decisiones, así como la falta de organismos técnicos de apoyo competentes de carácter permanente y multisectorial, responsables de la preparación de proyectos de resolución para el nivel de decisión política y de la implementación posterior de los mismos, por medio de la asignación de responsabilidades específicas a distintas instituciones de los diferentes sectores. De ahí que la creación de tales organismos permanentes de carácter multisectorial ha sido uno de los objetivos básicos de quienes trabajamos en este campo en el Istmo Centroamericano. Esos organismos deben contar con recursos suficientes; deben estar constituidos por distintas entidades relacionadas con la solución de los problemas alimentarios y nutricionales; y deben tener autoridad formal que les permita llevar a cabo actividades interinstitucionales en forma coordinada.²

Al colaborar en la creación o el fortalecimiento de estructuras que permitan el desarrollo o la madurez de un proceso de planificación, se ha pretendido enfrentarse en una forma racional y sistematizada al problema alimentario-nutricional y a sus causas, con especial atención hacia

2 Del Canto, J., C. Talavera, L. Sáenz, Ch. Teller, V. W. Bent y J. Aranda-Pastor. *Planificación Agrícola y Planificación Nutricional*. Presentado en: *XI Congreso Internacional de Nutrición, Río de Janeiro, Brasil, Agosto 27-septiembre 1, 1978.*

los aspectos señalados por los modelos analíticos elaborados previamente para comprenderlo mejor.

Hasta ahora, se ha dado el mayor énfasis a los aspectos destinados a producir la institucionalización del proceso. Sin embargo, sin descuidar este aspecto, se ha vuelto notoria la necesidad de dar mayor apoyo a algunos proyectos estratégicos, correspondientes a algunas áreas técnicas o geográficas más reducidas. La experiencia obtenida hasta ahora indica que es necesario, además de trabajar en metodologías a nivel nacional, analizar con criterio ecológico la situación existente en un nivel intermedio, correspondiente a las regiones propias de cada país, con el fin de buscar soluciones adecuadas a sus propios problemas, dentro de sus condiciones particulares, adaptando a cada área dentro del país los lineamientos de acción definidos por el nivel central. Es especialmente en este nivel intermedio donde debe recalarse lo inadecuado de un enfoque netamente administrativo que, sin un concepto integrado previamente definido, divide responsabilidades de alimentación y nutrición entre dependencias de distintos ministerios e instituciones, ya que sólo mediante un mecanismo adecuado de coordinación garantizado por el desarrollo del proceso planificador se puede esperar resultados que vayan más allá de un simple esfuerzo bien intencionado y evitar el derroche de recursos.

Ante el riesgo del exceso de planteamientos teóricos y del desarrollo sucesivo de modelos coincidentes con la falta de acción inmediata, debe hacerse aún más énfasis en la formulación e implementación de proyectos estratégicos a corto plazo, que deben estar enmarcados dentro de una política definida y orientados hacia las causas del problema.

Para obtener resultados concretos y positivos, es indispensable que la acción debidamente planificada y financiada se realice de manera continua, sometida a los correspondientes mecanismos de control, evaluación y ajuste.

Uno de los aspectos que queremos recalcar es que la mayoría de las intervenciones tradicionales en el campo de la alimentación y nutrición tienen el carácter de *bienes de consumo*, de duración limitada.

En cambio, el desarrollo de infraestructuras de planificación alimentaria-nutricional pasa a constituir una *inversión*, ya que las mismas tienen el carácter de *bienes de capital*, destinados a producir soluciones integrales de larga duración.

Además de estos objetivos de largo alcance, con la creación o el fortalecimiento de las estructuras correspondientes se trata de obtener algunos resultados más inmediatos, tales como: mejorar la productividad de los recursos empleados; buscar distintas formas de aumentar los recursos asignados a la solución del problema; e incluir la consideración del impacto nutricional como un componente de importancia fundamental en las distintas políticas, planes, programas y proyectos que tengan alguna relación con el problema.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde el inicio de labores en el campo de la planificación alimentaria-nutricional, en la región istmeña han ido apareciendo diversos tipos de problemas que han obligado a buscar la manera de superarlos. Estos problemas ya han sido analizados a fondo en algunas publicaciones anteriores (1-2), y abarcan aspectos de tipo técnico, político y administrativo, que en última instancia dificultan el buen desarrollo del proceso. Sin embargo, es satisfactorio señalar que todos ellos pueden ser superados y que la identificación de su existencia ya señala caminos a tomar para superarlos. Es cabalmente frente a esta situación donde realmente toma valor la acción conjunta de los organismos nacionales responsables de su solución y los organismos internacionales y agencias bilaterales deseosos de prestar su cooperación técnica.

Es precisamente con base en la premisa anterior como en nuestra labor diaria de cooperación técnica, en vez de la asesoría tradicional de carácter paternalista, llevamos a cabo un trabajo conjunto, hombro a hombro con los propios países, de manera que los esfuerzos mancomunados puedan ir mejorando la situación nutricional de sus poblaciones.

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, es necesario multiplicar

los esfuerzos para que la acción iniciada en este campo no se limite a la elaboración de un documento correspondiente a un plan; para que la experiencia ya adquirida pueda ser transmitida a otros países; y para que el desarrollo y la prueba de nuevos instrumentos puedan también ser de utilidad a otros países de la región. Por otra parte, es indiscutible que aunque la magnitud del esfuerzo dedicado a otros aspectos no ha permitido dar toda la atención deseable al desarrollo de metodologías de evaluación, no sería conveniente posponer por más tiempo este aspecto.

Además, las actividades de la planificación de la alimentación y nutrición no se generan de manera espontánea y sin antecedentes previos, por lo que no sólo se debe estimular la creación y el fortalecimiento de condiciones favorables al proceso, sino que también es necesario fomentar la recopilación de información sobre la materia; producir y divulgar publicaciones sobre el tema, tanto de tipo doctrinario o filosófico como sobre experiencias adquiridas o aspectos metodológicos; y dedicar especial atención a la capacitación en servicio del personal responsable del proceso.

Falta aún bastante camino por recorrer. Sin embargo, creemos que la etapa más difícil ya ha sido superada y que el enfoque multisectorial nos permite ser más optimistas en nuestro anhelo de lograr una mejor situación alimentaria-nutricional en los países de Centroamérica y Panamá en un futuro no muy alejado.

Lenín Sáenz
José Aranda-Pastor