

Seguimiento de las inversiones gubernamentales en nutrición a nivel nacional

Patrizia Fracassi, Clara Picanyol, 3 de julio de 2014

1. Introducción

Es fundamental que los responsables de las políticas cuenten con datos confiables para priorizar, planificar y tomar decisiones sobre la asignación de recursos, así como también para monitorear y evaluar la implementación de las políticas. El seguimiento de los recursos es una herramienta importante para fomentar la transparencia y puede utilizarse con fines de promoción.

Un marco flexible puede resultar útil como punto de partida y puede servir de orientación a los gobiernos que planean establecer un sistema de seguimiento financiero para la nutrición. El marco debe poder adaptarse a los países a partir de los datos y la capacidad disponible en cada sistema.

El propósito de esta nota es debatir sobre una estrategia que permita realizar un seguimiento de los recursos financieros para la nutrición utilizando los presupuestos nacionales publicados en línea como fuente de datos. El objetivo principal es obtener una **tendencia histórica de las asignaciones presupuestarias para la nutrición dentro de un país**.

2. Fuente de datos

El **presupuesto nacional** es una declaración exhaustiva de los planes financieros gubernamentales que incluye el gasto, los ingresos, el déficit o excedente y la deuda. El presupuesto nacional es el principal documento de la política económica del gobierno, e indica cómo los gobiernos planean utilizar los recursos públicos para cumplir los objetivos de la política.

Un equipo de dos asesores llevó a cabo una revisión documental durante tres semanas para buscar el presupuesto nacional en el sitio web del Ministerio de Finanzas o Hacienda del gobierno relevante. Simultáneamente, fueron contactados varios expertos en finanzas y Puntos focales de SUN para que asistan en la búsqueda. El equipo pudo revisar 28 presupuestos nacionales de 51 países (55 %).

Dentro de los 28 presupuestos nacionales revisados, fue posible identificar los **ministerios** que podrían contener el gasto en nutrición. Los sectores de salud, educación y agricultura parecen tener sus propios ministerios en los 28 presupuestos revisados. Además, cada una de las siguientes áreas funcionales aparece en el título de los ministerios de al menos un país, y algunas áreas en varios países: recursos hidráulicos, familia, género, asuntos de la mujer y el niño, bienestar social, desarrollo de la comunidad, juventud, medio ambiente, trabajo, gobierno local, desarrollo rural, cultura, deportes y pesca.

Se encontró un **departamento de nutrición o equivalente** (por ejemplo, un centro de costos) en seis países, dentro del Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura o la Oficina del Primer Ministro o el Presidente.

Fue posible descomponer 21 presupuestos nacionales hasta llegar al **nivel de los programas**. Solo 10 de los países con estos presupuestos demostraron contar con un programa claro orientado a la lucha contra la nutrición.¹ Estos programas se encuentran mayormente dentro del Ministerio de Salud, aunque en algunos casos se encontraron en el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura, un Ministerio de Caciquismo y Asuntos Indígenas o un Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Salud Materna e Infantil.

Acerca de la partida presupuestaria para la nutrición: a veces los países usan este término para referirse a una partida del presupuesto que se concentra en las intervenciones específicas sobre la nutrición. Esto hace que el seguimiento sea un proceso mucho más fácil y directo. Sin embargo, la forma en la que las intervenciones sobre la nutrición se reflejan en los presupuestos nacionales depende del formato del presupuesto. Los gobiernos pueden elegir reflejar las inversiones específicas en la nutrición a nivel de los departamentos, los programas o las actividades. De manera similar, para aquellos gobiernos que proporcionan información sobre las metas o los resultados específicos vinculados a asignaciones presupuestarias, la información sobre las intervenciones sobre la nutrición puede proporcionarse al nivel del objetivo en relación con diversas partidas presupuestarias para distintas secciones.

3. Usuarios de los datos

El seguimiento de las asignaciones presupuestarias requerirá de al menos **una o dos personas de cada país que reúnan datos** sobre el presupuesto nacional y los documentos relacionados relevantes. La duración de la tarea dependerá de la estructura del presupuesto y el nivel de detalle. La persona encargada de este ejercicio debe estar familiarizada con el presupuesto nacional y el sistema financiero público del país. Idealmente, esta persona debe provenir del Ministerio de Finanzas o de una unidad de planificación dentro del gobierno. Se necesitará un tiempo considerable para que la persona consulte los documentos de los programas de los ministerios relevantes.²

Una vez que se complete el trabajo preliminar (es decir, el análisis preliminar y la identificación de inversiones potenciales relacionadas con la nutrición en el presupuesto nacional publicado, ver el Paso uno a continuación), esto deberá debatirse con los representantes de otros sectores, que están familiarizados con los programas incluidos (o excluidos) del ejercicio de recolección de datos. Los resultados obtenidos en este ejercicio deben debatirse dentro de la plataforma multiactor nacional para la nutrición. A modo indicativo, se puede esperar una **reunión técnica de un día** para validar la información financiera antes de su inclusión en los informes anuales y su difusión pública.

4. Estrategia propuesta

4.1 Contextualizar el presupuesto nacional

¹ Estos programas se identificaron a través del nombre con una búsqueda rápida por palabra clave con la palabra “nutrición”; se encontró que 21 de los 28 países revisados cuentan con presupuestos desglosados hasta el nivel de programas o proyectos (al menos a un nivel de detalle medio de clasificación funcional). Esto debe ser validado por los países. Referencia: Picanyol y Misgar, 2014.

² Solo a título informativo: El investigador internacional que realizó la revisión documental trabajó durante dos días en el Presupuesto Nacional de Ghana y durante cuatro días en el Presupuesto Nacional de Nigeria solo para identificar inversiones potenciales relacionadas con la nutrición a nivel de los programas mediante una búsqueda por palabra clave. La revisión documental se basó en información disponible públicamente; no se le solicitó información más detallada a los países.

Se recomienda realizar un análisis preliminar siguiendo una serie de parámetros para contextualizar el presupuesto nacional antes de pasar a revisar los programas en mayor profundidad.

Sugerimos los siguientes cuatro parámetros para introducir el presupuesto nacional:

1. **Asignación presupuestaria gubernamental per cápita:** esto proporciona una descripción general directa de la asignación presupuestaria gubernamental per cápita basada en la cantidad total indicada en el presupuesto nacional.
2. **Porcentaje de presupuesto general asignado a ministerios claves para la nutrición:** esto mostrará la proporción del presupuesto nacional que se asigna los ministerios claves que se consideran sensibles a la nutrición. Los ministerios claves incluirían los más comunes: salud, educación y agricultura. Se incluirán sectores adicionales (por ejemplo, género, suministro de agua, protección social, etc.) a partir de la representación de ministerios específicos en la plataforma multiactor de SUN.
3. **Porcentaje del presupuesto total asignado a costos de personal en cada uno de los ministerios claves:** esto mostrará cuánto invierte cada ministerio en capacidad humana. Proporciona solo un indicador aproximado, debido a que la mayoría de los presupuestos nacionales no muestran un detalle de los costos de personal por tipo. Este indicador puede presentarse como *asignación presupuestaria gubernamental per cápita para personal en cada uno de los ministerios claves*. Es probable que en la mayoría de los países los costos de personal se cubran a nivel ministerial y no se incluyan en programas específicos.
4. **Porcentaje de presupuesto nacional transferido a niveles subnacionales:** esto proporcionará una indicación inmediata de cómo funcionan las asignaciones presupuestarias en diferentes países. En países descentralizados, es posible que todo esté disponible a nivel nacional como una lista de transferencias a gobiernos subnacionales, sin un detalle de cómo se utilizan esas transferencias en cada uno de ellos. Este es el caso de Nigeria, donde alrededor del 50 % del presupuesto nacional se transfiere a gobiernos subnacionales (estados y gobiernos locales) y no se proporciona mucha información sobre cómo se asignan esos fondos a cada sector.

4.2 Marco para el seguimiento de recursos gubernamentales para la nutrición a nivel de los programas

Esta revisión de los 28 presupuestos nacionales publicados demuestra que, en el mejor de los casos, la información pública disponible sobre los recursos domésticos para la nutrición se limita a lo siguiente: 1) el **nombre del programa**, 2) una **descripción del programa** breve y genérica, 3) un organismo de "**supervisión**" (o el organismo con la autoridad para incurrir en gastos para el programa); y 4) el **importe total** asignado al programa. Solo en unos pocos casos es posible descomponer el programa a partir de las actividades y el origen de los fondos.

A partir de esta revisión, una metodología de tres pasos se está convirtiendo en la forma más aceptable y viable para realizar un seguimiento de los recursos para la nutrición a nivel de los programas. Este ejercicio de recolección de datos, que le permite a los gobiernos realizar un seguimiento de las tendencias en las asignaciones presupuestarias, será más efectivo si se utiliza una metodología común acordada y un marco de categorización, de manera que se documenten detalladamente todos los pasos del proceso y se proporcionen las fuentes de los

datos específicos. La presentación de los resultados debe establecer claramente lo que cubren y lo que no cubren las cifras estimadas.

- **Paso uno** (*ver Anexo A para obtener más detalles*): identificar los programas relevantes a través de una búsqueda por palabra clave³
- **Paso dos** (*ver Anexo B para obtener más detalles*): determinar si los programas hallados entran en la categoría de inversiones “específicas para la nutrición” o “sensibles a la nutrición”. Las asignaciones presupuestarias “específicas para la nutrición” serían aquellas que se encuentran dentro de un departamento o programa de nutrición, o lo que se conoce como una partida presupuestaria para la nutrición. Para ser “sensible a la nutrición”, un programa debe abordar las causas subyacentes de la desnutrición y, especialmente, beneficiar a los sectores más vulnerables de la población, como las mujeres y los niños. La existencia de un Marco Común de Resultados puede ayudar de forma efectiva a los sectores a decidir qué programas incluir.
- **Paso tres**: atribuir un porcentaje del presupuesto asignado a la nutrición. Se asignaría el 100 % del importe en el caso de los programas que se han categorizado como “específicos para la nutrición”, y el 25 % en el caso de los programas que se han categorizado como “sensibles a la nutrición”.⁴

El paso uno formaría parte de un trabajo preliminar, mientras que el paso dos y el paso tres requerirían de la estrecha colaboración de representantes de los sectores que estén familiarizados con los programas. Idealmente, el paso tres debería ser validado a través de una reunión técnica con participantes de la plataforma multiactor de SUN.

5. Limitaciones de la estrategia

A nivel global, será necesario esforzarse por acordar una metodología y un marco de categorización común que los países puedan utilizar como referencia y que puedan aplicarse fácilmente teniendo en cuenta las limitaciones de los sistemas actuales.

Obviamente, esto tiene un costo muy alto en términos de precisión, pero la información servirá a los propósitos de "seguimiento". Recomendamos que los esfuerzos por realizar un seguimiento de las inversiones en nutrición se concentren en permitirle a los países **realizar comparaciones en el tiempo dentro del país** utilizando una metodología y un marco de categorización que garanticen la transparencia y la reproducibilidad. Con respecto a esto, como el seguimiento de los presupuestos se realiza periódicamente, estos serán examinados más de cerca y aumentará la responsabilidad.

La revisión de los presupuestos nacionales reveló dificultades para obtener asignaciones que sean directamente comparables entre países, debido a los diferentes formatos y definiciones utilizados para reunir las asignaciones de acuerdo con clasificaciones económicas y funcionales. **La comparación directa entre países puede generar errores de interpretación y debería evitarse.**

³ Los asesores realizaron una prueba con una lista de palabras claves que se encuentra en proceso de finalización.

⁴ Esto coincide con la atribución acordada por la Red de donantes de SUN para los programas categorizados como "sensibles a la nutrición".

6. El camino a seguir

- Para noviembre de 2014: acuerdo final sobre la metodología y el marco de categorización para permitirle a los gobiernos de los países miembros de SUN realizar un seguimiento de sus asignaciones presupuestarias para la nutrición y coordinar mejor sus esfuerzos con los de los socios no estatales.
- Para diciembre de 2014: selección de una empresa consultora que ayude a los gobiernos de los países miembros de SUN a completar el ejercicio de recolección de datos.
- Enero – mayo de 2015: ejercicio de recolección y análisis de datos en los países dentro del Movimiento SUN.
- Junio – julio de 2015: presentación e intercambio de datos a través del Informe de Progreso de SUN de 2015, el sitio web de SUN y el Informe Global de Nutrición de 2015.

7. Documentos de referencia:

Anexo 1: documento detallado sobre el seguimiento de los recursos gubernamentales para la nutrición a nivel nacional

Anexo 2: acceso a los datos de los recursos gubernamentales para la nutrición (resultados de la revisión documental de fuentes de datos publicadas)

Anexo 3: matriz país por país

Anexo 4 y Anexo 5: detalles de Ghana y Nigeria

Anexo A

Paso uno: Palabras claves (lista tentativa)

El Movimiento SUN proporcionó una lista *inicial* de palabras claves para probar la metodología. El primer paso es identificar los ámbitos sectoriales claves; luego, dentro de cada ámbito, identificar los programas relevantes. Esto da cuenta del universo de las inversiones que pueden contribuir potencialmente a la nutrición.

1. Identificar los ámbitos sectoriales claves (o ministerios competentes) o programas nacionales autónomos.
 - a. *Palabras claves* (ejemplos) para identificar ámbitos sectoriales (o ministerios competentes): salud, educación, agricultura (y pesca y gestión de recursos naturales), infraestructura, empleo, gobernanza, género, protección social, suministro de agua, sector privado.
2. Dentro de los ámbitos sectoriales (o ministerios competentes) o programas autónomos, identificar subprogramas, temas, áreas de interés y objetivos de las políticas relevantes.
Palabras claves (ejemplos):
 - a. **Salud:** nutrición, salud materna, neonatal, infantil y adolescente, enfermedades no transmisibles, estilos de vida saludables, higiene, micronutrientes, prácticas de alimentación, desnutrición, planificación familiar o salud reproductiva, VIH/SIDA y TB.
 - b. **Agricultura:** productos básicos, productos no básicos, frutas y vegetales, recursos animales, recursos pesqueros, servicios de extensión, cooperativas y pequeños

- productores, ayuda alimentaria, asistencia, agricultura familiar, alimentos, seguridad alimentaria, hambre, desarrollo rural, bioenriquecimiento, salubridad de los alimentos. Extraer, si es posible, solo lo que se hace para mejorar los mercados nacionales (frente a lo que se hace para exportación).
- c. **Infraestructura:** agua apta para consumo, saneamiento ambiental, tecnologías de información y comunicación para áreas rurales, caminos en áreas rurales.
 - d. **Educación:** educación de la mujer, educación rural, educación secundaria de la mujer, alimentación escolar, educación temprana del niño.
 - e. **Protección social y redes de seguridad:** podrían encontrarse dentro de ámbitos sectoriales específicos o como sectores autónomos.
 - f. **Gobernanza:** gobernanza local, descentralización, participación de la sociedad civil, transparencia, empoderamiento de las mujeres, reducción de la desigualdad de los ingresos, reducción del déficit de capital, responsabilidad, derechos de la mujer y el niño, seguridad pública, basado en la evidencia.
 - g. **Empleo:** desarrollo de recursos humanos a nivel nacional, de los distritos y de las comunidades, licencia por maternidad, lugares de trabajo que valoran a la familia.
 - h. **Sector privado:** buen gobierno corporativo a favor de los pobres, pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado nacional.
 - i. **Enriquecimiento de los alimentos:** podría estar dentro de ámbitos sectoriales específicos.

Anexo B

Paso dos y Paso tres: Determinar qué incluir como “sensible a la nutrición” y qué excluir como “no sensible a la nutrición”

Esta categorización adicional requiere de lo siguiente: 1) una estrecha colaboración con representantes sectoriales, que conocen el contenido de los programas identificados a través de la búsqueda por palabra clave y/o; 2) obtener la descripción del programa para comprender mejor cómo contribuye el programa a los resultados generales sensibles a la nutrición, que se explicitan en el diseño a través de actividades, indicadores, resultados previstos y poblaciones objetivo.

Resultados generales sensibles a la nutrición⁵

Estos resultados generales, utilizados para medir el grado de sensibilidad a la nutrición, se basan en el marco conceptual para la nutrición (UNICEF, 1990), el documento de referencia "Addressing Undernutrition in External Assistance" ("Abordar la desnutrición en la ayuda externa", CE, 2011) y la Estrategia del Movimiento SUN de 2012-2015.

A. A nivel individual (niños, mujeres adolescentes o mujeres):

- aumentar el poder de compra de las mujeres (ejemplos: redes de seguridad, transferencias de dinero en efectivo);
- mejorar el acceso de mujeres, niños y/o mujeres adolescentes a alimentos nutritivos (ejemplos: diversificación de la agricultura/ganadería, bioenriquecimiento, salubridad de los alimentos, mayor acceso a los mercados);
- mejorar la calidad y/o las cantidades de la dieta de mujeres, niños y mujeres adolescentes (ejemplos: promoción de la calidad/diversidad, dietas nutritivas, cantidad/ingesta de energía en hogares con inseguridad alimentaria, estabilidad, ingesta de micronutrientes, cupones, acceso a mercados);
- mejorar el acceso de mujeres, niños y mujeres adolescentes a la atención médica primaria (ejemplos: atención médica de madres y niños, salud reproductiva, complementos alimenticios, alimentación terapéutica, apoyo de la lactancia);
- mejorar el acceso al cuidado de los niños (es decir, el cuidado de los niños que no cubren los servicios de salud);
- mejorar el acceso de mujeres, niños y mujeres adolescentes a agua, saneamiento e higiene (ejemplos: acceso a letrinas, acceso a agua segura, mejora de la higiene);
- mejorar el acceso de las mujeres adolescentes a la educación/las escuelas;
- mejorar el conocimiento/generar conciencia sobre la nutrición en audiencias relevantes (ejemplos: incluir la educación nutricional en los planes de estudio de la educación primaria y secundaria, anuncios de radio y televisión dirigidos a los hogares vulnerables y los responsables de la toma de decisiones, campañas de concientización sobre la nutrición...);
- aumentar el empoderamiento de las mujeres (ejemplos: acceso a crédito, agricultura en pequeña escala cargo de mujeres, apoyo a grupos de mujeres).

B. Nivel nacional:

- gobernanza mejorada de la nutrición (ejemplos: aumento de la coordinación de participantes y políticas de nutrición, establecimiento de presupuestos que contribuyen específicamente a la nutrición, mejora de los acuerdos institucionales para la nutrición, sistemas de información de nutrición mejorados, integración de la nutrición en las políticas y los sistemas);
- aumentar la legislación sensible a la nutrición (ejemplos: legislación sobre enriquecimiento de los alimentos, derecho a la alimentación, legislación para la implementación del Código de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna, salubridad de los alimentos).

C. Investigación

- aumento de la investigación con objetivos nutricionales

⁵ Red de donantes de SUN (diciembre de 2013): Metodología y nota de orientación para el seguimiento de las inversiones globales en nutrición