

Seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica: la contribución del INCAP

Hernán Delgado*

Publicación INCAP E-1368

Resumen

El autor afirma que para efectuar una evaluación completa de la situación alimentaria y nutricional de América Central se deben considerar también dos elementos destacados que se hicieron patentes en la región en el curso de la última década: la agudización de la pobreza y la generalización de los conflictos sociales, que originaron un incremento de la ayuda alimentaria. Se refiere también a la labor cumplida por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) que colaboró en la formulación de proyectos subregionales y nacionales en el área prioritaria de alimentación y nutrición. En cuanto a la acción futura de este organismo se indican sus lineamientos y la importante contribución que se espera de dos proyectos relativos al aumento de la disponibilidad y calidad de los alimentos.

En las últimas décadas, y en especial en el decenio de 1980, Centroamérica ha experimentado una transformación social, económica, ecológica y política derivada de los cambiantes períodos de auge y crisis de los países. En este escenario de cambios, la salud, la alimentación y la nutrición de los pueblos, indicadores del bienestar social, también han sufrido alteraciones. Por esta razón, la iniciativa centroamericana conocida como el Plan de Necesidades Prioritarias de Salud de Centroamérica y Panamá (PPS/CAP), un puente para la paz, como esfuerzo conjunto de los países y la OPS/OMS, incluyó como una de las prioridades, el tema alimentario y nutricional. Este mandato de su Consejo Directivo exigió del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), una respuesta inmediata. En su carácter de centro especializado en alimentación y nutrición para la subregión centroamericana, y de organismo de integración científico tecnológico, el INCAP colaboró con los países en el análisis de sus necesidades y en la formulación de proyectos subregionales y nacionales en el área prioritaria de alimentación y nutrición.

Así se elaboraron proyectos sobre educación alimentaria-nutricional, formación y desarrollo de recursos humanos, apoyo técnico a programas de ali-

mentación a grupos, nutrición en atención primaria de salud, aumento en la disponibilidad y calidad de los alimentos, sistemas de vigilancia alimentaria nutricional y fortificación de alimentos. De éstos, los primeros cuatro fueron efectivamente financiados por medio de la contribución de los gobiernos de Francia, Estados Unidos, Suecia y Suiza, y el plazo de ejecución corresponde al período 1985-1991.

El instituto concluyó, recientemente, la evaluación del proceso y el impacto de los proyectos subregionales, así como de los cambios ocurridos en los países en términos de la situación alimentaria nutricional en las últimas décadas. El propósito de este documento es presentar un resumen de las variaciones encontradas en la condición alimentaria nutricional de Centroamérica, en el contexto de la cambiante situación socioeconómica y política. Por otra parte, se analiza el proceso de desarrollo del área prioritaria de alimentación y nutrición en lo referente a los proyectos subregionales y se discuten estrategias futuras del INCAP, tomando en consideración los cambios esperados en el entorno socioeconómico y político de la subregión, la capacidad técnica y gerencial de los países y los recursos de cooperación externa del Instituto.

Análisis de la situación alimentaria nutricional de la subregión centroamericana

La situación alimentaria nutricional de la población es resultante de interacciones complejas de varios procesos sociales y biológicos. El marco analítico causal de la desnutrición identifica como factores responsables inmediatos dos elementos de naturaleza socioeconómica y biológica: por un lado, la ingesta energética y de nutrientes, provenientes del consumo de alimentos, y por el otro, el aprovechamiento que el organismo hace de esos alimentos. Es obvio que cada uno de estos dos factores está, a su vez, condicionado por múltiples elementos, que tienen en común la pobreza como uno de los principales determinantes.

* Director del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).

Por esta razón, ningún análisis de la situación alimentaria y nutricional de la subregión estaría completo si no se consideran los dos eventos más importantes de la última década: la agudización de la pobreza y la generalización de los conflictos sociales. A fines de la década pasada, 60 por ciento de la población centroamericana vivía en condiciones de pobreza, muchos de ellos en extrema pobreza, especialmente los residentes en las zonas rurales. Aproximadamente dos terceras partes de la población pobre no tenían recursos suficientes para asegurar el alimento diario. A lo anterior se debe agregar los conflictos sociales que produjeron un aumento de la militarización de las sociedades, así como el desplazamiento de grandes grupos de población debido a las guerras. La capacidad de entrega de los servicios sociales también se ha visto severamente afectada por la agresión armada, al mismo tiempo que se ve amenazada por la reducción o la falta de aumento del gasto público destinado a los sectores sociales.

Por estas razones, frecuentemente se argumenta que, en términos económicos y sociales, la década de 1980 fue, para Centroamérica, como para el resto de América Latina, una década perdida.

En relación con la disponibilidad de alimentos, se reconoce que la producción agrícola en la región decayó en la década pasada, contrastando con el gran dinamismo que se habla observado a partir del decenio de 1950. La producción agrícola de agroexportación, como el algodón, el banano y la caña de azúcar así como la de café ha disminuido en varios países, y también la producción per cápita de alimentos básicos, que creció a una tasa menor que la del crecimiento poblacional. En lo que respecta a la producción pecuaria, se puede afirmar que es el subsector más afectado por la crisis. De esta cuenta tenemos que, con la única excepción de aves y huevos, la producción per cápita de alimentos ha decaído notablemente en la última década. Los principales factores que explican parcialmente la situación de crisis agrícola de la subregión son de orden estructural, fundamentalmente la desigual distribución de los recursos productivos en la agricultura, a lo que se debe agregar la falta de rentabilidad del sector, que explica la desinversión y el escaso apoyo a la agricultura.

A raíz de la situación de crisis económica y los conflictos bélicos, la ayuda alimentaria a Centroamérica se ha incrementado. Pese a la magnitud de la ayuda, los países de la subregión carecen de información confiable sobre montos, destino y costos de esos alimentos. Sin embargo, se sabe que la asistencia alimentaria del gobierno de Estados Unidos a los países de la subregión se incrementó entre 1980 y 1987 de 43,5 miles de toneladas métricas, a 772,7. Otros donantes de alimentos en la subregión son el Programa Mundial de Alimentos y la Comunidad Económica Europea, así como los gobiernos de Alemania Federal y, ocasionalmente, otros países, en particular, Canadá, Italia, Argentina, Cuba y Japón.

El acceso de la población al mercado de los alimentos fue afectado por el deterioro del poder adquisitivo de salario real, especialmente en los últimos años. A lo anterior se debe agregar el crecimiento de las tasas de desempleo y subempleo. Desde el punto de vista de la disponibilidad de alimentos a nivel nacional se ha registrado un déficit en energía y otros nutrientes, lo cual incide en la desnutrición calórica que registra la subregión. La ingesta proteínica no constituye, por otra parte, un problema generalizado en la subregión; sin embargo, la información de disponibilidad y consumo aparente está expresada como promedio nacional, lo que enmascara las brechas existentes entre grupos de población con diferente capacidad adquisitiva. En varios países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) se ha detectado falta de disponibilidad de granos básicos (frijol, maíz, arroz), aunque la variabilidad en la magnitud del déficit por país y por grano es considerable. Sin embargo, al comparar las cifras de consumo real con las recomendaciones nutricionales, la falta de granos básicos no parece ser tan grave. Es posible que la aparente discrepancia entre disponibilidad y consumo se deba a que no toda la producción local se capta en los registros de disponibilidad.

Por último se debe mencionar que existen pocos datos sobre la relación entre ingreso, patrones de consumo e ingesta de nutrientes. Esta información se hace indispensable para una comprensión de los fenómenos de consumo e ingesta. Los datos existentes en la subregión permiten concluir que la demanda y el consumo de frijol no varía según la capacidad adquisitiva, pero la demanda de productos lácteos y carnes varía proporcionalmente al nivel de ingresos. El consumo de maíz, por el contrario, cambia en relación inversa al ingreso. Estas conclusiones, sin embargo, se deben tomar como tentativas, dado que la falta de información sobre estos temas es considerable.

La ingesta alimentaria tiene múltiples interacciones con la condición de salud del individuo; por una parte, las enfermedades afectan la utilización biológica de los alimentos; por otra, el consumo afecta el estado de salud. Así, en los países del norte de Centroamérica las enfermedades infectocontagiosas y la desnutrición proteínico-energética son más frecuentes. En Panamá y Costa Rica, prevalecen más la obesidad y los procesos crónicos y degenerativos. En el caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, las enfermedades diarreicas, respiratorias y las prevenibles por vacunación son responsables, en gran medida, de la baja utilización biológica de los alimentos consumidos, en muchos casos en cantidad insuficiente. En el caso de Costa Rica y Panamá se atribuye la patología imperante a los patrones de alimentación y los estilos de vida de la población.

Los cambios ocurridos en la subregión entre 1965-1967 y la década de 1980 en relación con la desnutrición proteínico-energética y las deficiencias específi-

cas han sido erráticos. A nivel de la subregión se ha demostrado una reducción moderada en índices antropométricos de desnutrición (peso para edad, talla para edad y peso para talla), pero la disminución ha sido menor al crecimiento poblacional, de modo que el número absoluto de desnutridos se ha incrementado. Por otra parte, existe considerable variabilidad en la naturaleza y magnitud de la desnutrición proteínico-energética entre países, y aún dentro de un mismo país. En la actualidad, el país con menor incidencia de problemas nutricionales es Costa Rica.

En relación con la deficiencia de yodo y vitamina A se produjeron, inicialmente, reducciones importantes en los países en los que se implementaron programas de fortificación de sal y azúcar, respectivamente, con esos nutrientes. Sin embargo, el inadecuado funcionamiento de los programas de fortificación de alimentos fue responsable de un aumento en la prevalencia del bocio y la hipovitaminosis A en varios países, situación que en años recientes está siendo corregida. En cuanto a la deficiencia de hierro, no existe información actualizada ni programas nacionales de control de esta deficiencia, por lo que se estima que aún debe constituir un problema importante en la subregión.

Con respecto a los problemas de sobrealimentación, Costa Rica y Panamá han informado sobre un incremento de la obesidad en la población adulta —especialmente mujeres— entre 1965-1967 y comienzos de la década de 1980.

Evaluación del área prioritaria: mejoramiento de la situación alimentaria nutricional en Centroamérica y Panamá

Los proyectos subregionales elaborados por los países de la subregión en colaboración con el INCAP se orientaron a mejorar el consumo y la utilización biológica de los alimentos, así como a desarrollar la capacidad de instituciones nacionales para enfrentar los problemas existentes. En relación con el consumo, el INCAP colaboró con las acciones de educación alimentaria nutricional, de aumento en la disponibilidad y calidad de los alimentos, de fortificación de alimentos y proporcionó apoyo técnico a los programas de alimentación a grupos. Las actividades orientadas al mejoramiento de la utilización biológica de los alimentos fueron incluidos en el proyecto sobre nutrición en atención primaria en salud, mientras que el fortalecimiento de la capacidad institucional estuvo apoyado por los proyectos de formación y desarrollo de recursos humanos y el de apoyo a los sistemas de vigilancia alimentaria nutricional.

Estos proyectos contaron con financiamiento de los gobiernos de Estados Unidos, Francia, Suecia y Suiza

y fondos propios del Instituto, y contribuyeron, de manera importante, a la actualización del conocimiento de los problemas de alimentación y nutrición de la subregión y a la transferencia de conocimientos, metodológicos y tecnológicos, previamente desarrollados por el INCAP o elaborados como parte de estos proyectos subregionales. Durante el período 1985-1990 se fortalecieron las actividades de asistencia técnica, de formación y desarrollo de recursos humanos, de investigación y comunicación y difusión de información científico-técnica del INCAP, iniciándose un proceso de descentralización de la sede a los países y del nivel central de éstos a los niveles operativos y los sistemas locales de salud. Muchos aspectos de los proyectos subregionales están aún pendientes de ser aplicados a nivel de los países, por lo que el INCAP, en respuesta al mandato de su Consejo Directivo, ha estado conformando grupos técnicos multidisciplinarios que, establecidos a nivel de cada país de la subregión, colaboran técnicamente con contrapartes nacionales de los niveles normativo y operativo en la aplicación de las soluciones tecnológicas desarrolladas.

La información obtenida en la ejecución de los proyectos subregionales, y el análisis de los cambios en la situación alimentaria nutricional y del entorno socioeconómico y político, así como de las capacidades del INCAP y de los países, ha orientado al Instituto en la formulación de un Plan Estratégico, que da lineamientos al trabajo del INCAP para la década 1991-2000.

Análisis prospectivo: sugerencias para la acción futura

En la definición del Plan de Acción del INCAP para el período 1991-2000 se partió de las siguientes premisas:

1. que los problemas alimentario-nutricionales en la subregión se verán agravados como resultado de la crisis económica y la aplicación de políticas macroeconómicas que han iniciado todos los países de la subregión;
2. que existe decisión política de los presidentes de la subregión para que instituciones como el INCAP apoyen con mayor fuerza el abordaje de los problemas sociales que afronta la subregión. Dentro de este marco, los presidentes de la subregión ponen especial énfasis en el apoyo para alcanzar un estado de seguridad alimentaria y nutricional;
3. que existen conocimientos, metodologías y tecnologías para enfrentar los problemas de alimentación y nutrición de la subregión.

Dentro del marco antes referido, las acciones que el INCAP desarrollará durante la próxima década en el

área de mejoramiento de la alimentación y nutrición se enfocarán a la transferencia tecnológica, la ejecución de investigaciones aplicadas, en especial las operacionales a nivel local de cada país, la formación y el desarrollo de recursos humanos, la promoción y motivación a niveles políticos y técnicos sobre los problemas alimentario-nutricionales y la comunicación y difusión científico técnica. Estas estrategias estarán orientadas a disminuir los efectos que tendrá la crisis económica en la población de extrema pobreza. En este sentido, el quehacer del Instituto estará dirigido a apoyar a los países en:

1. la identificación de criterios e indicadores que permitan la focalización de áreas y poblaciones de más alto riesgo para el desarrollo de intervenciones;
2. la aplicación de acciones que propicien la organización y participación comunitaria;
3. la integración de intervenciones de varios sectores, público y privado, especialmente las provenientes de educación, salud y agricultura;
4. la transferencia de tecnología y metodologías, principalmente para la producción, el almacenamiento, conservación y comercialización de alimentos básicos, con énfasis en los granos básicos;
5. el diseño y desarrollo de metodologías e instrumentos para la evolución y el seguimiento;
6. el fortalecimiento de las acciones de capacitación de recursos humanos en diferentes niveles y sectores;
7. el desarrollo de propuestas de solución para el

abordaje de los problemas alimentario nutricionales para ser presentados a los niveles políticos para la toma de decisiones, y a los técnicos para su aplicación.

Se considera esencial que las acciones de cooperación técnica del INCAP estén cada vez más cerca de los niveles operativos de los diferentes sectores y lograr así una adecuada descentralización y desconcentración de las acciones de acuerdo con las propias estructuras institucionales de los aparatos de Estado de los países de la subregión.

Por último, se debe destacar la importante contribución que se espera de dos proyectos subregionales que se iniciarán a partir de 1991 y que se refieren al aumento de la disponibilidad y calidad de los alimentos. El primero de éstos, financiado por el gobierno de Suecia, promoverá el aumento de la disponibilidad y el consumo a través de la transferencia de tecnología, con el propósito de contribuir a alcanzar la seguridad alimentaria en la subregión por medio del aumento de la disponibilidad y el consumo de alimentos, y el mejoramiento de su calidad. El segundo, titulado "Transferencia de tecnología de harinas compuestas en Centroamérica como estrategia alimentaria" será financiado por el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), dentro del Programa de Reactivación Económica y Desarrollo Social del PNUD.

Estos dos proyectos, aunados a los anteriormente mencionados, forman parte integral del Programa Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que el INCAP ha preparado y está sometiendo a la consideración de donantes como parte del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 1991-2000.