

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL*

ALBERTO E. FIALLO BILLINI**

INTRODUCCION

Independientemente de que consideremos que el desarrollo económico de los países subdesarrollados es un proceso en general lento o que su subdesarrollo en sí es un estado que se profundiza, es evidente que los obstáculos estructurales de estos países se entrelazan de tal forma que constituyen un serio problema que afecta sensiblemente a la planificación y a las estructuras operativas de los sectores. Entonces, es lógico deducir que la modificación del estado de nutrición de la población, si esperara exclusivamente el desarrollo económico para ocurrir, sería también un proceso lento e incierto.

Efectivamente, estudios de GAFICA e INCAP han concluido que proyectando la actual situación y sus tendencias serán muy pocos los países de Centro América y el Caribe que para el año 1990 habrán modificado su problema nutricional. La crisis económica internacional que envuelve los países de economía de mercado y sobre todo los aspectos de ésta que tienen mayor impacto en las débiles economías de los países en desarrollo —energética y monetaria— nos abocan a grandes decisiones en términos de motorizar la mejoría de la situación nutricional sin esperar que el país llegue a un estadio determinado de desarrollo.

(*) Dado a conocer en Enero de 1980, durante la presentación del documento "Pautas Básicas para una Política Nacional de Alimentación y Nutrición".

(**) Jefe de UPAN, de la División Agropecuaria, de ONAPLAN.

Esta necesidad imperiosa, por supuesto, supera todas las expectativas que pueda generar la discusión del éxito que podría alcanzar lograr un objetivo del desarrollo sin alcanzar un determinado estadio de desarrollo.

Las pautas básicas para una Política Nacional de Alimentación y Nutrición responden a esta exigencia y constituyen un paso firme en el proceso de lograr mejorar el estado de nutrición de la población, superando los obstáculos de nuestro estado de desarrollo.

1- HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La Unidad de Políticas de Alimentación y Nutrición (UPAN) de la División Agropecuaria de ONAPLAN inicialmente ha definido el problema, lo ha cuantificado y localizado en el documento PLANDES 37; posteriormente ha proyectado las consecuencias de las tendencias —contenidas en sus aspectos básicos en el documento que hoy presentamos—; establecido las metas para solucionarlas y actualmente deriva de ellas programas y proyectos e identifica recursos para establecer el probable impacto nutricional de las acciones del Estado.

Este trabajo nos ha permitido establecer, desde PLANDES 37 hasta PAUTAS, que la desnutrición masiva en una población es un problema económico y social que al igual que otros es causado principalmente, aunque no exclusivamente, por la pobreza, además de que su multicausalidad tiene origen en múltiples sectores que además se ven afectados por la desnutrición.

Y es aquí el punto preciso en que hay que recalcar la naturaleza del problema nutricional, retomar este punto de partida para explicar la naturaleza de las acciones del Estado que son la Estrategia Alimentaria y Nutricional.

El enfoque tradicional de la problemática nutricional se ha basado en la óptica de la disciplina que lo ha enfocado. Unas veces los enfoques han respondido a una óptica médica, agronómica, económica, etc., según se hayan originado en los sectores correspondientes. En otros casos, un determinado sector ha hecho un enfoque no tradicional que se ha perdido en la fase operativa porque las acciones derivadas de éste, así como el impacto de éstas en la situación nutricional, no fueron producto de la coordinación que maximiza los recursos y los resultados. Asociado al enfoque tradicional que ha conllevado a las acciones sectoriales aisladas, se ha encontrado un subproducto de las ópticas mencionadas: el "celo sectorial", la aspiración de concentrar el liderazgo de las acciones en un solo sector.

La problemática nutricional no es patrimonio exclusivo de ningún sector en particular; ella se genera en la estructura socioeconómica, en los diferentes

planos estructurales y hasta en el contexto de lo externo, con importantes implicaciones políticas. La interactuación de factores de oferta, demanda y aprovechamiento biológico de los alimentos, es una realidad indiscutible hoy día. Esta conceptualización es fundamental para comprender cuándo una estrategia es correcta.

Si una estrategia es la forma de encarar el problema nutricional debemos preguntarnos si hemos de seguir con la sectorialidad aislada, que es la esencia de lo que podría llamarse —con generosidad— la “estrategia tradicional”.

Pues bien, la posición contenida en el documento “PAUTAS” es tajantemente clara: la única estrategia admisible es la que se basa en la naturaleza del problema que se quiere resolver. Si esa naturaleza es multicausal y multisectorial, no queda otro camino más que la coordinación de acciones multisectoriales en las áreas de disponibilidad, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.

Pero la coordinación multisectorial cubre apenas un aspecto —el más general— de la nueva estrategia planteada. El otro aspecto define para qué y para quiénes se coordinará. En las “PAUTAS” que hoy presentamos, así también como en PLANDES 37, hemos definido que el problema alimentario y nutricional del país es básicamente un problema de acceso a los alimentos. Al depender el acceso a los alimentos de la capacidad de compra, para los consumidores urbanos, y de la tenencia de la tierra productiva para los productores que viven del autoconsumo, hemos establecido que la coordinación deberá ser para generar empleo, para dar tierra al productor primario, para educar al consumidor, para brindar servicios de salud y para mejorar la producción nacional de alimentos, a nivel primario y a nivel industrial. Estos objetivos de la coordinación, así como la identificación previa de la asociación de la desnutrición con la pobreza, nos han llevado a identificar el grupo social que será objeto prioritario de las acciones a emprender: niños desnutridos en edad preescolar y madres embarazadas y lactantes de hogares marginales, sumidos en la pobreza.

Para evitar que la estrategia sea un listado de buenos propósitos, un enunciado festivo de medidas realizables, proponemos concretarla en un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, con programas y proyectos específicos que serán identificados y posteriormente discutidos en los diferentes sectores del Estado.

Además hemos planteado la necesidad de una especie de esqueleto estructural para la estrategia: la institucionalidad adecuada para los fines del Plan, la cual será la expresión orgánica de éste.

Es muy importante lograr expresar institucionalmente el Plan, porque a fi-

nal de cuentas, en esto reside la garantía de gran parte del éxito a alcanzar. La vida, biológicamente hablando, sólo es posible concebirla dentro del contexto de un movimiento continuo en el que se enfrentan las necesidades para sobrevivir y reproducirse y la capacidad de los individuos para satisfacerlas. En la escala biológica, el Hombre ocupa el estadio superior precisamente porque su sociedad ha sido capaz de organizarse de tal manera, que ha creado cuerpos sociales especializados en resolver el problema del enfrentamiento necesidades-satisfacción, los cuales han cambiado a través del desarrollo del proceso histórico de la humanidad, debido a las exigencias de nuevas formas de satisfacer las necesidades que en forma cambiante, se le han presentado. Esos cuerpos sociales, que conocemos como las instituciones, definen la capacidad de una determinada sociedad para sobrevivir y reproducirse, así como el grado de desarrollo que ha alcanzado para ser capaz de satisfacer las necesidades de la mayoría.

Si las políticas sociales y económicas definen las acciones del Estado en la búsqueda de soluciones para la satisfacción de las necesidades básicas —entre las cuales ocupa lugar relevante la necesidad de una alimentación y nutrición adecuadas— de igual manera el Estado debe expresar concretamente esas políticas en planes e instituciones que los ejecuten, le den seguimiento y garanticen su impacto.

La institucionalidad necesaria para el Plan deberá comprender dos niveles. Un nivel político, multisectorial, normativo y deliberativo que postule el conjunto de prioridades en materia de alimentación y nutrición, señale las orientaciones para coordinar los esfuerzos sectoriales, desarrolle una función de evaluación del impacto de las políticas, alerte sobre las derivaciones coyunturales e indique los desvíos de la estrategia adoptada. Un segundo nivel técnico, interdisciplinario, de apoyo al nivel de decisión política, cuya finalidad sea la producción de estudios que permitan avanzar en el conocimiento del problema alimentario y nutricional de la población y, de este modo, suministrar los antecedentes necesarios para orientar la toma de decisiones por parte del nivel político. Este segundo nivel técnico interdisciplinario se encargará de vigilar la coordinación de las ejecuciones sectoriales, así como de recolectar las evaluaciones que se remitirán al nivel político.

Esta institucionalidad de dos niveles, armazón de la estrategia, debe ser el brazo coordinador del Primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, que se estructurará en función de dos períodos: 1980-82 y 1983-86. La estrategia indica la conveniencia de crear la institucionalidad requerida durante el primer período, en base a un conjunto de programas y proyectos sectoriales y multisectoriales, que ataquen el problema alimentario y nutricional en todos los frentes donde se origina. Estos programas y proyectos serán las primeras acciones concretas que el Plan desarrollará de conformidad con prioridades regionales, en zonas de pobreza crítica y con especial énfasis en el binomio madre-niño.

Al presentar estas propuestas de "PAUTAS" hemos partido de que al reconocer el Gobierno que dentro de sus responsabilidades está asegurar el bienestar de la población, planificar el desarrollo de la nación y garantizar una eficiente utilización de los recursos, queda de antemano definido el papel que desde ONAPLAN éste tiene de coordinar las acciones sectoriales. De esta manera cabe ante todo al Gobierno, por intermedio de ONAPLAN, definir una Política Nacional de Alimentación y Nutrición, dotar al país de las estructuras e instrumentos que permitan ponerla en práctica y asignar los campos de las responsabilidades, en la utilización de los recursos destinados a mejorar la nutrición, entre los diferentes sectores.

2- BASES Y SUGERENCIAS PARA UNA POLITICA NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION

Las proposiciones de "PAUTAS" constituyen el paso hacia una decisión, política de más alto nivel que imponga a los sectores una planificación coordinada, que no olvide que la planificación y la coordinación entre sectores necesita de la aceptación y participación activa de ONAPLAN, así como de una vía institucional, para llegar a la aplicación de las políticas concretadas en metas, planes, programas y proyectos, los cuales nos harán despegar de la etapa de definición.

2.1. Objetivos Globales y Específicos

Una Política Nacional de Alimentación y Nutrición implica la adopción de criterios multisectoriales coherentes, concretados, en programas y proyectos específicos, para actuar simultáneamente sobre el mayor número posible de factores socioeconómicos, culturales y políticos que condicionan la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos.

El propósito básico de un Plan de Alimentación y Nutrición es formular y elaborar aquellos proyectos que mediante el diseño y armonización de un grupo de políticas, tenga por finalidad común brindar a la población el acceso a los alimentos y a las condiciones económicas y socioculturales indispensables para su adecuada nutrición.

Este objetivo global se descompone en otros objetivos específicos, tales como:

- a) Garantizar un abastecimiento adecuado de alimentos.
- b) Asegurar a la población empleo y capacidad de compra para consumir alimentos.

- c) Favorecer la vigencia de hábitos de consumo apropiados para una buena selección, preparación, conservación y consumo de alimentos.
- d) Propiciar condiciones de salud adecuadas para el aprovechamiento integral de los alimentos consumidos.

El logro de estos objetivos requiere la acción combinada de 4 grandes grupos de políticas, a saber:

- Políticas relativas a la oferta de alimentos.
- Políticas relativas a la demanda de alimentos.
- Políticas relativas al aprovechamiento biológico de los alimentos.
- Política relativa a la institucionalidad necesaria para el manejo de lo alimentario y nutricional.

2.2. Políticas relativas a la oferta de alimentos

Las políticas de este grupo de propuestas tienen por objeto asegurar una expansión y un mejoramiento continuo de la provisión de alimentos de elevado valor nutricional y bajo costo, mediante el uso de materias primas y mano de obra nacionales y el desarrollo gradual de una tecnología alimentaria.

En particular, estas políticas se proponen:

- 1) Alentar la producción de maíz y sorgo.
- 2) Intensificar las acciones vinculadas a promover la producción de carnes sustitutivas de la porcina, y proseguir el apoyo a la producción de carne de res y de pollo.
- 3) Promover la producción de hortalizas con destino industrial y familiar.
- 4) Establecer un programa nacional de leche y derivados lácteos.
- 5) Racionalizar la producción y el mercadeo de huevos.
- 6) Difundir prácticas eficientes de cosecha.
- 7) Promover la difusión de industrias caseras de alimentos en el medio rural.

- 8) Apoyar a la industria nacional de alimentos mediante incentivos fiscales y crediticios, transferencia tecnológica, sustitución de manufacturas alimenticias importadas y el desarrollo de una industria de mezclas enriquecidas.
- 9) Regular el comercio de exportación de alimentos en función de la prioridad de la demanda interna.
- 10) Replantear la canalización de donaciones alimentarias internacionales.
- 11) Desalentar la importación de alimentos no esenciales o sustituibles por producción nacional, a través de la aplicación de gravámenes aduaneros.
- 12) Incrementar la capacidad de almacenaje.
- 13) Extender y profundizar los estudios sobre tecnología de los alimentos.
- 14) Establecer y aplicar normas de control de calidad, higiene y propaganda de los alimentos.
- 15) Asegurar precios bajos para los alimentos de primera necesidad.

2.3 Políticas relativas a la demanda de alimentos

Las políticas de este grupo tienen por objeto mejorar las condiciones del acceso a los alimentos, en el entendido de que estas condiciones representan el factor más importante en la determinación del estado nutricional de la población.

En particular, estas políticas pretenden:

- 1) Elevar el ingreso per cápita y mejorar su distribución.
- 2) Favorecer la creación y consolidación de hábitos de consumo adecuados a las disponibilidades alimentarias y a los requerimientos de una buena nutrición.
- 3) Diseñar programas nacionales para adecuar la demanda institucional con los patrones de consumo recomendados anteriormente.
- 4) Mejorar la dieta rural abastecida por medio del autoconsumo derivado de granjas mixtas e industrias caseras de alimentos.
- 5) Mejorar la dieta urbana por medio de comedores populares.

2.4 Políticas relativas al aprovechamiento biológico de los alimentos

Este grupo de políticas tiene por objeto incidir, sistemáticamente y coordinadamente, sobre las condiciones que influyen en el estado de salud y en la calidad del medio ambiente.

Las políticas de este grupo persiguen los siguientes objetivos específicos:

- 1) Disminuir la morbimortalidad de la malnutrición reduciendo la desnutrición 11 y 111 en menores de 5 años y ampliando y profundizando la atención a madres embarazadas y lactantes mediante alimentación suplementaria.
- 2) Reducir la mortalidad y morbilidad por enfermedades transmisibles, a través de inmunizaciones y control de diarreas y parasitosis intestinales.
- 3) Mejorar y controlar la calidad del ambiente mediante dotación de servicios de agua potable, medios sanitarios para la eliminación de excretas y basuras y de la inspección y la higiene de los alimentos.

2.5 Política relativa a la institucionalidad necesaria para la atención del problema alimentario y nutricional

Los objetivos de esta política son lograr la unificación conceptual, mediante la concepción multidisciplinaria y multisectorial de la problemática nutricional, así como la coordinación de las acciones sectoriales en el nivel operativo.

Por lo tanto, la política concerniente a este aspecto se propone:

- 1) Consolidar el funcionamiento de una unidad técnica, dependiente de ONAPLAN, que garantice la acción multisectorial en la definición de la problemática y en el emprendimiento de las soluciones concretadas en programas y proyectos.
- 2) Concentrar en esta unidad técnica las funciones de coordinación en la identificación, formulación y promoción de programas y proyectos multisectoriales; la de realización de estudios para mantener un conocimiento actualizado de la situación nutricional del país, y la de apoyo técnico al nivel político para la toma de decisiones en lo alimentario y nutricional.
- 3) Estudiar alternativas políticamente factibles para la constitución de una autoridad normativa nacional, que apoyada en la unidad técnica mencio-

da, pueda ejercer las funciones propias de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, en la toma de decisiones y en la formulación de pautas orientadoras para el desarrollo de una nueva estrategia nacional de alimentación y nutrición.