

consejo directivo



ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD

XIX Reunión

comité regional

ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD

XXI Reunión



Washington, D. C.
Septiembre-October 1969

Tema 15 del proyecto de programa

CD19/9 (Esp.)
26 agosto 1969
ORIGINAL: INGLES

EL PROGRAMA DE NUTRICION EN LAS AMERICAS

La malnutrición continúa siendo un problema generalizado de salud pública y bienestar y representa un serio obstáculo para el desarrollo económico y social en América Latina. Más importante aún es la posibilidad de que la situación actual se deteriore en los próximos decenios a medida que las tasas de crecimiento de la población aumenten a un ritmo mayor que el de la producción de alimentos. Al mismo tiempo, subsisten muy pocas dudas en la mente del economista, el planificador agrícola o la autoridad de salud acerca del hecho de que el subcontinente dispone de los recursos necesarios para aumentar considerablemente la tasa de desarrollo económico y, por consiguiente, mejorar el nivel de vida.

A pesar de los intensos esfuerzos por incrementar los niveles de producción de alimentos en muchas zonas de América Latina, la producción per cápita está disminuyendo o se mantiene estacionaria a niveles análogos a los de hace tres decenios. El total de alimentos producidos, las pérdidas por destrucción de cosechas y el almacenamiento inadecuado representan una reducción significativa de los suministros disponibles y los problemas de distribución dan origen a otras incongruencias en la disponibilidad al nivel de la comunidad. Debido al poder de compra, severamente restringido, de grandes sectores de la población, incluso los limitados alimentos disponibles están fuera del alcance de muchas personas y la ignorancia de conocimientos básicos de economía doméstica disminuye aún más los suministros en los hogares. La preparación y conservación de alimentos sin el adiestramiento adecuado, unido a prácticas dietéticas deficientes, reduce aún más las calorías y nutrientes asequibles a la familia. Por último, la generalizada manifestación de enfermedades parasitarias e infecciosas conduce al aprovechamiento inadecuado de calorías y nutrientes por el organismo humano.

El resultado final de la prolongada y deficiente ingesta dietética originada por estas circunstancias constituye un problema de malnutrición que en una u otra forma repercute en la salud. No obstante, sus causas se sitúan en una amplia gama de situaciones sociales, comunes a muchas regiones del Continente.

En la mayoría de los casos, estas situaciones adversas no se presentan en forma aislada. Por el contrario, tienden a manifestarse simultáneamente, de tal modo que la deficiencia en la disponibilidad de alimentos y nutrientes se agrava progresivamente en cada eslabón de la cadena de alimentos. Es, pues, evidente que la solución y prevención de estos problemas entraña una amplia responsabilidad que no puede asignarse a un solo sector del Gobierno, por lo menos si se tiene en cuenta la organización administrativa y estructural actual. Por consiguiente, esta responsabilidad se ha de asignar a diversos sectores de acuerdo con las funciones específicas que cada uno pueda desempeñar en relación con aspectos determinados del problema. Para aplicar este enfoque multidisciplinario es necesario determinar un objetivo común, definir claramente las esferas de responsabilidad y establecer una estrecha coordinación interinstitucional.

Tal vez sea conveniente dar forma a dichos conceptos en una política de nutrición y alimentación establecida al nivel del organismo de planificación nacional. Es importante reconocer que esto no implica la formulación de un plan aparte, sino más bien una exposición de política en la que se identifiquen aquellos aspectos del plan nacional de desarrollo que introducirán o debieran introducir los cambios necesarios para mejorar la nutrición de la población. Si estos sectores no han sido incluidos en el plan nacional de desarrollo o no han evolucionado convenientemente, la política formulada ha de permitir identificar estas deficiencias y corregirlas. Una vez que se ha formulado una política amplia y se han introducido las modificaciones necesarias en el plan nacional de desarrollo, su aplicación ha de efectuarse lógicamente llevando el plan en práctica mediante planes sectoriales. La autoridad del organismo nacional de planificación y la responsabilidad de los organismos de gobierno para llevar a cabo el plan nacional de desarrollo garantizarán el cumplimiento de una política de nutrición.

Dicha política debe abarcar todos los componentes identificados que contribuyen al problema de la malnutrición de la población. Además de ser amplia, la política debe también indicar en sucesión lógica las medidas que han de adoptarse. Es importante comprender que si no se subsana una de las causas en un nivel de la cadena de alimentos, posiblemente se invaliden los esfuerzos realizados en otros niveles. De nada sirve, por ejemplo, tratar de mejorar las modalidades de la ingesta dietética y las prácticas de almacenamiento en el hogar si no se dispone de suministros alimentarios adecuados. En la política se ha de establecer también un objetivo final en el sentido de alcanzar un estado óptimo de nutrición de la población y se ha de definir la situación actual a partir de la cual podrá evaluarse el progreso obtenido. En consecuencia, se trata no de una exposición aislada, sino más bien de un proceso continuo de evaluación y medición del adelanto hacia la consecución de un objetivo señalado, que signifique un estímulo constante para la acción y la coordinación. Además, la política debe ser consecuente e indicar claramente los diversos componentes en su relación los unos con los otros y prever mecanismos estructurales que garanticen la coordinación y continuidad de la acción.

El contenido de cualquier política que se formule variará, naturalmente, con cada país; no obstante, en relación con todas las situaciones que se presenten en las regiones en desarrollo se necesitarán ciertas informaciones básicas y habrá que adoptar decisiones fundamentales comunes a todas ellas. Es preciso obtener datos sobre indicadores tales como las tendencias de la producción de alimentos a nivel nacional, tanto en cantidad como en componentes básicos; tendencias de la disponibilidad de alimentos al nivel nacional (hojas de balance de alimentos); tendencias demográficas en función del tamaño y composición de la población, tasa de crecimiento y distribución geográfica. De las informaciones precedentes se obtendrá información secundaria sobre el suministro per cápita de calorías y nutrientes. Es también indispensable calcular las necesidades de calorías y nutrientes per cápita (especialmente proteínas) y de este modo se podrá identificar cualquier déficit o exceso de los suministros en el plano nacional. Estos datos revelan promedios nacionales y no constituyen información sobre las condiciones regionales y locales. Las encuestas domiciliarias sobre la ingesta dietética constituyen un medio indispensable para obtener dicha información y es preciso identificar los recursos necesarios para llevarlas a cabo con regularidad en muestras representativas de la población.

Es también necesario obtener datos sobre el estado efectivo de nutrición de la población a fin de definir el problema de salud que plantea una ingesta inadecuada de alimentos. Deben reunirse índices tales como los de mortalidad y morbilidad por enfermedades nutricionales y enfermedades infecciosas vinculadas al estado nutricional. Las tasas de prevalencia de malnutrición obtenidas de los servicios locales de salud y de los hospitales facilitan la identificación de áreas problema desde el punto de vista geográfico; las pautas antropométricas regionales constituyen también útil información complementaria. Se ha de utilizar asimismo cualquier otra información pertinente, recopilada mediante los sistemas de notificación de organismos locales, que contribuya a definir la magnitud y estructura verdaderas del problema.

A base de esta información se pueden determinar las necesidades de alimentos, por lo menos a escala nacional, así como evaluar los suministros disponibles y el efecto de la deficiente nutrición sobre la salud de la población. Estas necesidades definidas indicarán, a su vez, una serie de posibles soluciones sobre las que corresponde tomar una decisión. En el caso de déficits alimentarios, se ha de tratar de obtener un suministro adecuado de alimentos mediante la acción pertinente del Gobierno. La selección de productos alimenticios óptimos para atender las necesidades nutricionales ha de efectuarse con cuidado tomando en cuenta las pautas dietéticas nacionales y regionales y las posibilidades de rápido aumento (5 años) en los suministros, incentivos para la producción, así como la demanda del sector público y privado. Habida cuenta de estos factores se

podrán seleccionar cosechas o ganados específicos para ampliar la producción. En las poblaciones pequeñas con limitados recursos agrícolas, la capacidad para aumentar la producción local puede ser muy pequeña y quizá convenga, en cambio, seleccionar cuidadosamente algunas importaciones. En otros casos, se determinará en la política un orden de prioridad para seleccionar dichas importaciones, como medida inmediata, y se formularán planes de substitución de las importaciones mediante la producción local de alimentos.

Estas medidas permitirán adoptar una decisión razonable acerca de los alimentos óptimos que contribuirán a aumentar la disponibilidad de calorías y nutrientes. Mediante la aplicación de medidas gubernamentales eficaces se puede esperar que se dispondrá de alimentos prioritarios al nivel nacional y local a precios razonables y estables. En esta etapa es importante fomentar al máximo el consumo de estos alimentos, por dos motivos: primero, porque, por su naturaleza, tienden a mejorar el estado nutricional del consumidor y, segundo, porque al maximizar su consumo se podrá ampliar más la producción reduciendo con ello, el costo unitario o el costo del subsidio del gobierno al productor una vez que se establezca el mercado correspondiente.

La maximización del consumo de alimentos prioritarios entraña la activa orientación de la demanda. Si bien los sistemas tradicionales de educación en nutrición apoyan esta tendencia, su aplicación requiere mucho tiempo y son demasiado amplios en su alcance para originar un gran incremento de la demanda. Se ha de realizar un esfuerzo deliberado para popularizar los alimentos seleccionados mediante campañas nacionales cuidadosamente planeadas utilizando todos los medios y técnicas disponibles que permitan transmitir un mensaje sencillo a grandes sectores de población. El método que se utilice dependerá de las condiciones sociales y los recursos de cada país. Aunque esto se refiere principalmente al aspecto de la demanda efectiva, es también importante para orientar la selección por el consumidor de los grupos indigentes cuando logren obtener un poder de compra adecuado. Además, como el suministro de alimentos básicos a los grupos indigentes constituye también un elemento fundamental de la política de nutrición, mediante esta actividad se preparará también a esos grupos para el consumo de los productos seleccionados de que dispondrán mediante programas de asistencia.

En cualquier política que se formule se ha de tener también en cuenta la función de la industria alimentaria en la nutrición de la población. La industria de elaboración de alimentos está relativamente poco desarrollada en América Latina. La falta de un mercado interno amplio limita considerablemente el volumen de producción de esa industria y, por consiguiente, el precio unitario de alimentos elaborados continúa siendo relativamente elevado. Los productos de la industria alimentaria son consumidos en los grupos socioeconómicos superiores dentro del país o exportados. Cabe esperar,

sin embargo, que esta situación se modifique en los próximos años. En las regiones industriales del Continente se ha desarrollado rápidamente la tecnología alimentaria. Cada día se dispone de métodos más sencillos, más eficaces y más económicos de elaborar y conservar alimentos. El desarrollo de una industria alimentaria tiende a estabilizar los precios al facilitar un mercado garantizado de materias primas y absorberlas con eficacia en momentos de disponibilidad máxima convirtiéndolas en productos estables de calidad uniforme. Esto puede contribuir en gran medida a reducir los precios del mercado y a evitar el desperdicio periódico que ocasionan los servicios de almacenamiento inadecuados. Aunque la mayor parte de la población de las regiones en desarrollo, especialmente las clases más pobres, consumen hoy día alimentos no elaborados, es importante comprender que esta situación se modificará rápidamente sobre todo debido a las actuales tasas de urbanización.

En América Latina un sector importante de la población de las zonas en desarrollo tiene un nivel de ingresos inferior al que se requiere para comprar alimentos suficientes en cantidad y calidad que satisfagan las necesidades nutricionales óptimas e incluso básicas. En cierto grado, este sector se encuentra en las zonas rurales donde la agricultura de subsistencia constituye por lo menos una fuente directa de alimentos. Sin embargo, incluso en este caso las necesidades cuantitativas en función de requerimientos calóricos suelen obtenerse a expensas de la calidad. El pequeño agricultor raras veces consume alimentos proteínicos de elevada calidad producidos por él, tales como huevos, aves y otros animales domésticos. En vez de ello, dichos alimentos son comercializados a cambio de grandes cantidades de alimentos de cereales a fin de satisfacer las necesidades calóricas y de volumen de la familia. En las zonas urbanas el problema es más grave ya que el sector indigente no dispone de una fuente directa de alimentos y sufre en consecuencia. El limitado poder de compra de que dispone el sector pobre de las zonas urbanas se malgasta en general en la gran variedad de productos poco nutritivos que se fomentan activamente mediante los órganos de información pública y en exposiciones por doquier.

El problema social y nutricional de los grupos indigentes no se mantiene estacionario. Este es el sector que aumenta con más rapidez y constituye la mayor parte de la demanda "biológica" en muchos países. Además, la tasa constante elevada de migración de estos grupos, de las zonas rurales a los centros urbanos, complica aún más el problema de la disponibilidad de alimentos. No es posible desconocer este sector de la población y sus necesidades de nutrición, ni es posible continuar atendiéndolo mediante programas de ayuda alimentaria de organismos bilaterales y privados. Toda política nacional de nutrición y alimentación debe tener en cuenta procedimientos objetivos para resolver o eliminar este problema. Es verdad que en épocas de emergencia nacional se han utilizado con éxito sistemas de racionamiento, pero estos sistemas no facilitan poder de compra. También se han utilizado programas de sellos para la compra de alimentos, en virtud de los cuales familias

a un nivel inferior al de la pobreza reciben un subsidio específico en efectivo para adquirir alimentos por los conductos comerciales normales o en centros especiales de distribución. En otros países se han establecido programas gubernamentales de compra de alimentos que constituyen mercados especiales donde las personas necesitadas pueden obtener alimentos básicos a precios mínimos o subvencionados. La distribución directa de alimentos a las familias indigentes es un sistema de demostrada eficacia, pero plantea serios problemas administrativos y técnicos y a menudo tiene la connotación inaceptable de obra de caridad. En esta exposición no se analizarán todos los métodos posibles, pero es importante adoptar una decisión específica sobre la manera de atender estas necesidades y asignar la responsabilidad correspondiente a un organismo adecuado.

Es evidente que una política de alimentación y nutrición ha de ser la expresión flexible de un propósito que se examine constantemente y, en caso necesario, se modifique para tener en cuenta cambios en la situación. Es posible que las alteraciones en los mercados mundiales y la modificación de las pautas de consumo interno requieran cambios fundamentales en la política de alimentación y nutrición. Por otra parte, los cambios en la composición, tamaño, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población influirán en las necesidades biológicas en lo que respecta a calorías y nutrientes. El aumento y la disminución de los niveles de ingreso son también indicadores importantes de cambios en la demanda efectiva. Por consiguiente, la formulación de una política es una actividad continua y debe estar a cargo de un grupo convenientemente preparado de personal técnico de categoría superior que represente a los diversos organismos que participarán en su aplicación. Este grupo debe ser designado al nivel del organismo nacional de planificación en calidad de un subcomité técnico que presente una orientación consecuente sobre este aspecto, y ha de estar integrado por personal técnico de categoría superior de los organismos de salud, agricultura, educación, bienestar o desarrollo de la comunidad y otros pertinentes. Para mayor eficacia práctica, la composición del subcomité se ha de mantener al mínimo compatible con la representación adecuada de disciplinas y organismos.

Muy pocos países de América Latina han establecido una unidad orgánica con tal finalidad y procedimientos específicos para formular una política nacional de alimentación y nutrición. En cambio, todos los países han creado algún servicio de planificación económica y la mayoría de ellos dispone de personal técnico bien capacitado en planificación de la salud, agricultura, educación, industrias y otras especialidades. Es posible que los datos que se necesiten para formular una política no sean de calidad óptima en muchas regiones, pero pueden obtenerse y deben utilizarse para una aproximación inicial. En el momento oportuno se podrán adoptar medidas para mejorar la calidad de la notificación de datos cuando se disponga de recursos adicionales. En este contexto tal vez lo más importante es el hecho de que los Gobiernos se dan cuenta de que los problemas de la malnutrición en gran escala en América Latina pueden resolverse y prevenirse con recursos relativamente limitados siempre que se adopte un enfoque racional bien concebido. La

resolución de este importante problema social y económico no significa necesariamente que haya de competirse con los objetivos de planes nacionales de desarrollo económico. Por el contrario, es lógico suponer que el mejoramiento del estado nutricional de la población redunde en importantes ventajas económicas al reducir el costo de la atención de la salud y aumentar la capacidad de producción (véase Anexo I).

La Oficina Sanitaria Panamericana, en colaboración con otros organismos de asistencia técnica, concede cada vez mayor prioridad a este importante tema. Un grupo multidisciplinario que comprende técnicos en planificación económica, agrícola y de la salud fue convocado a principios del año en curso a fin de examinar este aspecto y preparar normas prácticas para orientar a los Gobiernos en la formulación de su política de alimentación y nutrición. El informe de esta reunión está ya casi preparado y será distribuido a los Gobiernos Miembros en el futuro inmediato (véase Anexo II).

En el Programa Panamericano de Planificación en Salud se han adoptado medidas positivas para incorporar este aspecto en su programa de enseñanza y de servicios consultivos, con el objeto de que se comprenda mejor la importancia de la política de alimentación y nutrición y definir la función que corresponde al sector salud en su formulación.

En la Investigación Interamericana de Mortalidad en la Niñez se ha prestado especial atención al papel que desempeña la malnutrición como causa de mortalidad en menores de cinco años de edad. Los resultados preliminares indican que la malnutrición constituye un componente importante en la mortalidad preescolar. Este estudio servirá para cuantificar su magnitud y demostrar la necesidad de incluir la evaluación del estado nutricional en la notificación de estadísticas de salud.

El propuesto Centro de Recopilación y Análisis de Datos sobre Nutrición para América Latina se encuentra en la etapa de planificación y, cuando inicie sus actividades, proporcionará apoyo técnico adicional a los Gobiernos Miembros para la formulación de una política y el adiestramiento de personal de planificación en la materia.

En conclusión, un examen de las actuales tendencias demográficas y agrícolas en América Latina y el Caribe revela que una política de alimentación y nutrición claramente formulada al nivel nacional no constituye ya un ejercicio teórico en planificación, sino más bien un medio indispensable para mejorar la salud y el bienestar de las poblaciones del Continente. Siendo así, se han de realizar todos los esfuerzos posibles al nivel nacional e internacional para establecer una política de esa naturaleza y aplicarla eficazmente mediante los programas sectoriales ya establecidos.

EL CAMBIO SOCIAL Y LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL
EN AMERICA LATINA*

El consumo de alimentos y la política de nutrición. El consumo de alimentos es la necesidad humana esencial más claramente definida. Se sabe que la alimentación de la mayoría de la población latinoamericana es inadecuada en calidad, si no en cantidad. Los cálculos disponibles sobre el promedio nacional por habitante de la ingestión de calorías y proteínas no permiten hacer generalizaciones válidas respecto a cambios recientes, pero los balances nacionales de alimentos en los últimos años (producción más importaciones menos exportaciones) indican que los niveles de consumo de la mayoría de la población no pueden haber mejorado mucho, en tanto que seguramente el consumo de los estratos de ingresos bajos en muchos países ha declinado. Investigaciones recientes, que demuestran el daño cerebral irreparable que la desnutrición causa en niños de edad preescolar indica que las consecuencias a largo plazo de las deficiencias actuales en el consumo de alimentos será aún más perjudicial de lo que se había previsto para el esfuerzo de desarrollo.

El consumo de alimentos y la nutrición podrían constituir un sector de acción pública regido por una política y una programación unificadas, comparable en importancia a los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social. El objetivo fundamental es claro. Se han elaborado técnicas muy refinadas para cuantificar los niveles de nutrición y medir el avance hacia los objetivos en materia de nutrición. Las metas del consumo de alimentos se han incluido en algunos planes nacionales de desarrollo.

Sin embargo, en la práctica la acción pública desempeña un papel menos importante frente al consumo de alimentos y la nutrición que frente a otros componentes del nivel de vida, y en ninguna parte las muchas medidas públicas relativas al consumo de alimentos se han integrado en una política amplia y coherente. Esta situación se refleja en la ineficacia y dispersión de los esfuerzos hechos hasta ahora para reunir la información básica que requiere una política. Las estadísticas sobre producción, importación y exportación de alimentos - de suyo incompletas - no dan luces sobre la situación nutritiva de los distintos estratos de la población, que viven en condiciones locales muy distintas dentro de cada país: aunque se han hecho muchas investigaciones sobre nutrición en pequeña escala, para formular una política coherente serían necesarios estudios más sistemáticos y costosos.

Hasta en las sociedades más planificadas se justifica que la acción pública sea complementaria de la responsabilidad de la familia de encontrar recursos para pagar sus alimentos (o cultivarlos), de elegir los alimentos que prefiere dentro de los límites de sus recursos, y de decidir qué proporción de su ingreso deberá gastar en alimentos. Por su parte, el Estado,

*Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Comisión Económica para América Latina.

Documento E/CN. 12/236, 19 de febrero de 1969.

y en cierta medida las organizaciones privadas, influyen en la oferta y consumo de alimentos a través de medidas tan distintas en su contenido y propósito como las siguientes:

Instrucción dietética e información del consumidor (cuyos objetivos pueden ser no sólo mejorar la alimentación, sino también mejorar los mercados para los productores internos de algunos alimentos).

Legislación sobre normas de calidad de los alimentos, manipulación, clasificación, aditivos, etc.; organismos de inspección para hacer cumplir esa legislación.

Producción y elaboración subvencionadas de ciertos alimentos que mejoran la alimentación de los niños y de las madres que están amamantando, y establecimiento de industrias que elaboran esos alimentos.

Adquisición pública de excedentes alimenticios y distribución de ellos a familias de bajos ingresos, escolares, etc.

Ayuda financiera y técnica a las industrias elaboradoras de alimentos.

Controles de precios (para favorecer al productor o al consumidor).

Subsidios generales para la producción de alimentos (idem).

Aranceles aduaneros especiales para las importaciones de alimentos.

Compras y ventas por intermedio de almacenes cooperativos o estatales, con el fin de reducir la diferencia de precios entre el productor y el consumidor.

Ayuda técnica y material a los agricultores, incluida la extensión agrícola; oferta de semillas, fertilizantes y herramientas; créditos a bajo interés, etc.

Construcción y regulación de mercados y mataderos.

Promoción de pesquerías y de industrias derivadas de la pesca.

Reforma del régimen de tenencia de la tierra.

Colonización y apertura de nuevas tierras al cultivo.

Inversión pública en infraestructura rural para promover la producción y comercialización de alimentos (incluidos sistemas de riego, carreteras rurales, electrificación, extensión de las líneas telefónicas y telegráficas, etc.).

Basta enumerar estas medidas para dejar en claro que hasta ahora en ningún país forman parte de una estrategia única orientada a alcanzar para toda la población niveles de nutrición consonantes con el mejor bienestar y productividad humanos. Muchas de ellas tienen propósitos y modalidades de operación de carácter económico. Otras responden a presiones de distintos grupos de productores o consumidores. Para los que las han propuesto, su efecto en el consumo de alimentos es asunto secundario. Probablemente en la mayoría de los países las distintas medidas que se han adoptado con fines tan diversos como el mejoramiento del balance de pagos a través de la sustitución de importaciones, la protección o redistribución de los ingresos agrícolas, la protección de los estratos urbanos de bajos ingresos del alza del costo de la vida, el aprovechamiento de excedentes agrícolas y la protección de intereses comerciales organizados, tienen efectos contradictorios o que se anulan entre sí, no sólo en el consumo de alimentos sino también en el desarrollo general.

Hasta ahora la mayoría de los países latinoamericanos han sido incapaces de resolver el conflicto entre las presiones por elevar los precios agrícolas, las presiones por mantener bajos los precios de los alimentos, y las presiones por reformar las estructuras agrarias con medidas que probablemente disminuirán transitoriamente la cantidad de alimentos que llega al mercado urbano.

Podría buscarse solución parcial a este problema, al parecer insalvable, mejorando los sistemas de comercialización, que muestran grandes diferencias entre los precios al productor y consumidor, y desperdician gran cantidad de alimentos por la elevada proporción de ellos que se descompone antes de llegar al consumidor. Los sistemas de transporte, almacenamiento y venta de productos perecederos de las grandes ciudades latinoamericanas han evolucionado en forma fragmentaria e insuficiente desde los sistemas propios de pequeños centros cuyas necesidades se satisfacían con productos traídos desde los alrededores por el propio productor. Algunos pocos países han creado organismos que compran directamente las cosechas de alimentos y las venden a los consumidores; si los programas de reforma agraria se hacen más dinámicos, seguramente habrá más iniciativas de este tipo, además de un mayor apoyo a las cooperativas de productores y de consumidores. Naturalmente, la resistencia opuesta por los intereses comerciales existentes ha sido vigorosa, y las deficiencias administrativas de los nuevos organismos han suscitado severas críticas. Sin embargo, cualesquiera sean las dificultades, el Estado no podrá eludir una función activa en la comercialización de los alimentos.

En la amplia gama de políticas relacionadas con el consumo de alimentos, existe una esfera claramente definida de medidas vinculadas al uso que hacen las familias de los recursos que dedican a la alimentación. Algunos grupos de ingresos bajos gastan lo suficiente como para alimentarse adecuadamente, pero distribuyen este gasto conforme a modalidades de consumo tradicionales e inadecuadas. Las investigaciones entre las familias de bajos ingresos muestran

también que los alimentos muchas veces se distribuyen en forma despareja entre las familias; el padre se alimenta bien mientras los niños están mal nutridos. Además, el acondicionamiento del consumidor que acompaña al proceso actual de urbanización, ejerce una poderosa influencia para encauzar el gasto familiar hacia otros artículos que no son los alimentos. Es así como el régimen alimenticio familiar tiende a desmejorar aunque se eleve el ingreso de la familia. En los últimos años ha hecho grandes avances la investigación nutricional por la cual se procura poner al alcance de las familias de bajos ingresos una alimentación adecuada mediante el uso de productos baratos de origen nacional. Sin embargo, los programas de educación familiar o la propaganda que se difunde en escuelas y a través de los medios de información con el propósito de cambiar las modalidades de alimentación parecen haberse realizado en escala demasiado pequeña o en forma demasiado intermitente como para ser eficaces. En algunos casos, las campañas publicitarias en pro de una alimentación barata y sana han despertado suspicacias por su conexión con medidas antinflacionarias destinadas a desalentar el consumo de alimentos más caros que tendrían que importarse. En realidad, parece que la publicidad comercial ha contribuido mucho más que las disposiciones públicas a modificar la alimentación de los estratos de bajos ingresos, principalmente hacia un mayor consumo de bebidas embotelladas que tienen escaso o ningún valor nutritivo, y de alimentos enlatados que suelen ser más caros que los alimentos en bruto de valor nutritivo equivalente. En algunos países el consumo de bebidas alcohólicas absorbe una proporción excesiva de los recursos que deberían destinarse a la alimentación, y al mismo tiempo da origen a una gran variedad de problemas de salud y otros, que afectan con especial severidad a los estratos de ingresos bajos.

Las asignaciones de recursos internos para mantener los niveles de nutrición mediante la entrega directa de alimentos a las familias de ingresos bajos han sido pequeñas en casi todos los países. Sin embargo, la ayuda externa en alimentos con este mismo fin ha alcanzado proporciones considerables; parece justificada entonces la preocupación por la perspectiva de que la alimentación de los estratos de ingresos bajos llegue a depender cada vez más de la ayuda extranjera, pese a que esa dependencia es mucho menos marcada en América Latina que en otras regiones de ingresos bajos. Muchos de los programas internacionales y bilaterales han tratado de superar las objeciones a la distribución gratuita generalizada de alimentos - que podría desquiciar la comercialización de los alimentos nacionales y crear una dependencia permanente de los beneficiarios - usando la ayuda en alimentos para estimular el uso de mano de obra subempleada en proyectos que con el tiempo acrecentarán la producción interna. Sin embargo, las dificultades prácticas de integrar esos proyectos con las políticas nacionales y de adaptarlos a las limitaciones administrativas del país no parecen haberse resuelto de manera muy satisfactoria.

En resumen la amplia variedad de medidas que se refieren a la producción, el consumo de alimentos y la nutrición sólo podrán reducirse a un esquema coherente si se insertan en una política coordinada que abarque entre otros aspectos los de agricultura, comercio, distribución del ingreso y precios al consumidor, vale decir en una política y planificación generales del desarrollo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL GRUPO TECNICO OPS/FAO
SOBRE POLITICA DE ALIMENTACION Y NUTRICION
(Mayo de 1969, Washington, D. C.)

1. Considerando el impacto que produce la desnutrición sobre el sector salud tanto en sus servicios de atención como en los de prevención,

se recomienda que la Organización Panamericana de la Salud estimule la movilización de los Ministerios de Salud de los países de la región, para que estos contribuyan a la promoción de soluciones integrales en este campo y a la formación de un grupo técnico multidisciplinario, ubicado en los más altos niveles de la administración pública en las oficinas de planificación nacional, que asuma la responsabilidad de establecer una política definida de alimentación y nutrición. Este grupo deberá estar formado por representantes técnicos de las unidades de planificación de las diversas agencias sectoriales involucradas.

2. Considerando que es necesario definir más claramente, a través de los sistemas existentes de informes de datos sobre salud, la contribución del estado nutricional sobre la mortalidad y sobre la morbilidad general de cada país,

se recomienda que las unidades nacionales de estadística y de planificación en salud presten atención especial al mejoramiento de su sistema de recolección de datos para cuantificar con precisión la magnitud y la estructura del problema de la desnutrición, especialmente en la población de menores de cinco años.

3. Considerando que, aunque las hojas de balance de alimentos representan indicadores importantes de la situación alimentaria, pocos países de la región las preparan con regularidad o las preparan con datos imprecisos y/o incompletas,

se recomienda que todos los países de América Latina hagan un esfuerzo especial por preparar anualmente la hoja de balance de alimentos basada en datos confiables y las publiquen oportunamente. Las agencias especializadas de las Naciones Unidas deben ayudar a las unidades nacionales de estadística a cumplir esta tarea.

4. Considerando que la realización de encuestas de consumo de alimentos, a nivel regional, en muestras representativas de la población, es indispensable para establecer claramente los niveles de consumo en los diversos estratos socio-económicos y para relacionarlos con su estado nutricional,

se recomienda que los países responsabilicen una agencia o unidad especializada para que realice dichas encuestas con regularidad cada tres a cinco años; e, igualmente, que las agencias especializadas de las Naciones Unidas definan procedimientos sencillos para realizar estas encuestas en forma rápida y a bajo costo, utilizando los sistemas modernos disponibles de procesamiento de datos.

5. Considerando que la formulación y ejecución de una política alimentaria y nutricional exige la participación activa y coordinada de especialistas de diversas disciplinas, particularmente de los sectores de salud, economía y agricultura, y que para ello es necesario establecer el más amplio grado de entendimiento entre dichos profesionales,

se recomienda que en las escuelas de medicina y salud pública de las universidades latinoamericanas se incorporen cursos elementales de economía general, como parte de los programas de estudio en materia de nutrición y alimentación; e, igualmente, que en las escuelas de agronomía y de economía de dichas universidades se incorpore la enseñanza en materia de alimentación y nutrición humana.

6. Considerando que la formulación de una política nacional de alimentación y nutrición es una etapa primordial en la programación de medidas para prevenir la desnutrición y para mejorar el estado nutricional de la población y que en la actualidad, pocos países han realizado este proceso esencial ya sea por falta de convicción o de conocimientos sobre cómo llevarlo a cabo,

se recomienda que las agencias especializadas de las Naciones Unidas que han auspiciado esta reunión (OPS y FAO), en colaboración con otras agencias interesadas, auspicien una conferencia latinoamericana de carácter multidisciplinario sobre política alimentaria y nutricional en la región a través de la cual los especialistas en el campo de la planificación del desarrollo, conjuntamente con los especialistas en salud, agricultura y otros campos relacionados, puedan estudiar y definir los mecanismos más adecuados para llevar a cabo una política alimentaria y nutricional en sus respectivos países.