AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Nutrición y Política

David Pelletier

POLÍTICA

Resumen 12 de 12

Una buena nutrición puede conducir a un impresionante rango de beneficios. Desde la perspectiva de capital humano, estos incluyen mejores salud, desarrollo cognoscitivo y capacidad de trabajo. Desde una perspectiva de desarrollo, estos incluyen mayor productividad económica y agrícola, mejor educación y mejor desarrollo de la fuerza de trabajo, además de una mayor capacidad para recuperarse rápidamente de choques inducidos por causas sociales, económicas y naturales. La evidencia sugiere que estos beneficios pueden ser alcanzados a altos niveles de eficiencia económica para un amplio rango de instrumentos de política nutricional. Más aún, existen sólidos argumentos normativos (de derechos humanos) para tomar acciones que mejoren la nutrición, respaldados por un creciente consenso internacional sobre el derecho a la alimentación. Estos beneficios en conjunto respaldan los argumentos humanitarios, de desarrollo y normativos para abordar la nutrición.

Aunque estos argumentos tienen un fuerte atractivo para muchas personas comprometidas con el desarrollo equitativo en países pobres, fundamentalmente son argumentos de política, y emanan de esa parte de la comunidad del desarrollo ya comprometida con la nutrición. Con la posible excepción del tema de derechos humanos, en su forma presente ellos no constituyen un conjunto de razones fundamentales y estrategias políticas. Como tales, puede que no sean tan efectivas como lo podrían ser para motivar cambios de política. Para traducir argumentos de política válidos en razones políticas efectivas, los practicantes del desarrollo deben pensar en términos políticos explícitos sin abandonar su compromiso con las metas nutricionales más altas.

La Empresa de las Políticas

La política se refiere a los procesos sociales que determinan la asignación de beneficios y cargas a través de grupos e intereses sociales. Las razones políticas efectivas son creadas analizando cómo las diferentes políticas pueden distribuir, o ser percibidas como que distribuyen, apreciados beneficios y cargas entre grupos e intereses influyentes. Estos grupos e intereses pueden existir en el ámbito nacional (e internacional), dentro de organizaciones y dentro de comunidades. Las estrategias políticas efectivas se crean analizando los procesos y contextos sociales actuales que moldean la formación, implementación y evaluación de políticas específicas.

Cuando el Gobierno de Malawi estableció una Unidad de Seguridad Alimentaria y Nutricional nacional en la Oficina del Presidente y del Gabinete en 1987, la comunidad nutricional en ese país le dio la bienvenida como un paso positivo para atacar las tasas de desnutrición crónica y mortalidad infantil alarmantemente altas. En realidad, este paso fue bastante sorprendente, dada la falta de atención dedicada a la nutrición durante las décadas previas. Aunque el establecimiento de esta unidad fue precedido por muchos años de cabildeo en favor de la nutrición por parte de instituciones nacionales e internacionales, el deterioro económico y las condiciones impuestas por las agencias donantes en los años ochenta lo precipitaron. El cabildeo en favor de la nutrición, que precedió y acompañó la creación de esta unidad, fue decisivo para que se agregara la palabra "nutrición" a la agenda y al titulo de esta unidad, sin embargo, fueron los aún más grandes factores políticos y contextuales los que crearon la ventana de oportunidad para que esto

ocurriera. Los empresarios de las políticas nutricionales, activos en ese momento, reconocieron y aprovecharon esa oportunidad.

Este ejemplo ilustra un patrón común dentro de países, organizaciones y comunidades. Agentes alertas al cambio, o empresarios de las políticas, son capaces de reconocer o hasta de catalizar la convergencia de problemas, políticas y políticos y por ende de incrementar la atención que se le de a la nutrición o a otras metas del desarrollo. En ocasiones, esta convergencia puede impulsar una agenda bastante amplia y general (tal como "nutrición") y en otras ocasiones puede impulsar un tema bastante específico dentro de esa agenda (como la promoción de la lactancia materna, las intervenciones con micronutrientes o la mejora en la focalización de la alimentación suplementaria). Las probabilidades de éxito son mucho mayores cuando estos empresarios le prestan mayor atención no sólo a la validez de los argumentos nutricionales sino también a su compatibilidad con las metas e intereses de otros actores y organizaciones (es decir, a la política).

Un enfoque "de pantalla dividida" es una metáfora útil para ayudar a traducir argumentos de política válidos en razones y estrategias políticas efectivas. Una pantalla contiene las metas, los resultados y los argumentos de política relacionados con la nutrición o con el desarrollo, que representan la perspectiva de una parte de la comunidad del desarrollo; la otra pantalla contiene una variedad de otros actores, intereses e instituciones, que representan una perspectiva más política. (El término "política," como se usa aquí, se refiere a las relaciones entre una gran variedad de actores e instituciones, de las cuales los oficiales elegidos son apenas una categoría). Al observar la pantalla política, los practicantes del desarrollo deben dejar a un lado por un momento sus propios valores, creencias y lógica para discernir un rango más amplio de relaciones, argumentos y posibilidades a fin de promover su agenda. La razón y la estrategia para mejorar la nutrición, políticamente viables, emergen al "alternar" entre una pantalla y otra, tratando de ver los temas simultáneamente a través de dos lentes muy diferentes. Este concepto de alternar es importante porque evita que las metas nutricionales lleguen a perderse completamente en la búsqueda de factibilidad política.

Beneficios y Cargas

Los grupos e intereses influyentes típicamente perciben beneficios y cargas de las políticas que son bastante diferentes de aquellos percibidos y promovidos por los practicantes del desarrollo. Por ejemplo, muchos grupos con fuerte influencia política llegan a inspirarse por los insumos asociados con los cambios de política, en contraposición con los resultados que inspiran a los practicantes del desarrollo (tales como mejores salud, cognición y productividad). Los insumos asociados con la política nutricional pueden incluir:

- ayuda en alimentos, apreciada por políticos, residentes locales y muchos otros
- contratos de construcción (tales como sistemas de agua)
- préstamos sectoriales, apreciados por funcionarios ministeriales
- reformas del sistema de salud, apreciadas por asociaciones de profesionales de la salud
- oportunidades de entrenamiento, talleres y viáticos, apreciados por el personal
- empleos en el sector público o en organizaciones no gubernamentales (ONGs), apreciados por los que buscan trabajo
- presupuestos para programas, apreciados por los administradores de programas
- campañas de educación a través de los medios de comunicación masiva, que implícitamente promocionan a las organizaciones patrocinadoras

La diferencia entre las dos visiones sugiere que una racionalidad políticamente efectiva con frecuencia debería construirse identificando las conexiones entre los insumos de las políticas (tal como son percibidos y apreciados por los grupos e intereses influyentes) y los resultados de las políticas (tal como son deseados por los practicantes del desarrollo). Típicamente, estas conexiones varían ampliamente entre diversos grupos e intereses y entre diversas opciones de política, y el análisis debe ser conducido a ese nivel de especificidad. Un peligro contra el cual protegerse es la sustitución de metas, en la cual el interés político en maximizar el acceso a insumos apreciados desplaza por completo a la preocupación por los resultados más amplios de la política tales como la nutrición.

Procesos Sociales y Contexto

Como ya se anotó, los beneficios y las cargas pueden ser no sólo de carácter material o económico, sino también personal, profesional, organizacional, psicológico y político. Los beneficios y las cargas más relevantes en un caso dado dependen del contexto y por lo tanto deben ser analizados en ese contexto.

Las características relevantes del proceso y contexto sociales son altamente variables de un caso a otro, sin embargo para propósitos analíticos es posible discernir tres categorías generales.

Una categoría se relaciona con los procesos de toma de decisión involucrados en la formación de políticas, incluyendo la fijación de agendas y la definición de problemas, la promoción de las soluciones favorecidas, la implementación y la evaluación. Como han aprendido de la experiencia todos los practicantes del desarrollo, estos procesos de decisiones no siguen un camino lineal y técnicamente racional. Más bien, son fuertemente influenciados, si no impulsados por los procesos políticos que rodean estas actividades. Por ejemplo, la prioridad dada a la desnutrición general versus los micronutrientes dentro de una agencia internacional o dentro de un gobierno nacional, se relaciona con cada una de las actividades de decisión antes expuestas y es influenciada por procesos sociales bien conocidos dentro de esos contextos institucionales.

Los procesos sociales que rodean la toma de decisiones representan la segunda categoría a ser analizada. Estos procesos se componen de las variadas y cambiantes interacciones entre los participantes, cada uno con sus perspectivas, intereses, valores (metas), y recursos particulares. Estos participantes pueden ser agencias del gobierno o internacionales, secciones o individuos dentro de las agencias, intereses del sector privado, organizaciones profesionales, académicos, los medios de comunicación y una variedad de grupos de la sociedad civil. Los grupos más relevantes varían enormemente en relación con instrumentos y acciones de política nutricional definidos (por ejemplo, suplementación alimentaria versus fortificación con vitamina A), aunque la superposición de membresías no es poco común. Algunos de estos grupos pueden ser ya activos en alguna etapa del ciclo de las políticas, sin embargo muchos otros se mantienen como participantes en potencia cuya identidad puede ser revelada a través del análisis de "pantalla dividida" de beneficios y cargas descrito antes. Animar e involucrar a estos participantes es una parte fundamental de la estrategia política .

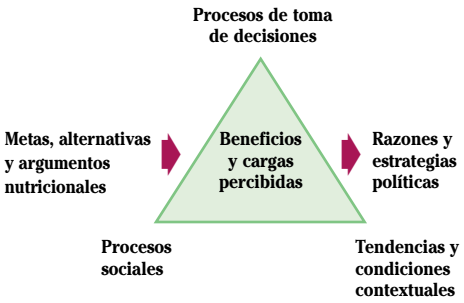
La tercera categoría importante, el contexto social, se refiere a las tendencias históricas y recientes, los incidentes y las condiciones que han influenciado los problemas de política específicos y las soluciones potenciales. Con frecuencia el análisis del contexto social no debería conducirse al nivel de abstracción más amplio ("nutrición" en su totalidad, por ejemplo) sino más bien con relación a (1) acciones o insumos más específicos (tales como tendencias y condiciones recientes en el sector salud o en la descentralización administrativa) y (2) algunos de los participantes claves asociados con tendencias y condiciones específicas. Por lo tanto, este análisis ayuda a identificar oportunidades políticas así como restricciones para acciones específicas relacionadas con la nutrición.

El análisis del contexto social para el dominio de nutrición en su totalidad puede ser de utilidad en ciertas situaciones, pero no para el propósito de desarrollar una política nutricional integral en el sentido usual. Más bien, desde una perspectiva política, la principal utilidad de tal ejercicio es (1) el desarrollar un inventario de oportunidades políticas para su análisis posterior y para el desarrollo de estrategias y (2) el agrandar el "espacio de negociación", al expandir el rango de beneficios y cargas políticos potencialmente disponibles.

Traduciendo la Nutrición

El traducir las metas y los argumentos nutricionales en un conjunto de razones y estrategias políticas viables requiere de integrar los componentes de las secciones previas, tal como se muestra en la Figura 1. La dinámica fundamental dibujada aquí es que varios participantes en un proceso político actuarán sobre los beneficios y cargas (u oportunidades y amenazas) que ellos perciban en una situación, moldeada por los procesos sociales y los factores contextuales que rodean esa situación. Implícitos en esta figura están (1) que muchos participantes no están motivados por metas y argumentos nutricionales como tales y muchos pueden verse amenazados por tales metas, y (2) que para varios participantes el patrón de beneficios y cargas, u oportunidades y amenazas, puede ser altamente individualizado y es una función de sus valores, creencias e intereses particulares tal como son percibidos

Figura 1: La Formación de Razones y Estrategias Políticas



por ellos mismos. Se deduce que una defensa efectiva requiere no sólo ampliar el conocimiento sobre las metas y argumentos nutricionales, tal como los percibe la comunidad nutricional (aunque esto pueda funcionar en algunos casos), sino, más importante aún, ampliando la habilidad de otros participantes para percibir una convergencia entre la agenda nutricional y sus propios valores, creencias e intereses. De manera similar, la comunidad nutricional puede lograr más éxito y una economía más grande de esfuerzo no sólo abogando por su propia agenda, sino también identificando oportunidades para adjuntar elementos nutricionales específicos a las agendas de otros, en las comunidades política y del desarrollo. Las oportunidades existen para perseguir ambos enfoques dentro de una amplia variedad de situaciones (agencias de gobierno e internacionales, con el sector privado y con las comunidades y las ONGs) y en varias fases en el ciclo de las políticas y de la programación (establecimiento de la agenda, implementación y evaluación). En aquellos casos donde la comunidad nutricional no posee la autoridad o los recursos para actuar por si sola u obligar a otros a actuar en los intereses de la nutrición (lo cual ocurre en la mayoría de casos), el éxito dependerá de la habilidad de la comunidad nutricional para replantear y reconocer qué es de valor para otros mientras persigue eso que es de valor para la nutrición.

Lectura Sugerida

Bobrow, D.B. y J.S. Dryzek. 1987. Policy analysis by design. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Clark, T. 2001. The policy process: A practical guide for natural resource professionals. New Haven: Yale University Press.

Haass, R.N. 1999. The bureaucratic entrepreneur. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Kingdon, J.W. 1995. Agendas, alternatives, and public policies. Nueva York: Harper Collins College Publishers.

Mintrom, M. 2000. Policy entrepreneurs and school choice. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Pinstrup-Andersen, P., ed. 1993. The political economy of food and nutrition policies. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

Quinn, V.J. 1994. Nutrition and national development: An evaluation of nutrition planning in Malawi from 1936 to 1990. Ph.D. thesis, Department of Human Nutrition, Wageningen Agricultural University, Wageningen, Holanda.

Rochefort, D.A. y R.W. Cobb. 1994. The politics of problem definition. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.

David Pelletier es profesor asociado de política nutricional en la Universidad de Cornell, Ithaca, N.Y. Para mayor información por favor contactar al autor a dlp5@cornell.edu.

Para pedir copias adicionales contactar al Comité permanente de nutrición del sistema de las Naciones Unidas. Para bajar por internet: http://www.unsystem.org/scn o www.ifpri.org

Cita sugerida: David Pelletier, "Nutrición y Política." En *Nutrición: La Base para el Desarrollo*, Ginebra: SCN, 2002.

Derechos de autor © Enero 2002 Comité permanente de nutrición del sistema de las Naciones Unidas. Este documento puede ser reproducido sin previo permiso, pero dándole crédito al autor o los autores y al Comité permanente de nutrición del sistema de las Naciones Unidas.

Crédito de fotografía: © Reuters/Kwaku Sakyi-Addo