



INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMÉRICA Y PANAMÁ

PP/NT/033

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO Y OPTIMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN CENTROAMÉRICA

I. Introducción

La Propuesta de Ordenamiento y Optimización de la Inversión Social responde a la necesidad de generar nuevas formas de actuar desde el sector público centroamericano ante la situación de deterioro de la alimentación y nutrición de sus poblaciones. La misma se alimenta de experiencias de países como México, Estados Unidos, Nicaragua y Honduras, y propone un modelo de actuación basado en la coordinación, concentración de esfuerzos y aprovechamiento de sinergias.

II. La inseguridad Alimentaria y Nutricional

La situación de inseguridad alimentaria es un problema genérico en la región que tiene entre sus manifestaciones más comunes la morbilidad y mortalidad, el retardo en el crecimiento, la dificultad en el aprendizaje, la baja productividad y el sobrepeso, ya que en la región conviven problemas tanto de déficits como de excesos nutricionales. Desde hace medio siglo, el problema nutricional de Centroamérica es de naturaleza crónica y por ello el indicador de retardo en talla en escolares ha sido ampliamente utilizado en su medición. Con base en dicho indicador, podemos establecer una escala sobre la severidad del problema en la región, iniciando con Guatemala (50% de retardo en talla aproximadamente), seguida de Honduras (alrededor de 40%), El Salvador (cerca de 30%), Nicaragua (25%), Panamá (20% aproximadamente) y Costa Rica (alrededor de 10%). Se ha encontrado una correlación inversa entre este indicador del retardo en talla de escolares y el Índice de Desarrollo Humano medido por el PNUD.

Frente a esta situación, el sector salud centroamericano, durante la década de 1990, revisó las experiencias de países como Chile, Cuba y Costa Rica que, con diferentes sistemas políticos, sociales y económicos, alcanzaron importantes conquistas en seguridad alimentaria para sus poblaciones después de dos o tres décadas de políticas de Estado sostenidas. Se revisó la necesidad de transitar desde

enfoques tradicionalmente curativos de salud, con atención a las manifestaciones mediante la provisión de servicios, hacia nuevos enfoques preventivos, fortaleciendo la capacidad para desarrollar programas integrados y promocionales, a través del empoderamiento de la sociedad. En este tránsito se iba a construir una sostenibilidad a más largo plazo al enfrentar no sólo las manifestaciones de la falta de salud sino también sus causas subyacentes y sus causas básicas.

En relación con la alimentación y la nutrición, las causas básicas de la inseguridad alimentaria nutricional se definieron con base en cuatro eslabones de la cadena alimentaria y son: la insuficiente disponibilidad alimentaria, la baja capacidad adquisitiva de las familias para acceder a la compra de alimentos, comportamientos de consumo alimentario inadecuados y condiciones sanitarias del entorno deficientes. Abordar el problema alimentario y nutricional en un nivel preventivo requería el abordaje conjunto de estas cuatro grandes causas a partir de programas integrados.

III. Investigaciones en Alimentación y Nutrición

Más de 50 años de investigaciones en el ámbito de la alimentación y nutrición han permitido acumular un conocimiento valioso para el abordaje del problema de la inseguridad alimentario nutricional.

- En Centroamérica el rol de la mujer es crucial en términos de la situación alimentaria y nutricional de la familia dado que la educación de la madre se revela determinante en 43% en relación al peso de los preescolares; 11.6% adicional viene determinado por el status de la mujer en el hogar; 26.1% está relacionado con la disponibilidad y acceso de los alimentos; y finalmente 19.3% con la salud ambiental del entorno del preescolar.

- Un elemento clave para entender e impactar en la situación de la mujer es la situación de discriminación en que vive. Entre sus múltiples manifestaciones, está la de las cargas físicas que debe enfrentar diariamente. Sólo en concepto de acarreo de agua, estudios muestran que esta actividad la realizan entre dos y 10 veces al día, en un tiempo promedio de cuatro horas diarias y con un gasto energético de 517 calorías al día.
- Análisis epidemiológicos del niño desnutrido, arrojan evidencia sobre la competencia materna en contextos de niños desnutridos donde se encontró que los desvíos positivos estaban relacionados con el nivel de autoestima materna y con la capacidad de la madre para tomar decisiones en el hogar.
- Estudios centroamericanos demuestran que un quetzal en manos de una mujer equivale a 15 quetzales en manos de un hombre en términos de la salud y nutrición de los miembros del hogar.
- Una comparación del aporte nutricional de una gaseosa en relación al aporte del equivalente en costo de INCAP-harinas, productos derivados de la combinación de cereales, leguminosas, oleaginosas y otros, ilustra desde la perspectiva nutricional cuál es el coste de oportunidad de consumir alimentos globales.
- El Estudio del Oriente de Guatemala, iniciado en el año 1969 demuestra que es posible romper el círculo vicioso de la desnutrición con intervenciones enfocadas a grupos clave como las mujeres embarazadas y sus hijos hasta los 36 meses.

A comienzos del siglo XXI la naturaleza del problema alimentario-nutricional de la región cambia. Por primera vez después de décadas, el problema crónico se vuelve agudo para amplios grupos de población. Casos de marasmo o pelagra reemergen en la región y se hace necesario nuevamente brindar atención clínica al niño desnutrido. La causa de esta transición son crisis climáticas y económicas que impactan en una población económicamente muy vulnerable, empujándolas hacia la emergencia alimentaria. Esta situación hace necesario pensar en nuevas formas de actuar.

En primer lugar, es necesario vincular la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional a las estrategias de combate a la pobreza. Esto con base en el reconocimiento que la población que vive en extrema pobreza con ingresos diarios inferiores al costo de su alimentación, se mantiene en unos

niveles de vulnerabilidad también extremas que hace que cualquier crisis los empuje a situaciones de morbilidad y mortalidad por causas de desnutrición. Actualmente casi 30% de los centroamericanos vive con ingresos inferiores a un dólar diario, catalogándose de extremadamente pobres. Son 10 de los 37 millones de centroamericanos que no logran diariamente satisfacer sus necesidades nutricionales más elementales. Otros 16 millones son pobres porque sus ingresos están entre 1 y 2 dólares diarios y son también población con un grado de vulnerabilidad alto.

Se estima que en los últimos 10 años la región ha estado invirtiendo \$800 millones de dólares anuales en programas de alimentación y nutrición. La falta de evaluación de esa inversión nos impide hoy saber con certeza si esa inversión es insuficiente o no y si podría tener mayor impacto del que tiene. Ello porque dicha inversión está dispersa, faltan instrumentos de medición que nos permitan significar lo bueno, enmendar lo regular y eliminar lo malo, existe poco intercambio de información, no se perciben avances y tenemos la duda de si estamos dirigiendo los esfuerzos a las personas que más los necesitan. Es necesario aplicar una política de Ordenamiento y Optimización de esa inversión social actual y adicionarle nuevos recursos bajo un nuevo concepto de focalización hasta lograr unos niveles de inversión de \$1,600 millones de dólares anuales por un período no menor a 15 años.

IV. La Iniciativa DESPERTAR

La estrategia propuesta está encaminada al combate y erradicación de la extrema pobreza en la Región en un horizonte mínimo de 15 años. Como componentes fundamentales de la estrategia está la política de ordenamiento y optimización de la inversión social; los mecanismos nacionales y regionales de deliberación y consulta para hacer de ésta una estrategia que incorpore la amplia participación social y pueda trasladarse a políticas de Estado; la instancia técnica regional de respaldo financiero y científico a los países en su esfuerzo; y una nueva generación de intervenciones alimentarias, siendo DESPERTAR un primer ejemplo.

DESPERTAR es un programa de "Desarrollo de la Persona con Transferencias Apropriadas de Recursos". Supone transferencias monetarias temporales y condicionadas a familias en extrema pobreza para lograr su acceso económico y cultural a los alimentos. La condicionalidad busca el doble propósito de corresponsabilizar a las familias en su propio desarrollo y provocar una acumulación de activos en la familia que les posibilite cambiar su propia capacidad para generar ingresos en el mediano plazo. Las condiciones tienen que ver con el correcto aprovechamiento de servicios de salud, educación y capacitación para el trabajo. La transferencia va acompañada por intervenciones de

educación nutricional, orientación al consumidor y alimentos mejorados. Algunos otros requisitos de efectividad son que la transferencia sea entregada directamente a la madre de familia y que sea de una temporalidad fija (entre 24 y 36 meses). DESPERTAR se basa en una lógica de funcionamiento que reconoce que en términos de combate a la extrema pobreza "primero, es lo primero". Por ello parte por asegurar la alimentación en el ámbito de la familia, para vincular después esta primera esfera del hogar con la inversión social en el individuo en función de educación y salud. Reconoce también que estos dos tipos de inversiones deben ir acompañadas y vinculadas con herramientas económicas y con inversión colectiva en infraestructura para generar el entorno socioeconómico necesario para impulsar a las familias fuera de la extrema pobreza. Los programas de transferencias condicionadas han demostrado ya su efectividad en la mejora de los niveles de alimentación, salud y educación en las familias beneficiadas.

V. Conclusiones

Se propone con DESPERTAR una efectividad complementaria en aspectos financieros, al fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, en términos económicos, al respetar las leyes del mercado y estimular la demanda y oferta locales de alimentos, en términos de planificación al dar contenido a las estrategias nacionales de combate a la pobreza y como instrumento de coordinación de fondos sociales.

Sin desplazar otras intervenciones pero optimizando retroactivamente iniciativas en ejecución y siendo ejemplo para intervenciones futuras, DESPERTAR es un instrumento concebido para inducir la focalización y la sinergia en la inversión social que pretende promover un cambio gradual hacia una nueva visión estratégica.

El lema de DESPERTAR "No más centroamericanos con hambre" se convierte en un programa que responde a una ética de la urgencia ante la crisis de desnutrición aguda que se manifiesta en la región.

noviembre, 2003