

En: Desarrollo del proceso de planificación multisec-
torial de la alimentación y nutrición en Centro 5
América y Panamá. Lenín Saenz y Aranda-Pastor
(Eds.). Memorias de un Seminario ... INCAP,
1979.

PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y LA NUTRICION EN CENTROAMERICA Y PANAMA. EXPERIENCIAS

*Juan del Canto, Lenín Sáenz, César Talavera,
Ana Rosa Campos y José Aranda-Pastor*

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP)
Guatemala

INTRODUCCION

Existe un conjunto de variables que deberían ser to-
madas en cuenta en el proceso de la planificación de la
alimentación y la nutrición. El tema es de actualidad y
tiene proyecciones importantes, ya que en los últimos a-
ños el problema del hambre en el mundo ha ido tomando ma-
yor importancia y ha atraído la atención de científicos,
técnicos, políticos y agencias de desarrollo.

El tratamiento de los problemas nutricionales en el
sector público, inicialmente centrado en los ministerios
de salud de los países, se ha ido extendiendo hacia los
de educación, agricultura y planificación, y a otras en-
tidades preocupadas por el desarrollo económico y social.
A su vez, el sector privado también ha mostrado un inte-
rés creciente en el tema y ha ampliado sus actividades
en este campo (1).

Se tiene el convencimiento de que una acción continuada, debidamente planificada y financiada, y acompañada de los correspondientes mecanismos de control, evaluación y ajuste, genera resultados concretos y positivos. De acuerdo con tal planteamiento, las intervenciones en el campo de la alimentación y la nutrición que cumplen con esas características podrían lograr disminuir en teoría, aunque fuera en forma temporal, *la mayor parte* de los problemas nutricionales, *en la generalidad* de la población. Sin embargo, en la práctica, ello no está ocurriendo en los países pobres, donde, muy al contrario, el número absoluto de desnutridos pareciera estar aumentando día a día (2).

Surge entonces la hipótesis de que la desnutrición constituye un problema cuyas raíces son socioeconómicas y políticas, y que podría ser reducido en el mediano plazo, si existiera la decisión política de lograrlo. Esto plantea la necesidad de elegir una estrategia adecuada, hacer una correcta asignación de recursos, diseñar los instrumentos correspondientes e implementar la decisión. Esto no desvirtúa la aseveración de que la desnutrición constituye una manifestación del subdesarrollo, ya que a pesar del retraso económico y social se puede llegar a mejorar transitoriamente la situación nutricional de una parte importante de la población. Además, si un país toma la decisión de dedicar gran cantidad de recursos a combatir la desnutrición en forma masiva, es porque probablemente se están llevando a cabo en él los cambios estructurales, institucionales, socioeconómicos y políticos requeridos para el "despegue" hacia una situación de desarrollo.

PROBLEMAS SOCIOECONOMICOS Y POLITICOS DE LA PLANIFICACION ALIMENTARIA-NUTRICIONAL

Las diferencias entre los sistemas políticos de los países contribuyen a explicar los distintos caminos seguidos en la formulación y ejecución de las políticas de alimentación y nutrición.

Una concentración del poder económico en sectores claves de la economía caracteriza a muchos de los países en desarrollo, con una influencia creciente de empresas transnacionales aliadas con oligopolios nacionales. En estos países se propician medidas tales como la producción de mezclas alimentarias de alto valor nutritivo, las que no resuelven la situación, ya que tales productos no estarían al alcance de los marginados de no mediar un subsidio que les permitiera adquirirlas en el mercado a través de programas de entrega directa de esos alimentos.

La agricultura de los países en desarrollo está caracterizada, en gran parte, por un sistema de tenencia de la tierra, en el cual muchos de los recursos productivos están concentrados en pocas manos. Algunos empresarios los utilizan en forma eficiente desde el punto de vista económico, pero en la mayoría de las grandes fincas, los recursos de tierra y de agua se usan extensiva e ineficientemente, y se incorpora escaso capital y tecnología a la explotación de la tierra. Al lado de la grande y de la mediana empresa agrícola moderna, y de la finca tradicional, existe una gran cantidad de familias con poca o ninguna tierra, que dependen del trabajo que la gran empresa les ofrece en condiciones monopólicas. Este mundo de marginados agrícolas se caracteriza, además, por una tecnología obsoleta y los terrenos que laboran experimentan una erosión permanente y creciente de esos recursos naturales. La dependencia del campesino

no sólo es económica, sino además social, política y tecnológica.

Entre la gran empresa agrícola moderna y el latifundio tradicional, por un lado, y el minifundio y el trabajador sin tierra, por el otro, aparece una clase media rural, propietarios y arrendatarios agrícolas que explotan fincas de tamaño familiar. En algunos países, este sector cobra especial importancia en el desarrollo nacional.

Otra variable que debe tomarse en cuenta en la planificación de la alimentación y la nutrición es la ausencia de una adecuada cultura nutricional, derivada de la marginalidad ya tantas veces mencionada, a lo que se agrega el hecho de que los hábitos alimentarios de las familias de menores ingresos no son fáciles de modificar.

A lo anterior se suman problemas derivados de las expectativas creadas por una sociedad de consumo en los sectores de bajos ingresos. Ante esta circunstancia existe el riesgo de que, si se produjera una redistribución del ingreso o se aumentara la productividad de estos sectores, parte del ingreso adicional podría ser gastado en recreación, ropa o artefactos eléctricos -los cuales han llegado a ser identificados como símbolos de prestigio- en vez de utilizarse en la compra de alimentos. Este comportamiento, señalado por algunas teorías económicas tradicionales, es un reflejo de la fuerte influencia que los medios de comunicación de masas ejercen en la orientación de las poblaciones marginales urbanas y rurales sobre el consumo de bienes no esenciales. Por consiguiente, la propaganda comercial necesita un contrabalance cuidadosamente planeado de los programas educativos, para compensar su efecto negativo entre los sectores más necesitados de la población pobre de Centroamérica y Panamá.

Otro aspecto sociocultural que no debe ser olvidado en la subregión es que parte de los marginados son población indígena, cuyos valores culturales difieren substancialmente.

Se debe recordar también que los alimentos tienen un significado político, ya que pueden constituir un factor de apoyo a los gobiernos, o un elemento perturbador de su estabilidad. Por su parte, los alimentos donados por organismos internacionales representan recursos importantes para algunos proyectos de desarrollo y por ello tienen una connotación de poder.

VARIABLES INSTITUCIONALES (3)

Otro aspecto importante que debe considerarse es la organización y el funcionamiento del conjunto de instituciones de la administración pública encargadas de identificar los problemas, causas y soluciones, lo que incluye la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas de alimentación y nutrición y sus correspondientes planes, programas y proyectos. Esa administración pública caracterizada por su dispersión, incoordinación e ineficiencia, no responde al fenómeno de una creciente participación del sector público en el proceso de desarrollo económico y social. El proceso de planificación, especialmente la ejecución de las actividades que genera, habitualmente se paraliza en la telaraña de organismos públicos restringidos por múltiples causas propias o ajenas para cumplir el rol activo, trascendente y dinámico que les corresponde.

Un ejemplo de barreras institucionales al desarrollo son los enfrentamientos entre los poderes del Estado. En nuestro trabajo planificador nos hemos encontrado con organismos cuyas funciones se sobreponen y que compiten por recursos destinados a objetivos similares;

con ejecutivos de organismos autónomos muy poderosos desvinculados de los organismos centralizados; con altos funcionarios con mucha autoridad teórica, pero sin poder real en los sectores a su cargo; y con leyes y decretos que se contraponen entre sí. También ocurre que diversos organismos se disputan el liderazgo, debidamente respaldados por leyes que les proveen de abundantes recursos. A falta de acuerdo entre ellos, llevan a cabo programas verticales con escasa o ninguna integración horizontal en las diversas etapas de la planificación.

Los ministerios de salud, elementos institucionales pioneros en la lucha contra la desnutrición, se encuentran limitados frente a un problema que es de naturaleza multisectorial y cuyas soluciones requieren de una acción conjunta interministerial. En algunos países, esos ministerios han propiciado que los ministerios de planificación se constituyan en coordinadores de la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos alimentario-nutricionales a cargo de diferentes entidades del sector público. En otros, han tratado de asumir dicho rol fomentando la creación de mecanismos de coordinación, cuya dirección han asumido mientras logran un fuerte respaldo político.

Otros elementos del problema institucional son la falta de adecuada comunicación entre los ministerios y el escaso conocimiento, por parte de muchos políticos, científicos y técnicos, del funcionamiento de la administración pública y de los trámites que debe seguir una decisión política antes de llegar a convertirse en realidad.

Otro problema es la falta de desagregación de las políticas, que comúnmente constituyen enunciados muy generales. Algo similar ocurre con los planes y programas, que son instrumentos muy agregados, integrados por

diversos proyectos, que deben ser ejecutados por distintos organismos en diferentes lugares. Si todos estos elementos no son transformados en programas concretos de trabajo, presupuestos, actividades y tareas, no se convertirán en realidades y la situación nutricional de las poblaciones continuará deteriorándose, aunque las políticas y los planes en teoría sean perfectos.

Es relativamente frecuente que las oficinas sectoriales de planificación (agrícola, de educación, de salud, etc.) no se coordinen entre sí, ni desarrollen sus actividades en conjunto con las dependencias del campo alimentario-nutricional que tienen a su cargo la formulación de las normas, la ejecución o la supervisión de los correspondientes programas y proyectos. Como resultado de esta falta de labor de equipo, resulta la planificación de medidas irrealizables, por no haberse tomado en cuenta problemas elementales, tales como la falta de recursos humanos o materiales, o las fallas en el abastecimiento de insumos tan frecuentes en la administración pública.

Otra deficiencia es la falta de desagregación de los planes a largo plazo en planes a mediano plazo, y de éstos en planes operativos anuales.

También se ha observado que los planes muchas veces no incluyen programas que asignen responsabilidades concretas a instituciones, que cuantifiquen los insumos requeridos para obtener los productos esperados y que cuenten con calendarios debidamente programados. Tampoco se elaboran balances de materiales, ni se señalan líneas de autoridad ni normas, ni sanciones o estímulos a los responsables de un programa, proyecto o actividad. Tampoco se preparan presupuestos detallados por programas, lo que refleja un divorcio entre el planificador y el experto financiero. No se practica un control del avance

físico y financiero de los proyectos; y en consecuencia, no se hacen los ajustes que deberían eliminar las causas de los retrasos o la paralización de los proyectos.

OTROS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION Y EJECUCION DE LAS POLITICAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION

La escasez de datos basales y de estudios. Las encuestas nutricionales realizadas en el Istmo Centroamericano a partir de 1965, siguen constituyendo una fuente importante de información y un punto de referencia. Estudios posteriores han complementado la base de informaciones con la cual el planificador de la alimentación y la nutrición comienza su trabajo. Sin embargo, dicha base informativa no proporciona todos los antecedentes indispensables para un plan, lo que obliga a acudir a estimaciones. En particular, no se cuenta con series históricas de los problemas alimentario-nutricionales, sus causas y los resultados de las soluciones intentadas. Tampoco se dispone de estudios longitudinales que puedan dar alguna indicación de la evolución de esos problemas.

Felizmente, gracias al apoyo interno y de organismos de desarrollo, ha sido posible llevar a cabo un esfuerzo de recopilación de la información existente, pero dispersa en innumerables unidades administrativas. A través de seminarios, mesas redondas y talleres de trabajo, se ha ido produciendo una serie de informes con características de diagnóstico, que han permitido enfocar la atención hacia aquellos problemas más importantes e identificar áreas de solución. También se han podido profundizar algunos aspectos esenciales de los diagnósticos, en una labor conjunta de equipos nacionales e internacionales. Un producto adicional ha sido la identificación de proyectos estratégicos para la solución de algunos de los problemas nutricionales más importantes.

Sin embargo, tales estudios no resuelven del todo el problema de la falta de información, ya que para poder formular esos proyectos prioritarios, se requieren datos muy específicos y reales, lo que provoca la necesidad de estudios a un nivel más desagregado y específico.

Los problemas de definición de conceptos nutricionales y de los indicadores. Una encuesta nutricional llevada a cabo hace poco en un país centroamericano ha venido a señalar que una vez más, los expertos en nutrición no se han puesto de acuerdo sobre la naturaleza y la magnitud del problema nutricional en ese país. La situación se deriva en parte de la diferente interpretación dada a los resultados expresados por diversos indicadores nutricionales.

Muy ligado al análisis de los resultados está el problema de la metodología a utilizar para recoger la información básica con que se construirán esos indicadores. Diversas circunstancias hacen poner en duda la calidad de los mismos, lo que ha complicado aún más el asunto. Recientemente, se están haciendo esfuerzos para mejorar los sistemas de información en diversos sectores. Un mayor cuidado en la selección del personal encargado de recopilar y procesar la información, la incorporación de modernos sistemas de procesamiento y análisis de datos y, en general, una mayor disponibilidad de recursos, están permitiendo solucionar los problemas de información.

Otro problema es la ausencia de documentos que le señalen al planificador las ventajas y limitaciones de los distintos indicadores y sus interrelaciones.

Finalmente, los indicadores se refieren a distintos problemas específicos de la desnutrición, tales como la hipovitaminosis, la desnutrición proteínico-calórica, la deficiencia de minerales y compuestos orgánicos, etc.,

pero no existe un índice compuesto que los integre, ni un manual interpretativo del conjunto de ellos.

La falta de recursos humanos para la planificación multisectorial de la alimentación y la nutrición. Si bien es cierto que en algunas universidades de los países más desarrollados, especialmente de Estados Unidos y de Europa, se ha generado un grupo de expertos en la materia, no se han producido teorías ni metodologías de utilidad práctica para la solución operativa de los problemas nutricionales, que nos satisfagan.

Recientemente, diversos organismos internacionales están llevando adelante un proceso de formación de personal y de generación de teorías y métodos de planificación alimentaria-nutricional. En algunos países de la subregión, el sector público ha comenzado a desarrollar un esfuerzo de capacitación en planificación alimentaria-nutricional. Hay ya algunas experiencias que deberían ser analizadas, tales como la programación operativa y las actividades de evaluación, de algunos departamentos de nutrición y otros vinculados al tema, de los ministerios de salud, agricultura, educación, y de otros organismos públicos, privados e internacionales, que realizan actividades en el campo nutricional, como CARITAS, CARE, PMA, etc.

De lo anterior se deduce que uno de los primeros proyectos estratégicos por emprender en los países debería consistir en la formación de recursos humanos para la planificación de las políticas de alimentación y nutrición, tanto en los organismos de planificación como en los ejecutores de programas y proyectos con contenido nutricional. La toma de conciencia por parte de los países y de los organismos de desarrollo, de la importancia de la planificación alimentaria-nutricional, ya está creando una demanda de profesionales especializados en el tema.

Un esfuerzo similar tiene que realizarse en cuanto a la creación de metodologías para el proceso de planificación alimentaria-nutricional, y del material docente requerido en la enseñanza de esta nueva disciplina.

Selección de intervenciones o proyectos. La selección de intervenciones o proyectos sería fácil, si la planificación nutricional pudiera disponer de un diagnóstico en profundidad de los diversos aspectos del problema nutricional y sus causas, y si pudiera contar con una metodología no cuestionable para medir el impacto de diversas políticas, planes, programas y proyectos en términos de costo-beneficio o de costo-resultados. El asunto es esencial, ya que la mayor parte de las acciones de los sectores público, privado y externo, influyen en la alimentación y la nutrición de la población.

La necesidad de una metodología adecuada que permita la selección de intervenciones es aún mayor si se toma en cuenta que en varios países se ha contemplado la posibilidad de llevar a cabo intervenciones masivas de rápida aplicación. Sin embargo, su selección no es simple, dado el significado político que tienen las mismas. Por ejemplo, los programas de alimentación complementaria pueden representar una forma masiva y rápida de llevar a cabo la redistribución del ingreso. Sin embargo, a veces se realizan con criterios diferentes que, en vez de acelerar el desarrollo nacional, más bien aumentan la dependencia.

Otro aspecto a considerar en la selección de proyectos con impacto nutricional, es que los gobiernos obviamente no apoyan proyectos que comprometan su base de sustentación política. Así, si un aumento de la producción agropecuaria se vincula a una reforma agraria que afecte a los sectores que la respaldan, es muy difícil que prospere tal tipo de intervención.

Por otra parte, no son raros los ejemplos de proyectos seleccionados por tener el auspicio de entidades internacionales, a pesar de no corresponder a prioridades nacionales. A su vez, proyectos de verdadera importancia, al ser apoyados por entidades internacionales de desarrollo, pueden también ser obstaculizados o descartados.

Otro criterio usado ya en la selección de intervenciones, es la factibilidad técnico-administrativa de las mismas. Cualquier intervención necesita un agente ejecutor que, para que alcance a una parte importante de la población desnutrida de un país, debe tener una amplia cobertura complementada con una extensa organización comunitaria rural y urbana. Esto debe tenerse en cuenta antes de llevar a la práctica una serie de fórmulas diseñadas a nivel experimental.

LOS CATALIZADORES

La planificación de las políticas de alimentación y nutrición puede ser una herramienta útil para lograr sus metas si se hacen presentes una serie de elementos. Entre ellos parecen importantes las fuerzas internas de un país, la cooperación técnica internacional y los organismos financieros del desarrollo.

Las fuerzas internas. La planificación de la alimentación y la nutrición es más fácil de llevar a cabo si existen grupos de influencia o de presión preocupados del problema nutricional, sus causas y soluciones. Esos grupos, capaces de crear conciencia, están asociados, en la etapa pionera, al campo de la salud pública; se agregan posteriormente grupos profesionales, universidades y asociaciones científicas. Esos grupos propician iniciativas destinadas a prevenir problemas nutricionales por medio de la educación nutricional, o programas de

fortificación de alimentos y de alimentación complementaria para los grupos a riesgo, así como otras medidas que, aunque importantes en el corto plazo, no representan soluciones definitivas. Conscientes de tal situación, algunos de estos grupos propugnan un enfoque integral que abarque un conjunto de medidas, tales como la redistribución del ingreso; un fuerte incremento en la producción de alimentos básicos; una rápida ampliación de los servicios sociales esenciales, etc.

A partir de los años 1960, en algunos países se comenzaron a constituir consejos nacionales de alimentación y nutrición, destinados a coordinar las acciones de distintos sectores para la solución del problema nutricional. Por diversas razones, estos consejos no desempeñaron el rol trascendental que se esperaba de ellos, pero en cambio cumplieron un papel importante en la creación de una mayor conciencia entre los políticos, respecto a mal tan severo y a sus consecuencias.

Los organismos de desarrollo. Como un segundo catalizador que ha influido para hacer una realidad la planificación nutricional, podría ser considerado un conjunto de entidades de cooperación técnica y financieras del desarrollo, y de fundaciones cuyas donaciones y préstamos blandos han permitido realizar diagnósticos y estudios, formular planes y proyectos, y financiar parte de su ejecución.

LOS MODELOS Y LA REALIDAD DE LA PLANIFICACION NUTRICIONAL

Los modelos del estado nutricional. Los modelos analítico-causales que preceden al diagnóstico alimentario-nutricional, pretenden explicar los conjuntos de causas interrelacionadas determinantes del estado nutricional de una población. La idea central es que ninguno de

esos factores es responsable del estado nutricional, sino que éste es el resultado de su interacción conjunta (Gráficas 1 y 2).

El primer conjunto de factores, *el consumo*, es tal vez el que está recibiendo más atención en los países del Istmo, a través de antiguas fórmulas cuya nueva aplicación se caracteriza por la magnitud o la amplitud de cobertura de las mismas. Así por ejemplo, los programas de nutrición de Costa Rica están suministrando comida caliente, leche en polvo y otros alimentos a un porcentaje muy importante de la población a riesgo de este país. Vemos entonces como una antigua fórmula de tratamiento nutricional, al adquirir el carácter de redistribución del ingreso, ha pasado a convertirse en una fórmula no tradicional, la cual, además, es complementada con una amplia cobertura de los servicios de salud y de educación. Se ha querido hacer resaltar el caso de Costa Rica, ya que es una aplicación clara de una decisión política que cubre diversos factores de los modelos nutricionales en boga.

El segundo conjunto de factores del modelo, *la disponibilidad de alimentos básicos para uso humano*, se relaciona con la producción interna, las importaciones, las exportaciones, las pérdidas, otros usos, y las variaciones del stock de alimentos. A pesar de la importancia de tales factores, estimamos que el problema nutricional es tanto un problema de disponibilidad de alimentos como lo es de consumo insuficiente e inadecuado, derivado de una mala distribución del ingreso y de una educación nutricional insuficiente (4). El factor disponibilidad incluye al mercadeo de alimentos, el cual influye en el consumo de los mismos y tiene gran importancia, ya que está impidiendo, junto con una inadecuada red de comunicaciones y transportes, la explotación de apreciables áreas de rubros básicos para la alimentación, como son los granos básicos. En especial, una comercializa-

ción inadecuada de alimentos encarece los productos esenciales, lo que limita su consumo. La posibilidad de ampliar una red de expendios estatales o de llegar a convenios con minoristas privados está permitiendo, en algunos países de la región, poner a disposición de los sectores de bajos ingresos productos de mejor valor nutricional a menor precio, lo cual significa que esas poblaciones podrán adquirir más y mejores alimentos con el mismo dinero.

Una última consideración respecto a la disponibilidad de alimentos es la relacionada con problemas eventuales de nutrición en regiones aisladas, en cuyo caso se imponen intervenciones destinadas a abastecer adecuadamente a esas poblaciones.

El otro conjunto de factores de esos modelos está relacionado con la utilización biológica de los alimentos, que guarda una estrecha relación con el aumento de la cobertura de los servicios de salud. Estos factores han recibido especial atención en todos los países de la región, aunque tal esfuerzo no siempre ha estado acompañado de programas destinados a incrementar el consumo y la producción de alimentos.

La secuencia lógica de la planificación. La planificación como instrumento del desarrollo constituye un proceso con una secuencia de etapas: promoción del plan; diagnóstico; formulación del plan; ejecución del mismo y de los correspondientes programas y proyectos; evaluación; reformulación; etc. La experiencia vivida nos señala que éste es un largo proceso que se prolonga en forma directamente proporcional a la profundidad con que se quiera desarrollar, y que requiere información y estudios previos, diversos recursos humanos experimentados y capacitados, financiamiento amplio, base institucional

adecuada, sistemas eficientes de información y metodologías probadas.

Frecuentemente, tal secuencia lógica no es posible de seguir en términos estrictos y es necesario conformarse con diagnósticos aproximados, basados en la información disponible.

Los proyectos estratégicos. Habitualmente, los gobernantes desean mostrar hechos concretos durante sus períodos de gobierno (por lo general, de 4 a 6 años). En consecuencia, los esquemas teóricos y la secuencia lógica de la planificación alimentaria-nutricional, en la práctica, sufren modificaciones ante la demanda de actividades destinadas a formular y ejecutar proyectos o intervenciones que resulten de beneficio para grupos importantes de la población desnutrida. Por ello, el planificador debe ubicarse en esta realidad y trabajar en dos planos paralelos: el de la formulación del plan de alimentación y nutrición; y el de la elaboración de proyectos específicos a corto y mediano plazo.

Ante las limitaciones de tiempo existentes, se hace necesario que, sobre la base de la información y del personal nacional disponibles, se lleve a cabo en el más breve plazo posible un diagnóstico sucinto, del cual resulten identificados los principales problemas alimentario-nutricionales, sus causas, el esfuerzo que se está realizando para solucionarlos, y un pronóstico de la evolución de los problemas, causas y soluciones, todo lo cual puede resumirse en modelos normativos alternativos. Es en base a esos resultados como el planificador requiere de las autoridades nacionales un pronunciamiento frente a esos modelos de soluciones alternativas. Seleccionado el modelo normativo, base del plan y sus proyectos, ya se puede iniciar la formulación del primer borrador del plan y, paralelamente, el diseño de los proyectos

estratégicos. Aunque los países disponen de métodos para evaluar las ideas de proyecto, en el caso de los proyectos con impacto nutricional no se cuenta aún con criterios de selección suficientemente elaborados. De allí que una de las primeras dificultades por resolver ha sido el establecimiento de una metodología para determinar el impacto nutricional de los proyectos de inversión. Mientras tanto, los proyectos estratégicos han venido siendo seleccionados por las autoridades nacionales de los ministerios de planificación, en consulta con los diferentes ministerios encargados de su ejecución. Felizmente ha privado el buen sentido, y se han elegido proyectos que benefician directa y rápidamente a las comunidades rurales, como son: saneamiento ambiental básico; pequeñas inversiones productivas en rubros tales como producción de carne y leche, agricultura, pequeño riego, etc.; acompañados de educación nutricional y distribución de alimentos. La preferencia por el corto plazo y por grupos muy específicos de problemas y de población tiene sus justificaciones, fundamentalmente de tipo político y económico. Sin embargo, ello implica postergar soluciones más permanentes y más eficientes para una mayor cantidad de desnutridos reales o potenciales. Un planificador experimentado que logre llevar a cabo con éxito proyectos como los anteriormente mencionados, tiene la posibilidad de ser escuchado por las autoridades nacionales sobre la necesidad de formular y ejecutar un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición a mediano plazo.

LA PLANIFICACION DE LA ALIMENTACION Y LA NUTRICION EN CENTROAMERICA

En muchas actividades, el área centroamericana ha seguido los pasos dados previamente por otros países de América Latina. Sin embargo, en materia de alimentación y nutrición, la subregión ha tenido un liderazgo indiscu

tible. Los países del Istmo han emprendido la tarea de promover la planificación de las políticas de alimentación y nutrición, lo que comprende la creación de metodologías, la formación de personal, y el diseño y montaje de un aparato administrativo vigoroso y con fuerte respaldo político, técnico y financiero. Las labores en este campo se han iniciado con planificadores sectoriales y globalistas, en estrecha colaboración con equipos multidisciplinarios. La experiencia de esos planificadores ha sido útil, pero se ha debido adaptar a un campo cuyos límites fue necesario definir previamente, ya que la alimentación y la nutrición tienen algo de muchos sectores. Sin embargo, la resultante es mucho más que la sumatoria de las partes, y se ve permanentemente afectada por una serie constante de interrelaciones e interacciones de éstas.

La planificación aporta ciertas ideas básicas, que a su vez obtuvo de diversas ciencias y técnicas; insiste en la necesidad de un estricto método de trabajo que, a través de aproximaciones sucesivas, vaya definiendo objetivos, metas, estrategias y los instrumentos y recursos necesarios para lograrlos. También se preocupa de cómo convertir en hechos concretos esos objetivos y de evaluar procesos y resultados.

Se ha tratado de mostrar a los globalistas las complejidades correspondientes al nivel micro y las de los proyectos específicos; asimismo, se ha tratado de señalar las complejidades correspondientes al nivel macro y las de los planes globales a los sectorialistas, a los especialistas, a los científicos y a los técnicos en asuntos específicos. Además, se han hecho notar las proyecciones negativas que a nivel macro pueden tener algunos proyectos positivos desde el punto de vista micro (Cuadro 1).

Otro aporte ha sido la insistencia en la necesidad de estudios de factibilidad y viabilidad económicas, sociales, políticas, culturales y técnicas, y cuando no se ha podido hacer tales estudios, se ha insistido en la necesidad de por lo menos reflexionar al respecto. Plantear dentro de una política planificada de alimentación y nutrición reformas estructurales, drásticas, rápidas y masivas, sería de poca utilidad en países donde no existen las condiciones para ello. Sin embargo, se han analizado las consecuencias de no actuar en ese campo. Dentro de la misma idea de ser realistas, hemos ido aprendiendo que no se pueden manejar simultáneamente muchos proyectos.

No se debe fomentar la creación de superministerios, ni de superpolíticas de alimentación y nutrición, sino más bien se trata de "armar el rompecabezas" de soluciones a los problemas alimentario-nutricionales; coordinar las dispersas actividades y recursos que ya se destinan para la alimentación y la nutrición; racionalizar y jerarquizar tales acciones; y descubrir qué programas y proyectos complementarios son necesarios. Los países deben disponer de un mecanismo eficiente de planificación y coordinación en materias alimentarias y nutricionales, con fuerza y decisión suficientes para que sus recomendaciones se cumplan a través de los ministerios u organismos de ejecución (Gráfica 3).

Sin perjuicio de que algún día Centroamérica y Panamá puedan llegar a contar con una política planificada de alimentación y nutrición a nivel regional, cada país representa una realidad distinta, tanto desde el punto de vista económico, como desde el social, el político, y el cultural, todo lo cual plantea variaciones sustanciales en la planificación alimentaria-nutricional.

Se ha tomado conciencia de que el problema alimentario-nutricional tiene un importante componente socioeco-

nómico, que sale del tradicional marco del sector salud en el que estuvo ubicado por muchos años.

En el análisis de tendencias de la oferta y demanda de productos agropecuarios y en las proyecciones correspondientes de los planes del sector agrícola, se puede hacer una valiosa contribución a la planificación alimentaria-nutricional, estableciendo en términos nutricionales el déficit de alimentos, especialmente por estratos de ingresos o estratos socioeconómicos, y colaborando en los diagnósticos y estudios sobre el consumo de la población a diferentes niveles de ingreso.

Al formular proyectos agroindustriales, tales como los de fabricación de pastas, harinas, conservas, etc., se puede contribuir a determinar el componente nutricional, especialmente en la fabricación de mezclas de alimentos de bajo costo con subproductos de la exportación, como las musáceas, o subproductos del consumo interno, tales como el arroz, los huevos y la leche.

LOS PROBLEMAS POR RESOLVER

Tal como lo planteamos en trabajos anteriores (5-6) son muchos aún los problemas por resolver, entre ellos:

a) la tendencia a preferir proyectos y actividades cuyo impacto puede ser muy aparente, pero de carácter paliativo, en vez de otros que, aunque más complejos, costosos y ambiciosos, representan soluciones de mayor permanencia;

b) la preferencia por programas o proyectos propios de instituciones, que se ejecutan con carácter vertical, en vez de planes integrales;

c) los frecuentes conflictos entre los aspectos

macro y micro, que los llevan al antagonismo, y no a una complementación entre sí;

d) la escasez de teoría y de metodologías de trabajo para la planificación alimentaria-nutricional;

e) las frecuentes deficiencias en el diseño de los proyectos;

f) las fallas en la supervisión, en el control del avance físico y financiero y en la evaluación de los proyectos;

g) la necesidad de diseñar más y mejores proyectos experimentales y de realizar estudios básicos, como pasos previos a la ejecución de medidas de política, o a la realización de programas y proyectos de cierta envergadura;

h) la competencia por los recursos, entre los aspectos técnicos y los administrativos;

i) la necesidad de mayor participación de los planificadores globales y los sectoriales en la planificación alimentaria-nutricional;

j) la escasez y la poca experiencia de los recursos humanos, ante una demanda progresiva de la planificación alimentaria-nutricional;

k) la escasa participación de los organismos ejecutores en la formulación de los programas y proyectos;

l) la falta de mayor contacto de los planificadores de la alimentación y la nutrición con los niveles de decisión política;

m) el manejo político de los alimentos donados;

n) deficiencias en la información, y en el apoyo a los organismos que la generan;

o) la falta de absorción de costos y riesgos en proyectos pioneros de alimentación y nutrición.

La lista anterior permite vislumbrar la grande y difícil tarea que aún queda por hacer, a pesar de que, al observar lo realizado, es satisfactorio apreciar el avance obtenido.

REFERENCIAS

1. Beghin, I. y J. del Canto. La nutrición en la planificación del desarrollo. Presentado en: *Seminario La Nutrición en la Planificación del Desarrollo*, Guatemala, 1976 (organizado por INCAP y CEPAL/ILPES). (Documento mimeografiado).
2. División de Nutrición Aplicada - INCAP/OPS. Vigilancia Epidemiológica de la Desnutrición. Documento presentado en la *XXIII Reunión de Ministros de Salud Pública de Centro América y Panamá*, Guatemala, 14 - 17 de agosto de 1978. Guatemala, INCAP, 1978.
3. Seger, I. (Traducida del alemán por H. Dauer). *El Libro de la Sociología Moderna*. Barcelona, España, Ediciones Omega, S. A., 1972, 340 págs.
4. Gwatkin, D. R. Nutrition planning and physical well being in Kerala and Sri Lanka. Washington, D.C., 1978. (Documento mimeografiado).

5. Del Canto, J., C. Talavera, L. Saéñz, C. Teller, V. W. Bent y J. Aranda-Pastor. Planificación agrícola y planificación nutricional. Trabajo presentado en: *XI Congreso Internacional de Nutrición, Río de Janeiro, agosto 27 - septiembre 1, 1978.*
6. Del Canto, J., C. Teller, D. Salcedo y J. Aranda-Pastor. Componentes de los problemas socioeconómicos y nutricionales y crecimiento demográfico en Centroamérica. Trabajo presentado en: *Conferencia sobre la Interacción entre Agricultura, Ciencia y Tecnología de Alimentos y Nutrición, Guatemala, 6-10 de noviembre de 1978* (organizada por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá y auspiciada por la Universidad de las Naciones Unidas y la Fundación Rockefeller).

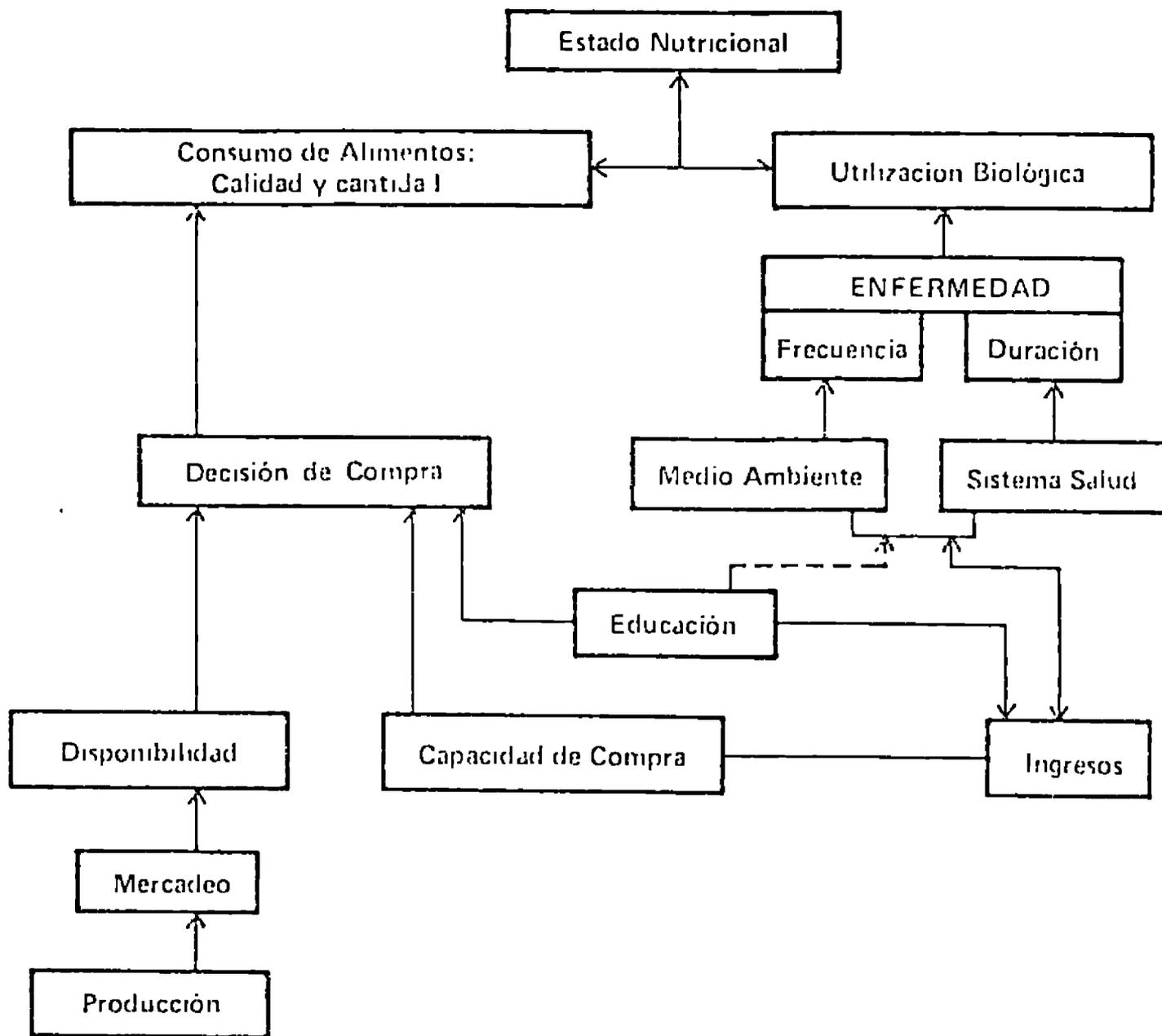
Cuadro 1
Características, ventajas y desventajas de la planificación macro y micro

Macro (nacional)		Micro (local)	
Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico permite comparar y jerarquizar regiones y poblaciones determinando qué es más prioritario. - Plan nacional de normas uniformes en diversos aspectos para las diversas regiones, acciones dispersas son ordenadas. - Al tener una visión de conjunto moviliza recursos de unas regiones a otras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones son más lentas. - Muchas veces se queda en generalidades y las decisiones no se transforman en proyectos y medidas de rápido impacto a nivel local. - Puede dejar de considerar una multitud de detalles importantes que hacen inaplicables los planes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones pueden tener efectos visibles a corto plazo. - Aconsejable cuando hay una debilidad del sistema institucional pero como un inicio. - Se apoya en las pocas instituciones existentes, especialmente en la organización de la comunidad. - Permite reducir los costos sobre todo al incorporar los recursos de las comunidades. - Importante en las etapas iniciales del desarrollo en la satisfacción de necesidades inmediatas: producción de alimentos, mejoramiento de los hábitos de consumo y prácticas sanitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo se actúa con un limitado número de variables e instrumentos, algunos de alcance reducido. - No permite aprovechar economías de escala. - Acciones locales sin orientación nacional pueden crear graves diferencias entre localidades, dificultando la integración nacional. Así por ejemplo, pueden introducirse para cada región o localidad tecnologías distintas desperdiándose potencialidades y creándose rigideces institucionales. - Muchos problemas locales requieren decisiones de nivel nacional, por ejemplo distribución subsidiada de alimentos. - Los costos de proyectos piloto no son reproducibles a nivel nacional.

Fuentes: Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición, Boletín PIA/PNAN. 1(5), 1977.

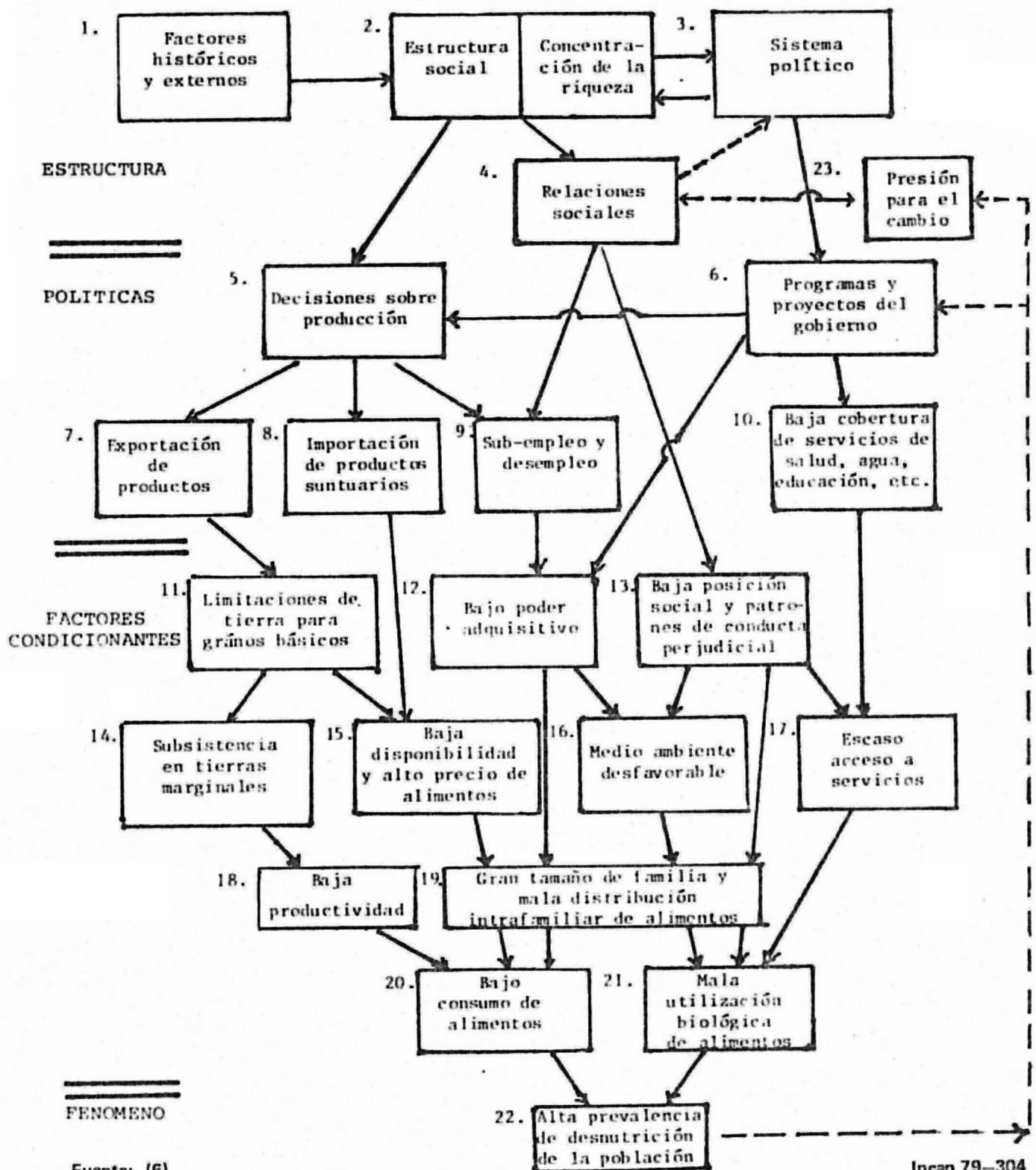
División de Nutrición Aplicada, INCAP, 1978.

Gráfica 1. MODELO ANALITICO CAUSAL SIMPLE



Fuente: Pradilla A., et al., Arch. Latinoamer. Nutr. 27 (2):104, 1977. (Suplemento 1)

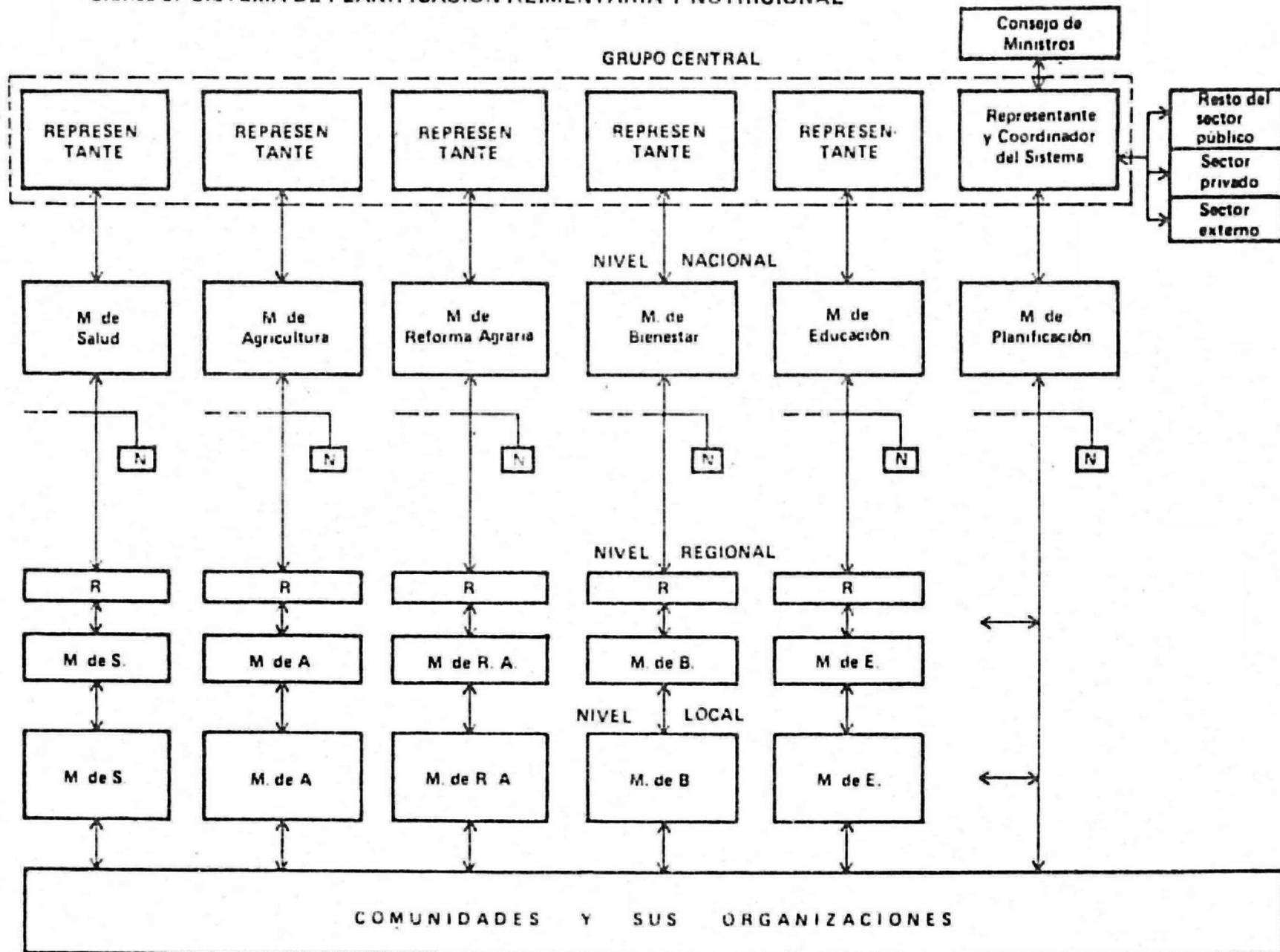
Gráfica 2. MODELO ANALITICO CAUSAL MAS ELABORADO



Fuente: (6)

Incap 79-304

Gráfica 3. SISTEMA DE PLANIFICACION ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL



Fuente: (6)

Incap 79-306