

Informe

II Taller latinoamericano sobre nutrición y salud en áreas urbanas

Boris Graizbord

Informo aquí sobre este evento organizado por el Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ) y El Colegio de México con el patrocinio de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Su coordinación estuvo a cargo de la doctora Claudia Sánchez Castillo del INNSZ y del que esto escribe por parte de El Colegio de México. La colaboración de estas instituciones respondió a la recomendación que se hizo en el primer taller, celebrado en Viña del Mar, Chile en 1988 (véase *Revista Chilena de Nutrición* 17, supl. 1, agosto, 1989) en el sentido de incorporar a la perspectiva biomédica, la visión de los científicos sociales en el análisis del estado nutricional y de salud de la población de las cada vez mayores y más numerosas ciudades y metrópolis latinoamericanas.

A la reunión asistieron más de 200 personas procedentes de diversas instituciones públicas y académicas de México y de países de América Latina que escucharon a los ponentes invitados y formaron grupos de trabajo, haciendo uso de las instalaciones del Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social (CIESS) de la ciudad de México durante la semana del 2 al 6 de marzo de 1992.

Se inscribieron al taller 71 trabajos de investigación que se exhibieron en carteles durante el evento;¹ se invitó a varias fundaciones nacionales e internacionales a presentar sus objetivos y explicar sus funciones y se organizaron varios workshops o talleres temáticos en los que, con el método Zoop (propuesto por la GTZ), se trabajó en el fortalecimiento metodológico para la elaboración de proyectos, en los que participaron José Romero del INNSZ así como Reiner Gross y Noel Solomons por parte de la GTZ.

Los resultados del taller muestran con claridad que, en efecto, existen múltiples puntos de contacto y traslapes, en los intentos tanto de los científicos del área biomédica y nutricional como de los adscritos a las sociales, por explicar y resolver aspectos de la alimentación en áreas urbanas. Uno de los más importantes, cree-

¹ Los resúmenes se publicaron de antemano con el programa.

mos, es el convencimiento de que la justicia social —o una mejor distribución de los ingresos y la riqueza— es precondition para resolver los problemas alimentarios y de bienestar, en general que afectan a las poblaciones urbanas de los países en América Latina. Otro tiene que ver con la necesidad de referir los fenómenos —que analizamos por métodos distintos aunque técnicas muchas veces semejantes— a situaciones y dinámicas demográficas, económicas y políticas particulares. Así, si bien se considera necesario generalizar y utilizar niveles de referencia aceptados y reconocidos mundialmente sobre nutrición y salud, esto es suficiente. Cada lugar, región o país exige ajustes a las normas internacionales y requiere de una definición operativa de los términos para describir y explicar las necesidades sociales y los estados de nutrición y salud de su población. En tal sentido se pronunciaron los especialistas en ciencias biomédicas que presentaron ponencias sobre la situación nutricia y de salud en Buenos Aires, Santiago, São Paulo, Caracas, La Habana, San José, Guatemala y la ciudad de México.

De las interesantes ponencias presentadas por estos expertos puede concluirse, sin hacer justicia a la riqueza de sus interpretaciones, que el nivel de desarrollo (la urbanización y la industrialización) define los problemas de salud y nutrición así como las pautas o hábitos de consumo de las poblaciones. En efecto, coincidieron en señalar la primacía de enfermedades crónico-degenerativas en aquellas capitales o metrópolis más grandes y en países con niveles de desarrollo relativo más elevados, mientras que en las ciudades capitales más pequeñas, de países con menor desarrollo relativo, predominan enfermedades endémicas que reflejan condiciones de pobreza, higiene y limitada cobertura de servicios públicos. Asimismo, pusieron de manifiesto la importancia que en la actualidad tienen los atributos urbanos sobre los rurales en cuanto a problemas sociales (salud, educación) y económicos (empleo, ingresos) y, por tanto, a la necesidad de priorizar su atención.

América Latina, al igual que otras partes del mundo, se urbaniza en forma acelerada. La población de algunos países y los problemas que los aquejan son eminentemente ciudadanos. Los diagnósticos y recomendaciones así como los aspectos analíticos relevantes que se desprenden de los trabajos relativos a problemas de alimentación de las poblaciones metropolitanas reconocen implícita o explícitamente la importancia de este proceso, que parece irreversible, del crecimiento urbano. Sin embargo, aún en épocas recientes, los grupos humanos de elevados niveles de urbanización, con avances tecnológicos muy sofisticados que parecen se-

pararlos de su entorno y reducir drásticamente la “fricción” de la distancia en un mundo que nos parece más pequeño y es cada vez más interdependiente, están condicionados y sujetos al medio que los rodea. Esta relación, desde luego, no puede verse de manera simple o directa; está mediada por la historia y la evolución de la sociedad en términos de su forma de organizarse económica y políticamente. El reconocimiento de estos hechos y de la necesaria relación “bio-social” resultó ser de alguna manera el mensaje del taller y, por supuesto, fue uno de los temas centrales de discusión durante el encuentro.

Un aspecto más que quedó claramente expuesto —relacionado con lo anterior, y a pesar de divergencias más de tipo procedual que de fondo— es la necesidad de incorporar a los modelos de intervención que proponen las agencias internacionales y los sectores nacionales encargados de la salud y la alimentación, criterios que aseguren mayor eficiencia y eficacia. Por cierto, estos criterios son los mismos que se discuten en la teoría de la planeación: por un lado, soluciones integrales y, por otro, capacidad discriminatoria y selectiva. El primero se refiere, en nuestro caso, a que si bien los problemas de nutrición y salud no son iguales en el campo que en la ciudad, su solución no puede ser excluyente de alguno de estos ámbitos. Además, a que al abordarlos es necesario considerar aspectos sociodemográficos, económicos, políticos y culturales que caracterizan a la población y que determinarán o al menos condicionarán los resultados esperados. El segundo, enfatiza la necesidad de abandonar propuestas de política de carácter universal y que implícita o explícitamente consideren a las poblaciones y a los lugares como homogéneos, al intentar reducir o eliminar diferencias geográficas y sociales.

En efecto, para lograr consistencia interna y coherencia en las acciones, se señaló la importancia de incorporar estas consideraciones en cualquier modelo y (o) estrategia de acción. Es necesario tomar en cuenta a los distintos grupos etarios: niños, mujeres, ancianos, etc. Éstos a su vez deberán ubicarse socialmente según sus ingresos y ocupaciones, pero también geográficamente en ciudades (grandes, medianas o pequeñas y dentro de éstas en las áreas centrales o viejas y en las suburbanas o nuevas) o en el campo (y éste distinto, si se trata de regiones periféricas tradicionales, aisladas o no, o bien integradas y modernas).

Pero quedan otros aspectos: el vector de atributos no se agota sólo con las variables demográficas; debe incluir variables sociopolíticas, que si bien están implícitas en las primeras, es necesario especificar y hacer operativas. Además, la matriz de información no es suficiente en un solo plano; habrá que considerar la tempo-

ralidad de los fenómenos pues los lugares, las regiones y las comunidades son susceptibles de verse afectados por factores internos tanto como externos y cambian y se transforman continuamente.

En lo que sigue destaco en forma apretada lo que a mi juicio son algunos de los principales argumentos y conclusiones que se presentaron en las ponencias de los científicos sociales invitados al taller. Creo que además de fundamentar los aspectos antes señalados, pueden servir como insumos para construir un modelo analítico de las condiciones alimentarias y de salud de la población urbana y metropolitana de América Latina. Considero, por supuesto, que de manera amplia y profunda se discutieron brillantemente a lo largo del evento por todos los que en él participaron.

En uno de los trabajos que sirvieron de referencia al enfoque social de los problemas de salud y nutrición, Cynthia Hewitt de Alcántara nos recuerda que durante la última década los países de América Latina resintieron el impacto de una profunda recesión que se vio acompañada por políticas de reordenación macroeconómica (eliminación de subsidios a productores y consumidores, entre otras medidas) y de reestructuración institucional (apertura comercial y privatización) que afectaron sobremanera la vida de toda la población. La autora aclara que no todos los grupos sociales urbanos se vieron afectados de la misma manera, lo cual modificó diferencialmente su acceso a la alimentación.

Los indicadores generales (como cambios en los precios al consumidor, la caída del salario real, la proporción de ingreso destinado al consumo de alimentos, etc.), si bien permiten adentrarnos en esta problemática, encubren circunstancias particulares de los diferentes grupos —unos más vulnerables que otros— y de sus formas específicas de respuesta a la crisis.

En este contexto, la autora define como “sistema alimentario” [urbano] al conjunto de estrategias familiares y comunitarias que se condicionan por una red de relaciones económicas, sociales y políticas que involucran desde al productor agrícola hasta al consumidor urbano o rural. Cualquier acción, concertada o no, deliberada o no, de alguno de los agentes sociales en su papel de productores o de consumidores, afectaría, por tanto, las opciones de los integrantes de este sistema. Es obvio, nos dice la autora, que el Estado constituye un elemento central en el contexto macrosocial que condiciona las opciones de alimentación, especialmente de los grupos sociales más vulnerables. Sin embargo, sus acciones no están libres de inconsistencias y dilemas distributivos que han dado lugar a organizaciones civiles y han movilizadado a los grupos afectados. Para Hewitt de Alcántara es a través de estas acciones como los grupos locales más o menos afectados en sus niveles de

ingreso han podido, a partir de estrategias de aprovisionamiento, enfrentar la crisis de los ochenta.

El problema, nos dice finalmente, es que, por un lado, la población tiene un número reducido de opciones: "asegurarse de manera privada un ingreso familiar adecuado, organizarse en grupos de ayuda mutua [...] o depender de la caridad". Por el otro, la globalización y la necesidad de reestructuración económica "fijan límites reales al papel que puede asumir el sector público dentro del sistema alimentario de los países latinoamericanos".

El futuro no parece halagüeño. Si la tasa de crecimiento de la población urbana se mantiene estable durante los próximos 30 años, tendremos, nos dice Paul Lunven, más de 3.4 billones de personas viviendo en ciudades, lo cual representa más de 50% de la población mundial. El fenómeno trae consigo problemas que parecen insuperables para los países en desarrollo, que son los que más crecen. No se tienen ni los medios ni los recursos necesarios para hacerles frente; se afecta la producción agropecuaria al imponerse un modelo alimentario que desecha alimentos tradicionales; las ciudades ocupan tierras agrícolas, consumen agua que extraen de cuencas lejanas, así como otros productos o recursos naturales, entre los que se incluyen los forestales, todo lo cual contribuye a deteriorar el medio natural y, hemos visto, las condiciones ecológicas del planeta.

La propuesta de Lunven propende a diseñar políticas realistas que abarquen el problema en su totalidad. Toma como antecedentes y referencias las misiones de la FAO en diversos países en África, Asia y América Latina, presentando una interesante síntesis de los problemas, las estrategias de intervención y sus limitaciones. A partir de esto concluye que si bien es necesario crear infraestructura urbana adecuada, tomar medidas de política fiscal y monetaria, educar a la población y capacitar recursos humanos, es imprescindible empezar por revitalizar el campo.

Roberto Christen, por su parte, se refiere concretamente a un ejemplo de intervención en Cucuta, Colombia, en la frontera con Venezuela. El proyecto se diseñó teniendo como propósito iniciar un proceso que llevara a la comunidad a una situación de crecimiento autosostenido. Para ello se contempló la siguiente estrategia: la venta, a un precio muy reducido, de una canasta de alimentos; la identificación de familias a las que se compensaría con una canasta por algún tipo de trabajo que realizara uno de sus miembros y, finalmente, la creación de un fondo de crédito rotatorio con carácter comunitario, formado con los ingresos obtenidos a través de la venta de estos alimentos, que sirviese para apoyar la puesta en marcha de pequeños proyectos productivos (microem-

presas), así como para la adquisición de materiales de construcción para obras de infraestructura social.

Los resultados fueron exitosos. Christen reporta que al término del proyecto funcionaban más de 170 microempresas. Se logró así, no sólo que las familias fuesen autosuficientes sino productivas. De hecho, nos dice el autor, paradójicamente, el proyecto de emergencia implantado por la agencia del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Cucuta “se inicia realmente como proyecto de desarrollo en el instante en que termina el periodo de ayuda alimentaria del PMA como tal”.

Otra forma de intervención, además de la que se ejerce a través de agencias internacionales, es la que pudiera resultar de las organizaciones no lucrativas o no gubernamentales (ONI u ONG). Thomas Reiner busca tipificar y describe cuáles son sus alcances; por qué y para qué son importantes; cuál es el impacto que tendría su participación en la solución a los problemas de la pobreza en áreas urbanas frente a otras organizaciones; qué pudiera esperarse y cómo podría definirse tal participación para terminar su breve artículo con una reflexión —a partir de experiencias concretas—, sobre la posibilidad de que las ONI trabajasen con el sector público en algunos proyectos específicos y las posibles consecuencias que pudieran derivarse de esta colaboración.

El análisis de la pobreza se vincula —se basa— en el análisis de la pobreza alimentaria en particular. Julio Boltvinik se refiere a los aspectos conceptuales para integrar teóricamente problemas como la desnutrición, el subconsumo y las necesidades alimentarias. Para ello propone una integración teórica del concepto de “entitlements” desarrollado por Amartya Sen (1981) en *Poverty and Famines*, Oxford, y las formas de acceso a satisfactores y fuentes de bienestar del hogar. Insiste en que un análisis de la evolución y alcances de la pobreza en nuestros países durante las últimas dos décadas, tiene que complementarse con el análisis de las características sociodemográficas de los hogares y de la asociación entre el proceso macroeconómico y la incidencia de la pobreza alimentaria. Boltvinik hace referencia a sus propios trabajos en donde traduce estos conceptos a variables empíricas. No se trata —nos dice— de referir la pobreza alimentaria a cantidades de alimentos, pues es necesario “distinguir entre la necesidad humana de alimentación y la necesidad alimentaria del animal, de lo cual se deriva la distinción entre pobreza alimentaria y nutrición deficiente” (subrayado nuestro).

Cabe igualmente señalar que la alimentación, en el ámbito urbano se satisface, principal pero no exclusivamente, por la vía mercantil, lo que permite concluir que el déficit de esta fuente de

bienestar se explica por el ingreso familiar o de los hogares donde —apunta— el concepto de “entitlements” o “titularidades”,² es particularmente fructífero. Aquí, desde luego, se pueden incluir costumbres familiares según las cuales, los miembros tienen o se asignan derechos para disponer de los alimentos por sobre el resto de la familia. En otras palabras, en condiciones limitativas de pobreza extrema y como parte de una estrategia de sobrevivencia, el padre o los miembros masculinos, por ejemplo, tendrán derecho a la mejor parte por encima de la madre y los demás miembros femeninos de la familia. De aquí que el señalamiento de Boltvinik de vincular en el análisis las características sociodemográficas de la población cobre suma relevancia, pues la importancia de consideraciones macrosociales tanto como antropológicas, en la medición de la pobreza, no puede soslayarse.

Enrique Hernández Laos nos presenta un modelo prospectivo “para erradicar la pobreza en México” en el que la medición correcta del fenómeno determina las posibles conclusiones e interpretación de los resultados. Hace referencia a varias definiciones de pobreza utilizadas por diversos organismos que han intentado medirla, como el concepto de necesidades básicas y el de línea de pobreza. Todas parten de la capacidad de los hogares para satisfacer necesidades esenciales. El autor destaca la diferencia entre insuficiencia de ingresos de los hogares y desigualdades sociales en la distribución del ingreso, como determinantes de la pobreza y, por tanto, de la adquisición de bienes alimentarios.

Con base en esta distinción, Hernández Laos propone tres escenarios prospectivos de largo plazo (al año 2007) mediante los cuales podría eliminarse la pobreza en México. La diferencia entre éstos radica precisamente en la forma de combinar el crecimiento económico —que pudiera influir en el ingreso familiar— y la distribución del ingreso de los hogares o equidad social. Todo ello en el contexto de la apertura comercial del país y la inminencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) que afectaría directamente la producción de básicos y seguramente también las pautas de consumo de alimentos entre la población urbana en particular. De acuerdo con sus estimaciones, en las áreas urbanas y rurales del país, durante el periodo 1963-1984 la incidencia de pobreza extrema disminuyó sistemáticamente debido a la reducción de la pobreza extrema en las áreas urbanas —que, por cierto, cada vez

² Es decir, “la habilidad [derechos] de las personas para controlar alimentos [y otros bienes] a través de los medios legales disponibles en una sociedad [y, quizá, costumbres ancestrales no necesariamente incorporadas en la Ley], incluyendo la producción, distribución o comercialización de éstos...”.

concentraron una mayor proporción de la población nacional. Contrariamente a esta tendencia, la pobreza extrema en el medio rural creció en los sesenta; se redujo en la siguiente década y aumentó nuevamente en los ochenta para alcanzar a poco más de la mitad de la población rural pobre del país.

Sin embargo, con una transferencia de población del campo a las ciudades durante las últimas tres décadas, la importancia absoluta de la pobreza urbana se habría incrementado, para representar —en la primera mitad de los ochenta— 60% de la población pobre del país (súbrayado nuestro). De ahí que pueda concluirse que en términos absolutos el problema de la pobreza tiene en la actualidad una dimensión preferentemente urbana, aunque en las áreas rurales, si bien en números absolutos los pobres son menos, cada vez lo son más.

En su trabajo, Clara Jusidman y José Manjarrez tocan varios aspectos del consumo alimentario de los pobres urbanos en la ciudad de México. Nos describen la experiencia reciente de la intervención pública a través de la creación de organismos, y un marco legal y normativo para atacar el problema de la alimentación en México. Todo ello en el contexto de la crisis y la recesión de la economía que, en la década de los ochenta, afectó a la población de bajos recursos, tanto en el propio ingreso-salario como en el consumo por efectos inflacionarios.

Estos autores se refieren explícitamente a los trabajos llevados a cabo en el Instituto Nacional del Consumidor (Inco) para conocer el impacto de la crisis en los niveles, estructuras y conductas alimentarias de la población pobre de la ciudad de México, así como al tipo de intervenciones desarrolladas por ese organismo. Destacan la importancia de la difusión de información oportuna y veraz pero sobre todo, que responda selectivamente a necesidades diferenciadas. En efecto, dicen, “la población muestra gran aprecio por la información y orientación científicamente fundada en materia de alimentación”, pues éste es un asunto que preocupa y ocupa cotidianamente a la mayoría. Sin embargo, los programas y acciones de orientación y educación nutricia y sobre alimentos, a través de los medios comerciales privados, no son los idóneos, pues omiten las diferenciaciones y están cargados de valores ajenos, muchas veces, a los de una comunidad que se distingue por sus diferencias y pluralidad de opiniones y necesidades.

En su reporte sobre la situación demográfica de México y el avance del Programa Nacional de Población, los funcionarios del Consejo Nacional de Población (Conapo) resaltan, entre otras, las desigualdades intraurbanas, destacando la marginación, la pobreza y la desnutrición como los indicadores apropiados para medir-

las. Señalan que de acuerdo con los datos recientes del Inco, en 1989 los sectores urbanos con menos recursos destinaban hasta 60% de su salario mensual a la compra de alimentos, mientras que los de mayores recursos gastaban sólo 25% de sus ingresos; por otro lado, mientras que los subsidios a productos básicos se reducían, la “canasta básica alimentaria” había sufrido fuertes incrementos que alcanzaban hasta 22% anualmente.

Ante este deterioro de la situación, nos informan que el Estado ha recortado el apoyo de mejoramiento nutricional en cuanto al número de beneficiarios. Así, por ejemplo, si en 1984 se proporcionaron 232 raciones per cápita a 865 mil escolares, en 1990 los datos indican que fueron 4 millones 624 mil personas las beneficiadas pero sólo con 25 raciones per cápita, una reducción dramática de 58% de un año al otro. De aquí que Urbina, Sandoval y Pamplona insistan en el estado de emergencia en que se encuentran los grupos beneficiados que ahora se convierten en vulnerables, incluidos adultos y niños.

La población de escasos recursos en la ciudad de México ha reducido su gasto per cápita en alimentos básicos entre 1981 y 1988 en aproximadamente 30%, según la encuesta de seguimiento que levanta el Inco, al tiempo que aumenta la compra de alimentos producidos con harinas refinadas, azúcares o bebidas alcohólicas —algo parecido a lo que reportaron los especialistas cubanos sobre lo que sucede en su país. En este contexto y con 40% de los 30 millones de mexicanos bajo la línea de pobreza viviendo en las ciudades, la alimentación adecuada de la población urbana (y rural en extrema pobreza vid. supra) se convierte en asunto estratégico si se considera desde el lado de la producción de alimentos. Urbina et al., indican que así lo reconoce el Programa Nacional de Alimentación (PNA) 1990-1994. El gran reto, como bien lo señalan, es encontrar estrategias para los diversos sectores y programas, así como las coincidencias que alienten la colaboración de aquéllos en acciones conjuntas e integradas para beneficio de la población más débil y vulnerable y, desde luego, de aquella que incluye el PNA como grupos de riesgo o en estado crítico que sería el caso de la población cuyos ingresos familiares no son suficientes para cubrir necesidades nutricias básicas.

Los mismos políticos reconocen la importancia de tomar medidas sectoriales e institucionales. El asambleísta del D.F., Demetrio Sodi de la Tijera señala con claridad en su visión de conjunto, los límites que caracterizan a los mecanismos que rigen al comercio de alimentos por mayoreo y por menudeo en la ciudad de México. Se requiere, dice, introducir una mayor competencia en el mercado mayorista y, en general, tomar acciones para moderni-

zar integralmente el mercado de menudeo en la ciudad. En el caso del primero, Sodi expresa que existe una elevada concentración, no sólo en la distribución de los productos sino que abarca también la producción de los mismos. Aquí se conforman estructuras únicas de producción-transporte-almacenaje y venta a gran escala, que no dan lugar a intermediarismo. De hecho, dice, se trata de una jerarquía de mayoristas frente a los pequeños productores que por no tener acceso a créditos y carecer de insumos, tecnología, lugares de almacenaje, etc., no tienen otra opción que entregar a aquéllos su producto para que los grandes lo comercialicen en cascada a los compradores de gran volumen.

En cuanto al sistema de comercio por menudeo, Sodi distingue entre el que sirve a los grupos de altos ingresos y que “compite ventajosamente con las cadenas de tiendas más modernas del mundo” y aquella red de comercios populares en pequeño que atiende a las clases pobres de la ciudad de México. Este subsistema incluye a los tiangueros, mercados sobre ruedas, “la tienda de la esquina”, etc., sobre este último, difícilmente puede esperarse un control sanitario o una tecnología avanzada para el manejo de los alimentos. Y si bien los productos se consiguen más baratos o en “pequeñísimas” y “convenientes” porciones, se trata, como dice el autor, “de productos ‘de tercera’ a precios ‘de segunda’”, lo que aumenta el beneficio de los tenderos al tiempo que pone en riesgo la salud de la clientela.

En el contexto de la privatización (por ejemplo Conasupo) no es claro que una solución de mercado como la que propone Sodi evite una mayor concentración o mejore el control sanitario y proteja los intereses de los consumidores. Él mismo enfatiza que se requiere mayor participación gubernamental a partir de programas integrales que abarquen lo mismo a la producción que a la obtención de mercancía de mejor calidad, así como la inversión en infraestructura básica (agua), y la capacitación para el manejo higiénico de los productos, desde que salen del productor hasta que llegan al consumidor final. Esto será —creemos— sólo el comienzo de un proyecto modernizador del abasto de alimentos que eleve la eficiencia, pero que reduzca la inequidad en la ciudad de México y en nuestro país.

A la luz de los anteriores análisis parece impostergable la tarea de investigar y profundizar en todos estos aspectos con el fin de apoyar modelos de intervención y políticas orientadas a resolver los profundos problemas de alimentación y salud de las mayorías urbanas que forman nuestros países. Los resultados de las mesas de trabajo y, en general, los trabajos presentados en el taller reflejan también este interés.

Con la edición completa de los trabajos en un número especial de *Archivos Latinoamericanos de Nutrición* (1992), los objetivos de los patrocinadores y de los organizadores de este evento se habrán cumplido plenamente. Si el mensaje que inspiró la celebración de este II Taller Latinoamericano sobre Nutrición y Salud en Áreas Urbanas logra inscribirse en futuros proyectos de investigación, y las recomendaciones de los participantes sirven para el diseño de políticas y estrategias de intervención públicas o privadas, el esfuerzo desplegado por los que apoyaron e hicieron posible la realización del taller, incluidos aquellos que lo respaldaron financieramente, se verá premiado más allá de sus expectativas.

