

Evaluación del compromiso político con la seguridad alimentaria y nutricional



Aplicación de un método de evaluación rápido para medir el compromiso político y las oportunidades de promover la seguridad alimentaria y nutricional entre los programas conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

PREFACIO

En abril de 2013, el Gobierno de España organizó una reunión de alto nivel en la cual representantes de gobiernos y de las Naciones Unidas, así como expertos internacionales en la lucha contra el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria debatieron sobre lo que se ha hecho, lo que se está haciendo y lo que se podría hacer en el futuro para erradicar dos de los problemas más graves que aquejan al mundo: la pobreza y el hambre.

Desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), España ha demostrado un gran compromiso político, otorgándoles a dichos objetivos un lugar central en su política de desarrollo. En este sentido, España suscribió un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en nombre de otros organismos de las Naciones Unidas, lo que condujo a la creación del Fondo para el Logro de los ODM. Este compromiso sigue siendo firme, y España participa activamente en el debate mundial sobre el programa para el desarrollo después de 2015, ofreciendo su amplia experiencia en el campo de la cooperación. La lucha contra el hambre debe seguir representando una prioridad en las políticas de desarrollo.

Este documento es resultado del trabajo conjunto del Fondo para el Logro de los ODM y UNICEF tendiente a generar conocimientos y ofrecer soluciones basadas en pruebas empíricas para el problema de la desnutrición y la inseguridad alimentaria. La experiencia del Fondo para el Logro de los ODM representa un esfuerzo innovador del sistema de las Naciones Unidas para promover soluciones integradas a la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Con los conocimientos especializados de diversos organismos de las Naciones Unidas, los programas del Fondo para el Logro de los ODM han aplicado enfoques multisectoriales que incluyen cuestiones cruciales como educación en materia de nutrición, igualdad de la mujer y fomento de su autonomía, producción agrícola y temas de salud, entre otros.

Deseo agradecer a los autores, a la Secretaría del Fondo para el Logro de los ODM y a la Sección de Nutrición de UNICEF por su liderazgo en esta publicación y su valiosa contribución a futuros programas de desarrollo. La lucha contra la pobreza es uno de los desafíos más serios de nuestro tiempo, y para poder avanzar hacia su solución debemos estar más unidos que nunca. En pocas palabras, enfrentamos un enorme reto que exige el compromiso y el esfuerzo de todos nosotros.

Gonzalo Robles
Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, España

INTRODUCCIÓN

El Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se estableció mediante un acuerdo entre el Gobierno de España y el PNUD en nombre del sistema de las Naciones Unidas. El propósito era acelerar los avances hacia la conquista de los ODM por medio del sistema de las Naciones Unidas. El Fondo ha prestado apoyo a 130 programas conjuntos en 50 países y en ocho esferas temáticas. Estos programas conjuntos reúnen intencionadamente a organismos de las Naciones Unidas, instituciones gubernamentales a nivel nacional, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil para alcanzar sus propósitos de una manera equitativa.

La esfera temática Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición recibió la mayor asignación, más de 135 millones de dólares, para apoyar 24 programas conjuntos. Esta considerable inversión en la nutrición de la niñez refleja el reconocimiento por parte del Fondo para el Logro de los ODM de la importancia esencial de la nutrición en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Todos los programas se esforzaron por crear un clima favorable a la mejora de la situación nutricional. Trabajando a nivel legislativo y normativo, los programas conjuntos respaldaron las actividades de promoción destinadas a fomentar el compromiso nacional con la seguridad alimentaria y la nutrición por medio de estrategias de sensibilización y comunicación y diversas modalidades de desarrollo de la capacidad. Así mismo, proporcionaron insumos técnicos para el desarrollo de políticas y planes nacionales, y apoyaron la adopción y aplicación de dichas políticas.

A fin de coadyuvar a las actividades de promoción de los programas conjuntos, la Iniciativa para la Gestión del Conocimiento del Fondo para el Logro de los ODM encargó una investigación sobre el proceso para establecer un programa en materia de seguridad alimentaria y nutrición. En el marco de este trabajo se elaboró una herramienta de evaluación rápida que se utilizó experimentalmente en algunos programas, con el objeto de ayudar a los programas conjuntos a medir el compromiso político y detectar oportunidades que permitieran impulsar iniciativas normativas en el ámbito de los alimentos y la nutrición. En este resumen se dan a conocer las principales conclusiones de dicho trabajo. Tanto la herramienta de evaluación rápida (disponible en español, francés e inglés) como el documento de investigación se pueden solicitar a la Iniciativa para la Gestión del Conocimiento (dirección electrónica: nutrition@unicef.org) o se pueden descargar del sitio web www.mdgfund.org.

Se espera que esta nueva investigación y esta herramienta contribuyan a mejorar la sostenibilidad de las iniciativas normativas e influyan en las políticas y la planificación futuras mediante (1) el establecimiento de puntos de referencia y la supervisión del grado de compromiso político con las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición; (2) el apoyo, por una parte, al diseño de estrategias para incrementar el nivel de compromiso político de los gobiernos nacionales con la alimentación y la nutrición, y, por otra parte, a la prioridad política que se otorga a estas cuestiones; (3) la identificación de oportunidades para impulsar las políticas de alimentos y nutrición en los programas gubernamentales; (4) el apoyo a las iniciativas para influir en la formulación de políticas nacionales relativas a la nutrición y la planificación –por ejemplo, prestando asesoramiento técnico especializado, generando una base de datos empíricos para ayudar a los responsables de tomar decisiones, y alentando la labor de promoción.

Es de esperar que este innovador trabajo favorezca los futuros programas conjuntos y las medidas dirigidas a promover las políticas de seguridad alimentaria y nutricional después de 2015.

Secretaría del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Resumen

Medición del compromiso político y las oportunidades para promover las iniciativas en materia de alimentos y nutrición: Un método de evaluación rápida

Se considera que el escaso compromiso político con la seguridad alimentaria y nutricional es un obstáculo fundamental para ampliar la escala de intervenciones que podrían mejorar la nutrición. A pesar de la gran carga que imponen las enfermedades y otras consecuencias adversas de la desnutrición, en los programas de los gobiernos no se concede a la seguridad alimentaria y a la nutrición la misma importancia que a otros problemas de salud y desarrollo.

En este documento se presentan los resultados de la aplicación de una herramienta de evaluación rápida, ideada tanto para medir el compromiso político de los países con la seguridad alimentaria y la nutrición, como para detectar oportunidades y estrategias que permitan dar prioridad a esta cuestión en los programas gubernamentales. La herramienta de evaluación rápida para medir el compromiso político y las oportunidades (PCOMRAT, por sus siglas en inglés) consiste en un breve cuestionario que busca evaluar (1) el compromiso político y la prioridad que se otorga a las políticas sobre alimentos y nutrición; (2) las ventanas de oportunidad en materia de políticas; y (3) el contexto institucional y de las partes interesadas (Recuadro 1).

Recuadro 1 Esquema de la herramienta de evaluación rápida para medir el compromiso político y las oportunidades (PCOMRAT, por sus siglas en inglés)



Basada en la teoría de Kingdon (2003) sobre el establecimiento de un programa, la herramienta identifica tres factores o “corrientes” que influyen en la determinación del programa gubernamental. Kingdon define un programa como una lista de temas o problemas a los cuales los funcionarios del gobierno prestan especial atención en un momento dado (pág. 3). Él sostiene que, cuando las tres corrientes convergen, se abre una ventana de oportunidad para promover un tema (por ejemplo, los alimentos y la nutrición) en los programas de los gobiernos (Recuadro 2).

1) *La corriente de los problemas* se refiere a asuntos (como los alimentos y la nutrición) que captan la atención de los responsables de formular políticas. Esa atención puede deberse a un *suceso inesperado e impactante* (por ejemplo, una crisis, un desastre o un espectáculo público que revelan la existencia de un problema); a la disponibilidad de indicadores fiables (datos neutrales, objetivos y científicos que ponen de relieve la magnitud y la importancia de un problema); o a la existencia de *defensores y promotores* (personas influyentes y carismáticas que ayudan a definir los problemas), que pueden considerarse como participantes visibles.

2) *La corriente de políticas* consta de soluciones normativas importantes que la *comunidad de expertos en políticas* puede facilitar (académicos, investigadores, consultores, burócratas de carrera, representantes de programas conjuntos, y otros agentes de dentro y fuera del gobierno que cuentan con conocimientos especializados en temas particulares). Estos expertos pueden considerarse como participantes ocultos. Idealmente, las comunidades de políticas deben tener cohesión y estar de acuerdo con las soluciones normativas que es preciso promover.

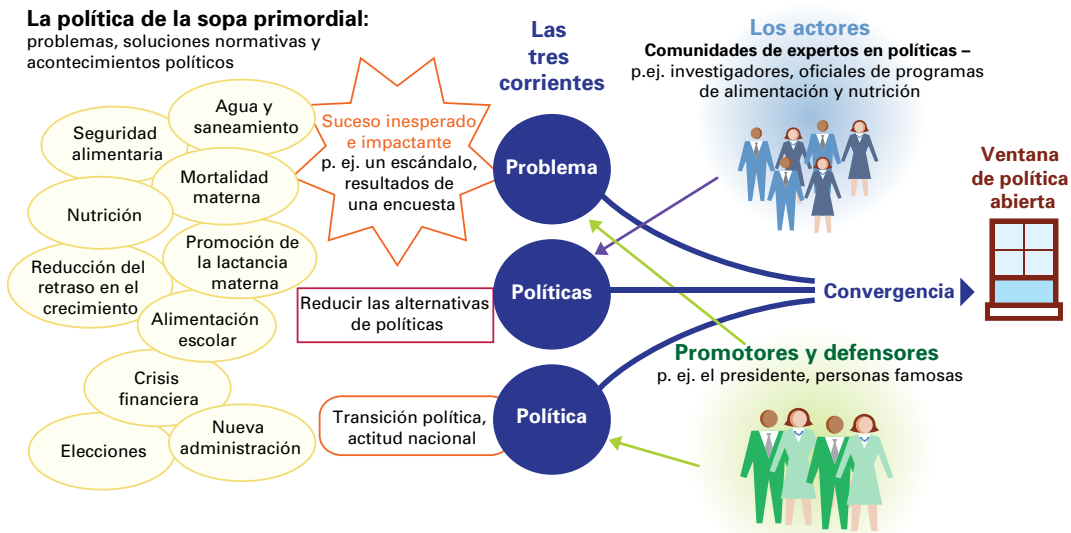
3) *La corriente política* consiste en acontecimientos como elecciones, perturbaciones políticas, cambios en el estado de ánimo nacional, o crisis de índole no gubernamental que ocasionan cambios en el proceso político.

La herramienta se diseñó para reforzar la promoción, el desarrollo de políticas y la aplicación de los programas conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM, con miras a crear un entorno propicio para mejorar la situación nutricional.

Representantes de organismos de las Naciones Unidas, gobiernos nacionales y programas conjuntos del Fondo para el Logro de los ODM centrados en la infancia, la seguridad alimentaria y la nutrición en 10 países terminaron de elaborar

Recuadro 2 Esquema del proceso de establecimiento de la agenda

Este diagrama resume el planteamiento de Kingdon (2003) sobre los elementos que convergen para hacer posible el establecimiento exitoso de una agenda.



el cuestionario a principios de 2013. Rellenar el cuestionario tomó entre 30 y 45 minutos. Se elaboró un informe sobre las respuestas adaptado a cada país, con recomendaciones sobre la manera de fortalecer el compromiso político y generar nuevas oportunidades para convertir la alimentación y la nutrición en una esfera prioritaria de las agendas gubernamentales.

Conclusiones fundamentales

Del análisis de los resultados se derivaron las siguientes conclusiones fundamentales en los 10 países:

- La mayoría de los encuestados informaron sobre un alto grado de compromiso político en sus países respecto de los alimentos y la nutrición, con altos niveles de compromiso explícito (el tema ocupa un lugar destacado en sus programas) y compromiso institucional (políticas básicas e infraestructura para responder a los problemas).
- La mayoría de los encuestados informaron que sus países carecían de recursos adecuados para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales, lo que socava las formas más simbólicas de compromiso gubernamental.
- Existían grandes oportunidades para promover la alimentación y la nutrición en las corrientes de los problemas, las políticas y la política.
- Si bien se informó que la mayoría de los países contaban con soluciones coherentes desde los puntos de vista normativo y comunitario para los problemas relacionados con los alimentos y la nutrición, la sociedad civil de la mayoría de esos países no mostraba cohesión frente a estos temas.

1 Los países originales eran Bangladesh, Bolivia, el Brasil, Camboya, China, Colombia, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Nicaragua, Timor-Leste y Viet Nam. La China y el Brasil suministraron evaluaciones incompletas; en consecuencia, sus respuestas no se incluyeron en este análisis.

- Se informó que la mayoría de los países tenían oportunidades en la corriente política para impulsar las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición.
- En términos generales, se encontró que el compromiso político y las oportunidades para establecer las prioridades eran mayores en Filipinas y Guatemala, y menores en Bangladesh y Viet Nam.

A continuación se presentan los principales resultados de la herramienta de evaluación rápida:

Compromiso político con la alimentación y la nutrición

El compromiso político se puede evaluar desde tres dimensiones (Fox et al., 2011; Shiffman, 2007):

- 1) *Compromiso explícito* – Declaraciones verbales de respaldo a la solución de un problema por parte de dirigentes políticos de alto nivel.
- 2) *Compromiso institucional* – Políticas concretas e infraestructura institucional cuyo propósito es contribuir a la solución de un problema.
- 3) *Compromiso presupuestario* – Asignación de recursos financieros a un problema concreto relacionado con un criterio particular.

Las personas que respondieron al cuestionario calificaron el compromiso político en sus países como se indica a continuación.

- **Compromiso explícito.** En la mayoría de los países, los dirigentes políticos expresaron un alto nivel de

compromiso político hacia la alimentación y la nutrición en el último año.

- Encuestados de todos los países indicaron que los funcionarios de alto nivel habían prestado más atención en el último año a los problemas relativos a los alimentos y la nutrición.
 - Según respuestas recibidas de 9 de 10 países, el jefe de gobierno, la primera dama u otro alto funcionario se pronunció sobre los problemas alimentarios y nutricionales al menos dos veces.
 - Respuestas recibidas de 9 de 10 países indicaron que se habían realizado campañas públicas de sensibilización sobre los alimentos y la nutrición.
 - Respuestas recibidas de 9 de 10 países otorgaron una alta calificación al apoyo político del jefe de gobierno a los programas de alimentos y nutrición.
 - Sobre la base de las respuestas al cuestionario, Colombia, Guatemala y Timor-Leste recibieron altas calificaciones en compromiso explícito.
- **Compromiso institucional.** La mayoría de los países demostraron un alto grado de compromiso institucional, y cuentan con políticas básicas y programas para abordar el problema de los alimentos y la nutrición.
 - Todos los encuestados dijeron que en sus países había en operación un programa multisectorial sobre alimentos y nutrición.
 - Encuestados de 9 de 10 países respondieron que en ellos existía una política nacional sobre alimentos y nutrición y que se publicaban directrices alimentarias a nivel nacional.
 - Encuestados de 8 de 10 países señalaron que en sus países existía un mecanismo de coordinación de los programas multisectoriales sobre alimentos y nutrición, al igual que un plan de acción nacional de alimentación y nutrición.
 - El Salvador, Filipinas, Guatemala, Nicaragua y Viet Nam obtuvieron altas calificaciones en compromiso institucional, al contar con todas las políticas y la infraestructura para poner en marcha un programa efectivo sobre alimentación y nutrición.
 - **Compromiso presupuestario.** A pesar del alto grado de compromiso explícito e institucional, la mayoría de los encuestados señalaron que sus países carecían de recursos suficientes, lo que podría relacionarse con los gastos presupuestarios reducidos en entornos de escasos recursos.
 - Según las respuestas, los recursos disponibles para los programas de alimentos y nutrición solamente eran adecuados en un país (Filipinas).
 - Ningún encuestado dijo que el 50% o más de los programas de su país dispusiera de recursos adecuados.
 - Encuestados de 7 de 10 países informaron que existía una partida presupuestaria nacional destinada a la nutrición.
 - Encuestados de 5 de 10 países respondieron que si

sus países tuvieran 5 millones de dólares de sobra los invertirían en alimentos y nutrición, y no en otras cuestiones prioritarias.

Oportunidades para promover la alimentación y la nutrición en los programas de los gobiernos

- **Oportunidades para promover la alimentación y la nutrición en la corriente de los problemas.**

A fin de que la alimentación y la nutrición ocupen un lugar destacado en el temario gubernamental, deben entenderse como un problema público que requiere la atención del gobierno. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando un desastre natural, una conferencia internacional o la publicidad negativa hacen que la alimentación y la nutrición cobren relevancia, o cuando las actividades de promoción incluyen la presentación de indicadores fiables sobre el desempeño del país a los encargados de la formulación de políticas. Se informó que, en el transcurso de los últimos 12 meses, casi todos los países habían tenido la oportunidad de abordar la alimentación y la nutrición como un problema público; sin embargo, los medios de difusión le dieron muy poco despliegue y los grupos dedicados a la promoción no hicieron suficiente hincapié en este problema ni demostraron cohesión.

- *Sucesos inesperados e impactantes.* Personas de todos los países –excepto Bangladesh– que respondieron el cuestionario se refirieron a algún evento importante que había llamado la atención sobre los problemas asociados con la alimentación y la nutrición, e informaron que promotores de políticas y/o funcionarios de alto nivel habían citado indicadores que patentizaban la magnitud de estos problemas, a fin de crear conciencia sobre ellos.
- *Atención de los medios de difusión.* Según las respuestas, los informes de los medios de comunicación únicamente citaron indicadores fiables sobre la condición alimentaria y nutricional en Timor-Leste, y encuestados de apenas 4 de 10 países dijeron que los medios de comunicación nacionales habían prestado considerable atención al tema de los alimentos y la nutrición en el último año, lo que evidencia muy poco interés de los medios por estos problemas.
- *Promoción y sociedad civil.* Aun cuando encuestados de todos los países informaron que grupos de la sociedad civil habían promovido temas relativos a los alimentos y la nutrición, solamente se informó de un país (Filipinas) donde esos grupos presentaban un alto grado de cohesión. También se encontró que los alimentos y la nutrición habían recibido atención por otros medios –como protestas y redes sociales– solamente en un país (Timor-Leste) en el

último año. No obstante, encuestados de 7 de 10 países informaron de personas influyentes dedicadas a promover la causa de los alimentos y la nutrición.

- **Oportunidades para promover la alimentación y la nutrición en la corriente de políticas.** Aparte de considerar que la alimentación y la nutrición constituyen un problema público, deberían existir soluciones normativas. La comunidad de expertos en políticas usualmente propone soluciones y las presenta a la consideración del gobierno. Cuando hay desacuerdo en una comunidad de políticas, o las soluciones que se formulan no son viables, el tema queda excluido del temario gubernamental. Aunque investigaciones sobre la formulación de políticas alimentarias y nutricionales han sugerido que la falta de acuerdo entre los expertos en políticas es una razón primordial por la que a este tema no se concede prioridad en los temarios de los gobiernos (Levine & Kuczynski, 2009), la mayoría de los encuestados informaron que en sus países se habían planteado alternativas de políticas coherentes, y que entre las comunidades de expertos en políticas existía cierto grado de cohesión.
 - Encuestados de 7 de 10 países señalaron que se había planteado una propuesta coherente.
 - Encuestados de 6 de 10 países informaron que un individuo en la comunidad de políticas había sido especialmente influyente en la promoción de una norma particular sobre alimentos y nutrición en el último año.
 - Según encuestados de 6 de 10 países, los expertos en políticas de alimentos y nutrición estaban de acuerdo con un marco temático único para promover las políticas en esta materia (por ejemplo, el empoderamiento de la mujer, la prevención del retraso en el crecimiento, la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación); encuestados de 4 de 10 países dijeron que los expertos estaban de acuerdo en un conjunto común de indicadores para promover la causa de la alimentación y la nutrición; y encuestados de 3 de 10 países señalaron que los expertos en políticas de alimentos y nutrición disentían en su apoyo a los enfoques multisectoriales con respecto a los enfoques centrados.
- **Oportunidades para promover la alimentación y la nutrición en la corriente política.** Las oportunidades en esta corriente incluyen transiciones políticas –como

elecciones y cambios en la dirección de los partidos– que llevan a poner de relieve nuevos temas y problemas. El equilibrio de poder entre diferentes interesados y grupos de presión también puede incidir en las oportunidades para promover la alimentación y la nutrición en la corriente política. En este sentido, encuestados de más de la mitad de los países respondieron positivamente.

- Encuestados de 6 de 10 países dijeron que las elecciones ejecutivas y/o legislativas habían tenido lugar el año anterior o se realizarían en el plazo de un año.
- Encuestados de todos los países afirmaron que, en términos de número e influencia, los defensores de las políticas sobre alimentos y nutrición sobrepasaban a sus opositores.

Conclusiones

Los resultados de la encuesta mostraron que la mayoría de los países que participaron en el ejercicio estaban listos para abordar los problemas de alimentación y nutrición con un alto grado de compromiso explícito e institucional, y disponían de los elementos necesarios para aprovechar las ventanas de oportunidad que les permitirían promover las políticas sobre alimentos y nutrición. Entre las medidas clave que los países podrían aplicar para dar prelación a los problemas alimentarios y nutricionales en los programas de políticas de los gobiernos cabe destacar las siguientes:

- 1) Respaldo a los promotores y defensores de la causa de la alimentación y la nutrición, que la mayoría de los países tienen.
- 2) Ver los sucesos inesperados e impactantes como oportunidades para impulsar las políticas relativas a los alimentos y la nutrición.
- 3) Fortalecer la cohesión de los grupos de la sociedad civil que se ocupan de la alimentación y la nutrición.
- 4) Trabajar con los medios informativos y las redes sociales para lograr que se preste más atención a los problemas alimentarios y nutricionales y a los indicadores fiables.
- 5) Generar mayor consenso entre las comunidades de políticas en torno a los indicadores alimentarios y nutricionales y a los enfoques multisectoriales.

Referencias

- Fox, Ashley M., Allison B. Goldberg, Radhika J. Gore and Till Bärnighausen. 2011. 'Conceptual and Methodological Challenges to Measuring Political Commitment to Respond to HIV', *Journal of the International AIDS Society*, 14(Suppl 2): S5-S18.
- Kingdon, John. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd Edition. New York: Longman.
- Levine, Ruth, and Danielle Kuczynski. 2009. *Global Nutrition Institutions: Is There an Appetite for Change?* Washington, DC: Center for Global Development.
- Shiffman, Jeremy. 2007. 'Generating Political Priority for Maternal Mortality Reduction in 5 Developing Countries', *American Journal of Public Health* 97(5): 796-803.

© Naciones Unidas
Agosto de 2013

Los análisis y las recomendaciones que presenta este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Secretaría del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, UNICEF, los organismos afiliados, las Naciones Unidas o sus Estados Miembros. Este es un documento de trabajo. Fue elaborado para facilitar el intercambio de conocimientos y fomentar el debate. El texto no ha sido editado para cumplir las normas de publicaciones oficiales, y ni la Secretaría del Fondo para el Logro de los ODM ni UNICEF aceptan responsabilidad alguna por los errores que pueda tener. Las designaciones empleadas en esta publicación no entrañan juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras.

Cualquier parte de esta publicación puede ser reproducida libremente con el reconocimiento apropiado. Se reservan todos los derechos relacionados con el material fotográfico, que no podrá reproducirse en ningún formato digital o tradicional sin autorización, excepto como parte de esta publicación (por ejemplo, cuando se vuelve a publicar un archivo PDF citando la fuente).

Este es un resumen de un documento de trabajo preparado por la doctora Ashley M. Fox (Escuela de Medicina de Mount Sinai), Yarlini Balarajan, DSc (UNICEF), Chloe Cheng, MPH (Escuela de Medicina de Mount Sinai) y el doctor Michael R. Reich (Escuela de Salud Pública de Harvard). El informe completo y mayor información sobre la herramienta de evaluación rápida y su aplicación se pueden solicitar a la Iniciativa para la Gestión del Conocimiento (dirección electrónica: nutrition@unicef.org) o se pueden descargar del sitio web www.mdgfund.org.

Fotografía de portada: © UNICEF/NYHQ2012-0353/Asselin

MDG Achievement Fund Secretariat
220 East 42nd Street, 20th floor
New York, NY 10017, USA
www.mdgfund.org

United Nations Children's Fund
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
www.unicef.org