

# DESNUTRICION, DESARROLLO NACIONAL Y PLANIFICACION<sup>1</sup>

Ivan Beghin,<sup>2</sup> Juan del Canto<sup>3</sup> y Charles H. Teller<sup>4</sup>

*La desnutrición está siempre vinculada a la pobreza y, por consiguiente, un mejoramiento nutricional supone un desarrollo económico. De ahí la necesidad de integrar la nutrición en la planificación del desarrollo. El autor discute distintos enfoques en que puede llevarse a cabo dicha integración.*

## Introducción

El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) durante los últimos seis años ha estado empeñado en ayudar a los Países Miembros en la formulación de las políticas nacionales de alimentación y nutrición (1, 2). Este trabajo examina brevemente, a la luz de la experiencia y de la tarea de investigación de los autores, cómo entienden la interacción mutua entre desnutrición y subdesarrollo, la relación entre nutrición y desarrollo y el lugar de la nutrición en la planificación del desarrollo. Al final se formulan consideraciones acerca de aspectos prácticos de la planificación nutricional.

## Desnutrición y subdesarrollo

Los trabajadores en nutrición generalmente admiten hoy que la desnutrición es el resultado de la compleja interacción de múltiples factores tales como el bajo ingreso y el subempleo, la ignorancia, las malas condiciones sanitarias, la falta de acceso a los servicios médicos, la falta de participación y organización social, la inestabilidad familiar, etc. Todos estos elementos son característicos de un estado social especial algunas veces llamado en inglés "social deprivation" y en español "marginalización" o, más generalmente, "pobreza". La desnutrición se considera como una de las más típicas y más intolerables manifestaciones de la pobreza.

La pobreza, a su vez, es el producto de un grupo de circunstancias complicado y aún no bien comprendido, en el cual la explotación, la injusticia en la distribución del poder económico y político, y las desigualdades en la distribución del producto de la actividad económica desempeñan un papel central. Aunque este enfoque está lejos de ser universalmente aceptado, creemos firmemente que la pobreza y la falta de justicia social tienen fundamentos

<sup>1</sup> Trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Propuestas Prácticas para Combatir la Desnutrición, con Especial Referencia a la Madre y el Niño, celebrada en El Cairo, Egipto, 25-29 de mayo de 1977, patrocinada por el Ministerio de Salud de la República Arabe de Egipto, los Institutos Nacionales de Salud de Estados Unidos de América y la Unión Internacional de Sociedades de Nutrición. Se publica en el *Bulletin of the Pan American Health Organization*, Vol. 13, No. 3, 1979.

<sup>2</sup> Ex Jefe, División de Nutrición Aplicada, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Guatemala.

<sup>3</sup> Economista Agrícola, División de Nutrición Aplicada, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Guatemala.

<sup>4</sup> Sociólogo-Demógrafo, División de Nutrición Aplicada, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Guatemala.

estructurales, esto es, que sus causas fundamentales radican en la pauta institucional y estructural misma del sistema social, el cual es incapaz de satisfacer las necesidades básicas de una gran proporción de la población (3, 4). Esta suposición está en buena medida basada en un juicio de valor—como lo es probablemente la mayor parte de los supuestos hechos con respecto a la solución de los problemas sociales—y sus consecuencias son de vasto alcance. Esto significa que no puede atacarse la desnutrición sin que al mismo tiempo se ataquen los factores que contribuyen a la pobreza.

Cuando los trabajadores de campo proponen o diseñan programas encaminados a combatir o prevenir la desnutrición, tienen la tendencia de ver este problema aisladamente y de ignorar el contexto en el cual aparece. Pasan por alto el hecho de que, haciendo caso omiso de la profundidad y persistencia con la que sus "intervenciones" se realicen, la desnutrición continuará reapareciendo si no se cambia el contexto. El enfoque de programas verticales aislados fue característico de la era de los centros de rehabilitación nutricional, de los esquemas de suplementación alimentaria, de la gran esperanza de las mezclas para amamantar, etc. Este período ha terminado. No hay soluciones tecnológicas para la desnutrición. Las intervenciones nutricionales no pueden estar incontaminadas y libres de consideraciones políticas. La nutrición no es aséptica. Este es un hecho que nunca se destacará suficientemente.

### Nutrición y desarrollo

La pobreza material existe en las naciones ricas, pero no en la extensión y profundidad de la pobreza generalizada de los países subdesarrollados. La desnutrición es inseparable de la pobreza, la cual por sí misma es una de las manifestaciones más

lamentables del subdesarrollo. Un enfoque equilibrado de la lucha contra la desnutrición aceptará por consiguiente dos líneas simultáneas de acción:

1) Combatir la pobreza, reconociendo las profundas causas estructurales de la marginalización y la desigualdad y, en consecuencia, la necesidad de modificar esas causas.

2) Adoptar medidas de efecto rápido para aliviar la desnutrición y sus peores consecuencias inmediatas.

La primera vincula claramente la nutrición al desarrollo y a la planificación del desarrollo. La segunda pertenece más al dominio del técnico.

Con respecto a la relación entre nutrición y desarrollo se pueden formular algunas afirmaciones.

En primer lugar—nuevamente presentamos una suposición—aquí se entiende el desarrollo en su acepción amplia y moderna, incluyendo bienestar, justicia social, distribución de bienes y servicios: *no* equivale ya a crecimiento económico (5). Muy pocos economistas niegan hoy que el concepto anterior—según el cual el desarrollo significaba un aumento en el Producto Nacional Bruto—ha sido incapaz de ofrecer una mejor situación a la mayoría de la población de una nación en desarrollo. Por el contrario, están obligados a reconocer que, en muchos países, la brecha entre el rico y el pobre en realidad ha aumentado, a pesar del crecimiento económico.

En segundo lugar, se supone que la mayoría de los países están llevando a cabo un proceso de desarrollo. La tasa de progreso dependerá del tipo de criterio con que se mida pero, en su conjunto, la curva va en ascenso. En general es lenta, y en algunos países, incluso descendente; en este caso, la primera hipótesis de trabajo se fortalecerá aún más.

En tercer lugar, se supone que, en una mayoría de países, el estado nutricional de la población está mejorando, aunque lentamente, y que se mantiene a la zaga del progreso alcanzado en otros sectores del desarrollo, en especial al de los logros en el

sector económico. Se puede dibujar una curva que represente la nutrición que asciende lentamente; esta curva puede ser o no paralela a la curva del desarrollo, según qué indicadores se utilicen.

La cuarta suposición, esencial en sí, es que la nutrición se comporta de una manera única en relación con otros componentes del desarrollo social. En realidad, dentro de límites razonables, se logra un máximo en el mejoramiento de la nutrición cuando todas las personas previamente desnutridas cuentan con suficientes alimentos y nutrientes, y los utilizan eficazmente. Cuando se alcanza este horizonte, el problema de la desnutrición está prácticamente resuelto. Puede aparecer un problema de sobrealimentación, pero entonces habrá que bajarlo a la línea horizontal. En otras palabras, la curva de mejoramiento de la desnutrición es asintótica, mientras que —según nuestro conocimiento actual— no hay límite superior para la educación, la salud, o el uso del tiempo libre, para tomar solo algunos ejemplos. Nuestro punto de vista es que, puesto que existe un límite práctico superior para el problema nutricional, todos los esfuerzos deberían estar destinados a alcanzar ese horizonte, en el menor tiempo posible. Después los recursos estarán disponibles para resolver otros problemas. Puede ar-

gumentarse además que, como un resultado de la desaparición de la desnutrición, la curva del desarrollo puede acelerarse, es decir, acentuar su pendiente.

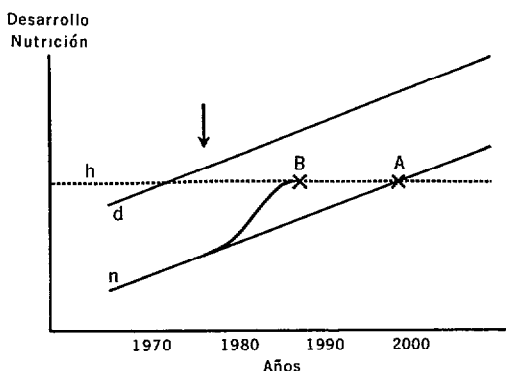
En un documento presentado a los gobiernos (6) en 1974, el INCAP explicitó estas suposiciones que se ilustraron gráficamente (figura 1). Allí, la línea *n* representa la lenta tendencia del mejoramiento nutricional como una consecuencia del lento progreso del desarrollo, representado a su vez por la línea *d*. Estimaciones realizadas conjuntamente por la FAO y el INCAP (7) sugieren que por lo menos tres países centroamericanos no alcanzarán el óptimo horizonte nutricional *h* (punto A) en el curso del presente siglo. Por lo tanto, es imperativo adoptar medidas ahora (la flecha vertical) para mejorar más rápidamente la nutrición y alcanzar el horizonte en una fecha más próxima (punto B). En otras palabras, si se llevan a cabo acciones adecuadas, la nutrición puede mejorarse hasta un nivel satisfactorio sin esperar que se alcance cierto grado de desarrollo. El INCAP supone que esto es factible si el gobierno del país se compromete a hacerlo. Claro está que este *si* encierra una condición bastante difícil.

### La nutrición como un componente de la planificación del desarrollo

Los trabajadores dedicados a combatir la desnutrición han adoptado dos enfoques claramente distintos. El primero es el que podríamos llamar el enfoque "intervencionista"; el otro es el enfoque global, el cual algunas personas encuentran de buen tono llamarlo "holístico" (8, 9).

En el primer enfoque se supone, al menos implícitamente, que un número limitado de "intervenciones" bien seleccionadas, bien planeadas, aplicadas con energía y continuidad, y que estuvieran bien financiadas, pueden tener y tendrán un impacto duradero en el estado nutricional de la

FIGURA 1 — Mejoramiento de la nutrición en relación al desarrollo.



población. La flecha vertical de la gráfica representaría por tanto una intervención o una combinación de intervenciones. La selección de las intervenciones es la clave del problema: se eligen en respuesta a un problema dado, con grados de variación en relación con el contexto, y algunas veces el contexto también se ignora. Otra característica de este enfoque es que, en teoría, una intervención determinada busca solo una meta.

La importancia de este enfoque no debería subestimarse pues ha reflejado por años, y en buena medida continúa reflejando, los puntos de vista y las políticas de importantes entidades internacionales y bilaterales, y de los programas. Alan Berg en su libro *The Nutrition Factor* (10) ilustra muy apropiadamente el hecho de que estamos lejos de haber agotado la potencialidad de tal enfoque. Las estrategias adoptadas actualmente por el gobierno de Filipinas (11, 12) y Chile (13, 14), solo para citar dos ejemplos bastante conocidos, entran en esta categoría. Ambos programas dirigidos por profesionales excepcionalmente dotados, competentes y dedicados, cuentan con buena base financiera y reciben un fuerte apoyo gubernamental. Parece casi seguro que se logrará un impacto significativo en el estado nutricional de los más desnutridos; y, por otra parte, cada uno de nosotros, los que trabajamos en nutrición, tiene mucho que aprender de esta clase de enfoque.

Sin embargo, las lecciones técnicas que podemos esbozar de estas experiencias, por substanciales que sean en cantidad y contenido, no disipan la inquietud de que en el inmenso campo de las causas básicas de la desnutrición — desempleo, inflación o falta de acceso a la tierra — no ocurrirán cambios significativos y que tampoco se intenta que ocurran.

La alternativa que llamamos "global" postula que la planificación del desarrollo podría y debería ser reorientada a fin de satisfacer los objetivos nutricionales como

una prioridad (8). En una planificación convencional del desarrollo, estos objetivos nutricionales se consideraban como un resultado del desarrollo socioeconómico o simplemente no se tomaban en cuenta. Tales objetivos pueden establecerse en términos de indicadores directos o indirectos, que se refieran a todo el país, a regiones o a grupos específicos, pero deberán ser amplios, y no limitarse a un sector o departamento gubernamental. La idea de que los objetivos nutricionales globales deben incorporarse al proceso de planificación del desarrollo es básica en este enfoque. El papel del planificador es entonces el de seleccionar estrategias y recomendar políticas. Las estrategias pueden definirse para un sector (agricultura, salud) o pueden ser multisectoriales. Las políticas pueden ser amplias (empleo, precios, desarrollo rural) o más limitadas (legislación, desarrollo institucional). Al mismo tiempo dichas estrategias y políticas deben satisfacer metas convencionales, tener un impacto en la nutrición y ser congruentes.

Las estrategias se traducen entonces a planes y programas. Algunos de los programas serán muy similares a la clase de "intervención" sugerida por la primera línea de acción excepto en una diferencia fundamental que tiene un doble aspecto: primero, la intervención, en el presente caso, se selecciona como parte de un frente amplio y no solo en respuesta a un problema tomado fuera del contexto general. Segundo, la misma intervención satisfará generalmente objetivos múltiples. En la actualidad Honduras intenta llevar a cabo este enfoque (15). La intervención principal en el plan de nutrición hondureño es un programa rural de abastecimiento de agua, el cual nunca habría sido identificado como una "intervención nutricional", si no hubiera existido un grupo multisectorial de técnicos que llevara a cabo una amplia evaluación nacional de la problemática nutricional total (usamos esta palabra porque, lo mismo que "problema-

tique" en francés, refleja mejor el concepto de problema integral total que la palabra "problem", "problème" o "problema"). Este enfoque global, aunque todavía experimental, es considerablemente más satisfactorio para los trabajadores cuya actividad se relaciona con el mejoramiento social, a pesar de que los resultados a corto plazo pueden no ser tan notorios.

Las dificultades que se presentan son considerables y pertenecen al ámbito filosófico y técnico.

La primera dificultad, muy seria en realidad, proviene del supuesto implícito de que la planificación es una herramienta eficaz del desarrollo. Aunque este supuesto ha demostrado ser correcto en los países socialistas, no se ha demostrado en forma concluyente que sea un instrumento insustituible en todos los países en desarrollo. La planificación ha contribuido en muchos casos a agravar las deformaciones internas que acompañan al crecimiento desequilibrado. Por otro lado, en todo el mundo se está logrando un gran progreso en el mejoramiento de las metodologías de planificación, así como en aclarar la interrelación entre sociedad y política gubernamental y el proceso de planificación. Esto permite ser moderadamente optimista acerca de la contribución potencial de la planificación en general.

Otra dificultad radica en la naturaleza del enfoque global en sí. Seleccionar estrategias y recomendar políticas no es algo puramente técnico, ni lo son aún las principales decisiones técnicas: ellas son en cambio elecciones de carácter político. Pero el hecho de que el nutricionista reconozca su dependencia de la decisión política es un progreso en sí. Solo muy recientemente ha habido un reconocimiento explícito e internacional de la importancia del contexto socioeconómico y político, en el que se desenvuelve la planificación nutricional y, en particular, de la necesidad de cambiar las estructuras de poder y la distribución del fruto del desarrollo, para que la nutrición

pueda mejorar en forma durable. En un simposio internacional sobre planificación nutricional, llevado a cabo en Berkeley en los primeros meses de 1977 (16), se aceptó amplia, aunque no unánimemente, el hecho de que, en su conjunto, la toma de decisiones básicas es un tema político (17). Los equipos encargados de la planificación nutricional deben aprender a reconocer la autoridad de las decisiones políticas y hacer explícitos sus supuestos básicos.

### **Temas corrientes en la planificación nutricional**

Volvamos ahora nuestra atención a algunos temas claves que la planificación nutricional enfrenta día a día. Algunos de ellos fueron extensamente discutidos en dos reuniones llevadas a cabo en 1977: el Simposio de Berkeley antes mencionado (16), y la 30ª Asamblea Mundial de la Salud (Ginebra, 2-19 de marzo de 1977). Allí se discutió una amplia lista de temas relacionados con el papel del sector salud en la planificación multisectorial de la nutrición.

El documento preliminar (18), preparado por la Secretaría de la OMS para la Asamblea Mundial de la Salud, refleja el interés común expresado por cerca de 40 países en respuesta a un cuestionario (19). El INCAP encontró que algunos de estos temas revestían el mayor interés para su trabajo con los gobiernos de la región centroamericana.

El primero es la *definición del problema* (20, 21). Parece haber pocas dudas de que aún debemos realizar un gran esfuerzo para poder definir la desnutrición, no tanto por sus manifestaciones, como en relación con su contexto total y de que necesitamos una mejor identificación de categorías funcionales de la población afectada o en riesgo (20, 22); sabemos que la dimensión temporal en la planificación nutricional (series históricas y proyecciones) no se ha to-

mado en cuenta suficientemente. Las dificultades no son solo técnicas, sino también conceptuales; la definición del problema depende mucho de los juicios de valor.

Técnicamente queda mucho por hacer con respecto a las fuentes de datos sobre nutrición, por ejemplo, el sistema de información del cual dependemos debe hacerse más flexible y corresponder más a nuestras necesidades. De ahí la importancia de perfeccionar conceptos y métodos de *vigilancia nutricional*.

Se propicia la *participación de la población* en el proceso de planificación nutricional lo que se entiende algunas veces bajo el término "planificación de abajo hacia arriba". Cómo hacerlo efectivamente, cómo ajustar los procedimientos y actitudes de los planificadores de la capital del país, cómo lograr que se trasladen y dialoguen con las comunidades, y cómo adiestrarlos, son preguntas que quedarán sin respuesta todavía por mucho tiempo.

Joy, participante del citado Simposio de Berkeley, preguntó: "¿De quién es la tarea?" (16). La respuesta es clara: seguramente que no del llamado "planificador de la nutrición". No puede esperarse que un solo individuo domine ambos campos, el de la nutrición y el de la planificación. Más aún, tampoco sería deseable dejar la planificación nutricional en las manos de tales personas allí donde las hubiere. La planificación nutricional es el trabajo de un equipo, compuesto de personas con diferentes experiencias y adiestramiento, que representan diferentes sectores y niveles, incluyendo desde luego un fuerte aporte de buenos nutricionistas profesionales. La nutrición es una materia demasiado importante para dejarla solo en manos de los nutricionistas y menos aún en manos de los planificadores. El concepto de "planificador de la nutrición" es potencialmente peligroso y por cierto, engañoso. Lo que se necesita es enseñar algo de nutrición a planificadores avezados, adiestrar en planificación a nutricionistas experimentados,

enseñar a ambos algo de sociología, economía, ciencias políticas y después hacerlos trabajar juntos.

Quedarían por exponer otros temas referentes a la metodología de la planificación nutricional y al diseño y evaluación de programas. En teoría no implica dificultades insuperables para el planificador general, experimentado e imaginativo. Según nuestra experiencia, si se tienen tales planificadores, si ellos tienen acceso a nutricionistas competentes y si saben aprovechar su consejo y participación, se pueden diseñar buenos programas y proyectos. Los obstáculos aparecerán en cualquier otra parte (en administración de proyectos, en evaluación, etc.).

### La nutrición a nivel de la comunidad

En trabajos anteriores (23, 24) hemos expuesto nuestras preferencias sobre el tema de las acciones específicas a nivel de la comunidad. Allí se expresaban dos mensajes principales. En primer lugar, que las acciones a nivel local deberían organizarse considerando conjuntamente nutrición, salud, planificación de la familia, sistema de referencia de pacientes, vigilancia y organización comunitaria. En segundo, que la población—no la élite local—debería participar consciente y activamente a lo largo del proceso, desde las primeras etapas de diagnóstico y decisión de la comunidad.

Quisiéramos agregar aquí un tercer mensaje. Se relaciona con el título mismo de la Conferencia donde se presentó este trabajo: Propuestas Prácticas para Combatir la Desnutrición, con Especial Referencia a la Madre y el Niño. Nos parece que ha llegado la hora de que abandonemos el uso del término "madre y niño". Es cierto que el infante y el párvulo son y seguirán siendo por muchos años nuestra principal meta tanto, en salud como en nutrición. Sin embargo, ahora sabemos lo suficiente acerca de las circunstancias bajo

las que se origina la desnutrición, la cual ya no está relacionada en forma exclusiva con la madre. Sugerimos que el término "salud familiar", ahora cada vez más utilizado por la OMS, concuerda mucho más que nuestro tradicional salud maternoinfantil. La diferencia no es puramente semántica, ya que refleja una perspectiva más amplia y más precisa.

Hay, sin embargo, otra razón por la cual queremos abandonar el término "madre y niño". En él se considera a la mujer solo por su capacidad de reproducción. Es decir, interesa mientras está embarazada, en el momento del parto, durante la lactancia, o en riesgo de estar en cualquiera de esos estados, y no por sus derechos como una mujer. Se la considera el recipiente pasivo de los servicios "entregados" a ella, más como la apoderada de su niño, que por interés en su propio bienestar y salud. Consideremos a la mujer en la familia en sus diferentes funciones, tan participante y generadora de decisiones como el esposo, el padre, el compañero temporal o el hijo mayor: todos ellos son miembros de una unidad. Enfoquemos a la familia con una actitud más de acuerdo con los dos avances recientes de nuestro conocimiento sobre los determinantes de la desnutrición y con el nuevo papel de la mujer en la sociedad.

## Resumen

La desnutrición es una manifestación típica de la pobreza y las causas de la pobreza radican en el patrón institucional y estructural del sistema social. La desnutrición, por tanto, es inseparable de la pobreza y esta, una manifestación del subdesarrollo.

Igualmente, un mejoramiento nutricional correrá paralelo a un desarrollo económico. Si se ha de combatir la desnutrición, habrá que modificar sus causas y emplear medios de efecto rápido; la nutrición queda, pues, vinculada al desarrollo y

a su planificación, así como al dominio del técnico. Hay que tener en cuenta, sin embargo, las siguientes suposiciones: que desarrollo no significa exclusivamente desarrollo económico; que una mayoría de países está en proceso de desarrollo; que el estado nutricional está mejorando aunque no tan rápidamente como otras áreas del desarrollo y, finalmente, que un nivel máximo de mejoramiento nutricional, es decir, suficientes alimentos para toda la población, puede y debe alcanzarse en el menor tiempo posible sin necesidad de esperar a que el desarrollo llegue a un nivel deseable.

Para alcanzar un nivel nutricional satisfactorio, entendida la nutrición como un componente de la planificación del desarrollo, se han adoptado dos enfoques distintos. El primero, llamado "intervencionista", selecciona intervenciones adecuadas que respondan a necesidades nutricionales específicas de la población. Este enfoque no debe subestimarse y ha producido resultados óptimos como, por ejemplo, los obtenidos en Filipinas y en Chile mediante estrategias adoptadas por sus respectivos gobiernos. El lado débil de este enfoque sería no tener siempre en cuenta la totalidad del contexto social, o sea, todas las causas de la desnutrición. El segundo enfoque, llamado "global", incorpora objetivos nutricionales globales en el proceso de planificación del desarrollo. Las intervenciones intentan siempre un ataque amplio para satisfacer objetivos múltiples. Aunque este enfoque se considera más satisfactorio que el anterior, cuenta, sin embargo, con dificultades considerables, tales como 1) creer que la planificación sea siempre una medida eficaz para el desarrollo y, 2) el hecho de que un enfoque global no es solamente técnico sino que depende en gran parte de decisiones políticas.

La planificación nutricional enfrenta hoy muchos problemas que necesitan solución y preguntas a las que hay que respon-

der. Así, todavía falta mucho para llegar a una definición satisfactoria de desnutrición; se necesita un mejor sistema de información y métodos de vigilancia nutricional; hay que determinar la participación de la población en el proceso de la planificación nutricional y en qué individuo o equipo cae la responsabilidad de planificación; finalmente, otros temas de actualidad son la metodología de planificación y

métodos de evaluación de programas de nutrición.

A nivel de la comunidad, aquellas acciones dirigidas a la nutrición deben organizarse conjuntamente con las de la salud, planificación de la familia, etc., y la comunidad debe participar a lo largo del proceso. En cuanto a la desnutrición del niño no está vinculada exclusivamente a la madre sino al contexto de la "salud familiar". ■

## REFERENCIAS

- (1) Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. Informe de actividades del período de cuatro años, 1971-1975. División de Nutrición Aplicada. Documento mimeografiado. Guatemala, febrero, 1976.
- (2) Del Canto, J., A. Pradilla, V. Bent, J. Aranda-Pastor e I. Beghin. Alimentación nacional y políticas nutricionales en Centro América: Una aproximación pragmática. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional de Nutrición, Kyoto, Japón, 3-9 de agosto, 1975. (Abstracto 7201). Pág. 323.
- (3) Sunkel, O. y P. Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. 6ª edición. México: Siglo XXI, 1973.
- (4) Galtung, J. Implementing self-reliance. *Transnational Perspect* 3(3-4):18-24, 1976.
- (5) Beghin, I., R. E. Stickney, J. Aranda-Pastor, J. del Canto y A. Pradilla. Malnutrition in Central America: The need for a new model of economic development. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional de Nutrición, Kyoto, Japón, 3-9 de agosto, 1975. (Abstracto 7211). Pág. 326.
- (6) Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. Guía para la definición y formulación de políticas nacionales de alimentación y nutrición. 5º borrador. División de Nutrición Aplicada. Documento mimeografiado. Guatemala, julio, 1974.
- (7) Secretariado para la Integración Económica Centro Americana/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centro América*. 2 volúmenes. Guatemala: SIECA, 1974.
- (8) Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá y Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina. La nutrición en la planificación del desarrollo. Trabajo presentado en el Seminario sobre Nutrición en la Planificación del Desarrollo. Guatemala, 14-15 de octubre, 1976. Documento mimeografiado. Guatemala, 1976.
- (9) Ghassemi, H. Nutrition policy and programme planning. En: *Nutrition in the Community*. Capítulo 13. D. S. McLaren, (Ed.) Londres: John Wiley & Sons, 1976.
- (10) Berg, A. *Estudio sobre nutrición; su importancia en el desarrollo económico*. Centro Regional de Ayuda Técnica. Agencia para el Desarrollo Internacional (EUA), México, 1975.
- (11) Pascual, C. R. Nutrition in the Philippines. En: *Nutrition in the Community*. Capítulo 29. D. S. McLaren, (Ed.) Londres: John Wiley & Sons, 1976.
- (12) Filipinas. The Philippine Nutrition Program Five-year Plan 1978-82. Preparado por el Consejo Nacional de Nutrición. Documento mimeografiado. Manila, 1977.
- (13) Mönckeberg, F., *Chessmate to Malnutrition*. Santiago, Chile, 1976.
- (14) Consejo Nacional para la Alimentación y la Nutrición e Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos de la Universidad de Chile. *Antecedentes y acciones para una política nacional de alimentación y nutrición de Chile*. F. Mönckeberg y S. Valiente (Eds.) Santiago: Editora Nacional Gabriela Mistral, 1976.
- (15) Honduras. Secretaría Técnica del Consejo de Planificación Económica. Evaluación de las áreas prioritarias del problema nutricional de Honduras y sus posibles soluciones. Documento mimeografiado. Tegucigalpa, 1976, 495 págs.
- (16) International Study Symposium on Policy Making and Planning to Reduce Malnutrition. Universidad de California. Berkeley, California, 29 de marzo-1 de abril, 1977.



- (17) The Politics of Food and Nutrition Planning: A Preliminary Working Paper on its Socio-economic Context. Documento presentado en el International Study Symposium on Policy Making and Planning to Reduce Malnutrition. Universidad de California, Berkeley. Documento mimeografiado, California, 1977.
- (18) Organización Mundial de la Salud. Importancia de las políticas nacionales e internacionales de alimentación y de nutrición para el desarrollo de la salud. Discusiones Técnicas de la 30<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud. Documento preliminar de referencia. Ginebra, 21 de marzo, 1977.
- (19) Organización Mundial de la Salud. Suggested Outline for Use by Countries in Discussing the Importance of National and International Food and Nutrition Policies for Health Development. Ginebra, 1976. Documento NUT/76.2.
- (20) Joy, L. Food and Nutrition Planning. *Agric Econ* 22:165-192, 1973.
- (21) Joy, L. y P. Payne. *Food and Nutrition Planning*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Nutrition Consultants Reports Series 35. Roma, 1975.
- (22) Valverde, V., F. Trowbridge, B. Pillet, I. Nieves, T. Farrel, N. Sloan, R. E. Klein e I. Beghin. Clasificación funcional de problemas nutricionales. Conceptos y metodología desarrollada en El Salvador. Trabajo presentado en la I Jornada Nacional de Nutrición y Dietética. Asociación de Nutricionistas de El Salvador, San Salvador, diciembre, 1976.
- (23) Beghin, I. Centres for combating childhood malnutrition. En: *Nutrition in the Community*. Capítulo 15. D. S. McLaren (Ed.) Londres: John Wiley & Sons, 1976.
- (24) Beghin, I. Mejorando la nutrición a nivel local. *Bol Of Sanit Panam* 84(2):108-118, 1978. Publicado originalmente por UNICEF en: *Les Carnets de L'Enfance—Assignment Children*. No. 35, julio-septiembre. Ginebra, 1976.

### Malnutrition, national development and planning (Summary)

Malnutrition is a typical sign of poverty, and the causes of poverty lie in the institutional and structural pattern of the social system. Malnutrition is therefore inseparably linked to poverty, and is thus a symptom of underdevelopment.

In the same way, improvements in nutrition parallel economic development. Success in combating malnutrition depends on modifying its causes and taking quick-acting measures against it; nutrition is thus linked both to development and planning and to the mastery of the techniques involved. The following suppositions, however, must also be borne in mind: development does not mean economic growth alone; a majority of the world's countries are still in the process of development; nutrition is improving, although less rapidly than other areas of development, and finally, a maximum level of nutritional improvement—that is, sufficient food for the entire population—can and must be attained within a minimum period of time, without waiting for development to reach desirable levels.

Where nutrition is viewed as a component

of developmental planning, two different approaches have been taken in efforts to obtain satisfactory nutritional levels. The first, known as the "interventionist" approach, involves taking appropriate action to meet specific nutrition needs of the population. The value of this approach should not be underestimated, since it has successfully produced such optimum results as those obtained in the Philippines and in Chile from the strategies employed by the respective governments. The weak point in this approach lies in its occasional failure to take into consideration the overall social context, that is, all the different causes of nutrition. The second, or so-called "global" approach, takes overall nutritional objectives into account in the process of developmental planning. Interventions of this type are always broadly aimed at satisfying multiple needs. Although this approach is considered more satisfactory than the other, it nevertheless involves sizeable difficulties, such as 1) the belief that planning is always an effective means of development and 2) the fact that a global approach is not simply technical but also de-

pends to a large extent on political decisions.

Today, nutritional planning still faces a great many unsolved problems and unanswered questions. We are still a long way from finding a satisfactory definition of malnutrition; a better information system and improved nutritional surveillance methods are needed; the population's role in nutritional planning and the individual or team responsible for such planning have yet to be determined, while other current questions have to do with plan-

ning methodology and methods of evaluating nutrition programs.

At the community level, action taken to improve nutrition should be organized in combination with health, family planning and other such measures, and the members of the community should participate in the entire process. Infant malnutrition must not be viewed as a problem linked exclusively to the mother, but as part of the overall context of "family health".

### **Desnutrição, desenvolvimento nacional e planejamento (Resumo)**

A desnutrição é uma manifestação típica da pobreza e as causas da pobreza têm suas raízes no padrão institucional e estrutural do sistema social. A desnutrição é, portanto, inseparável da pobreza e esta é em si uma manifestação do subdesenvolvimento.

Da mesma maneira, um melhoramento nutricional correrá paralelo a um desenvolvimento econômico. Se desejamos combater a desnutrição, teremos que modificar as suas causas e empregar meios de efeito rápido. A nutrição fica, pois, vinculada ao desenvolvimento e ao seu planejamento bem como ao domínio da técnica. E' preciso, entretanto, levar em conta as seguintes suposições: que desenvolvimento não significa exclusivamente crescimento econômico; que uma maioria de países se encontra em processo de desenvolvimento; que o estado nutricional está melhorando mesmo que não o faça tão rapidamente como outras áreas do desenvolvimento e que, afinal de contas, um nível máximo de melhoramento nutricional, o que significa suficiente alimento para toda a população, pode e deve ser atingido no espaço de tempo mais breve possível sem que seja necessário esperar que o desenvolvimento atinja um nível desejável.

Para atingir um nível nutricional satisfatório — entendendo-se a nutrição como um componente do planejamento do desenvolvimento — adotaram-se dois enfoques diferentes. O primeiro, o chamado "intervencionista", escolhe intervenções adequadas que respondam a necessidades nutricionais específicas da população. Não se deve subestimar este enfoque que tem dado ótimos resultados, como por exemplo, os obtidos nas Filipinas e no Chile mediante estratégias adotadas pelos seus respectivos governos. O lado fraco deste enfoque seria

nem sempre levar em conta o totalidade do contexto social, em outras palavras, todas as causas da desnutrição. O segundo enfoque, o assim chamado "global", incorpora objetivos nutricionais globais no processo de planejamento do desenvolvimento. As intervenções procuram sempre fazer um amplo ataque para poder satisfazer objetivos múltiplos. Mesmo considerando este enfoque mais satisfatório que o anterior, apresenta, contudo, dificuldades consideráveis como por exemplo: 1) acreditar que planejamento seja sempre uma medida eficaz para o desenvolvimento e, 2) o fato de que um enfoque global não é somente técnico mas que depende em grande parte das decisões políticas.

O planejamento nutricional confronta hoje muitos problemas que exigem solução e perguntas às quais é necessário dar respostas. E sendo assim, ainda nos falta muito para podermos chegar a uma definição satisfatória da desnutrição; necessita-se de um melhor sistema de informação e de métodos de vigilância nutricional; é necessário determinar a participação da população no processo do planejamento nutricional e sobre qual indivíduo ou equipe recai a responsabilidade do planejamento; finalmente, outros temas de atualidade são a metodologia do planejamento e os métodos de avaliação dos programas de nutrição.

Ao nível da comunidade, as ações e medidas dirigidas à nutrição devem de ser organizadas conjuntamente com as de saúde, planejamento familiar, etc., e a comunidade deve participar ao longo de todo esse processo. Concernente a desnutrição da criança, esta não está vinculada exclusivamente à mãe mas sim ao contexto da "saúde familiar".

## Dénutrition, développement national et planification (Résumé)

Caractéristique de la pauvreté dont les causes résident dans les schémas institutionnel et structurel du système social, la dénutrition est indissociable de l'indigence en même temps qu'elle est une manifestation du sous-développement.

De la même manière, l'amélioration des conditions nutritionnelles se fait parallèlement au développement économique. Si l'on veut combattre la dénutrition, il faut donc s'attaquer à ses causes profondes et recourir, pour ce faire, à des mesures expéditives. La nutrition est ainsi liée au développement et à sa planification, tout comme elle l'est à la compétence des techniciens. Il convient pourtant de ne pas perdre de vue les critères ci-après: le développement n'est pas exclusivement croissance économique; la plupart des pays sont en voie de développement; la situation nutritionnelle s'améliore, bien qu'à un rythme plus lent que d'autres secteurs; enfin, on peut et on doit améliorer au maximum le niveau nutritionnel — c'est-à-dire assurer une alimentation suffisante à la population — dans des délais aussi courts que possible, sans qu'il soit besoin d'attendre que le développement ait atteint le niveau escompté.

La nutrition étant reconnue comme une composante de la planification du développement, les travaux entrepris pour atteindre un niveau nutritionnel satisfaisant ont été menés selon deux optiques distinctes. La première méthode, dite "interventionniste", fait appel à des actions qui tiennent compte de besoins spécifiques de la population dans le domaine de la nutrition. Cette méthode, dont les effets ne sauraient être sous-estimés, a donné d'excellents résultats, notamment aux Philippines et au Chili dont les gouvernements ont mis au point des stratégies nutritionnelles efficaces. Elle présente toutefois un inconvénient car elle n'envisage pas toujours tous les aspects du con-

texte social, c'est à-dire toutes les causes de la dénutrition. La seconde méthode, dite "globale", insère les objectifs nutritionnels globaux dans le processus de planification du développement. Ici les interventions se font toujours sur un vaste front et satisfont à des objectifs multiples. Bien que cette méthode soit considérée plus satisfaisante que la précédente, elle n'en présente pas moins des lacunes considérables: d'une part, elle repose sur le postulat selon lequel la planification est toujours un instrument de développement, d'autre part elle semble ignorer qu'une approche globale ne peut être seulement technique mais dépend pour une large part des décisions politiques.

La planification nutritionnelle pose actuellement de nombreux problèmes qu'il est urgent de résoudre et des questions qui ne peuvent rester sans réponse. Ainsi, on est encore loin d'avoir trouvé une définition satisfaisante de la dénutrition; le système d'information et les méthodes de surveillance existant dans le domaine de la dénutrition doivent être améliorées; la part que doit prendre la population à la planification nutritionnelle reste à établir tout comme il conviendra de déterminer les particuliers ou les équipes auxquels incombera la responsabilité de cette planification; enfin, il convient de s'attacher immédiatement à la définition d'une méthodologie de la planification et des techniques d'évaluation des programmes nutritionnels.

Au niveau de la communauté, les actions entreprises dans ce domaine doivent être coordonnées avec les programmes sanitaires et de planification familiale, etc., la collectivité devant participer à toutes les phases du processus. Quant à la dénutrition chez l'enfant, elle n'est pas exclusivement liée à la mère mais doit être abordée dans le contexte plus large de la "santé familiale".