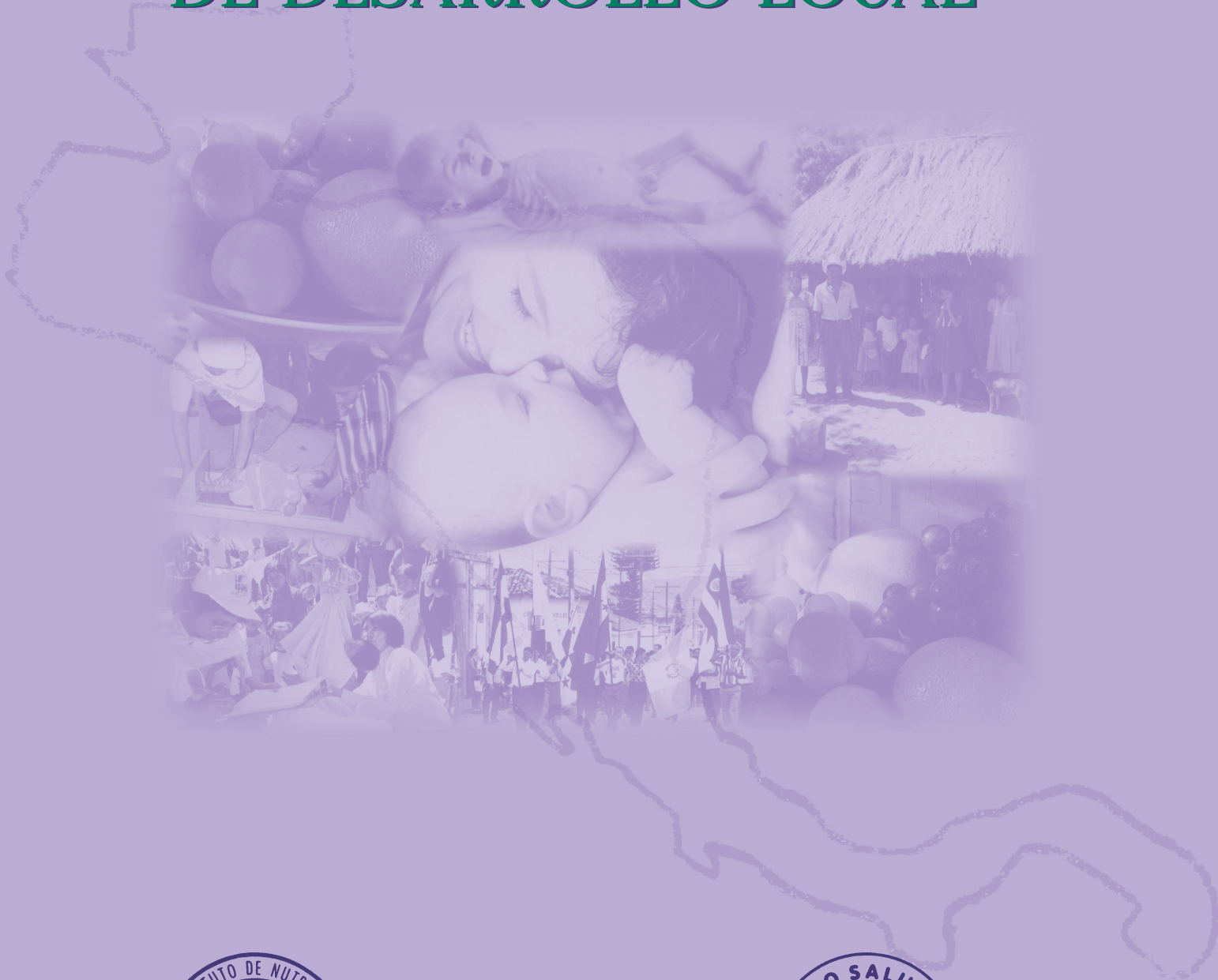


MODELO DE OPERACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL



INSTITUTO DE NUTRICION
DE CENTRO AMERICA Y PANAMA
INCAP



ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD
OPS

MODELO DE OPERACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL



I. INTRODUCCIÓN

A. Análisis de situación

Debido al círculo vicioso del subdesarrollo, el modelo de desarrollo en Centroamérica ha ido configurando problemas de pobreza, iniquidad y marginalidad en áreas geográficas postergadas. En estas áreas también se concentran y se agudizan los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional: esto está asociado a factores de tipo socioeconómico y político relacionados con el modelo de desarrollo imperante, el cual determina los desequilibrios y desigualdades que se ponen de relieve en la información disponible sobre las características territoriales en cada uno de los países (ver Árbol de Problemas).

Para explicar, entonces, el estancamiento y la pobreza de grandes grupos de población en territorios postergados, es importante destacar dos grandes grupos de factores que guardan una estrecha relación entre sí. El primero tiene que ver con la debilidad política y organizativa/gerencial de organismos que apoyan el desarrollo integral a nivel municipal; el segundo se relaciona con la respuesta institucional inadecuada que se le ha venido dando a las crecientes necesidades económicas y sociales de la población en estas áreas geográficas.

A pesar de la intencionalidad de descentralizar actividades y recursos a nivel municipal como estrategia viable de combate a la pobreza en el nuevo esquema de desarrollo, es importante reconocer la debilidad política y organizativa de los consejos municipales e instituciones públicas descentralizadas. Ello se debe, entre otros factores, al manejo vertical y centralizado de la cuestión pública y a la falta de formación adecuada en temas de gestión municipal; se nota, además, escasa y débil presencia técnica y poca participación de los representantes del sector público en los niveles descentralizados.

Se destaca, también, la ausencia de una participación social consciente y propositiva que logre cohesionar los diferentes esfuerzos de organismos no gubernamentales, de grupos de ciudadanos organizados, de fuerzas y sectores



ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL A NIVEL LOCAL





sociales comprometidos con el desarrollo humano y de actores claves del sector privado. Finalmente, es importante plantear que hay instituciones nacionales e internacionales de asesoría técnica en desarrollo humano y seguridad alimentaria y nutricional que tienen poca presencia en los niveles descentralizados, debido a que todavía tienen que cumplir con sus mandatos de continuar apoyando el desarrollo institucional de los niveles centrales de los países.

Por otra parte, es claro que la deuda social de los Estados con la población que habita estos territorios postergados está creciendo, en vista que sus demandas en los ámbitos económico y social no encuentran respuesta. Ello puede atribuirse, en primer lugar, al hecho que las intervenciones intrasectoriales que se han venido utilizando para el manejo específico de determinados problemas son cada vez menos efectivas: la experiencia está demostrando que los problemas deben ser atacados a partir de sus causas y del entorno de las personas. Es así, entonces, como se ha venido consolidando y afianzando el modelo y las intervenciones de desarrollo humano sostenible y se ha fortalecido el desarrollo de acciones con perspectiva intersectorial.

En segundo término, cabe señalar que, para enfrentar la crisis, tradicionalmente las familias más postergadas habían venido empleando estrategias de sobrevivencia o mecanismos de compensación local, familiar e individual que parecieran estar perdiendo vigencia: la venta de bienes familiares, los cambios en la distribución interna del ingreso familiar, la migración estacional y permanente, entre otros, actúan cada vez con menos fuerza como válvula de escape debido a la acumulación de problemas que tienen que ver con la falta de acceso político, social y económico de los grupos.

En tercer lugar, la evidencia sugiere que, a lo largo de la historia de Centroamérica ha habido una marcada tendencia a la desigual distribución de la inversión pública y privada en las distintas áreas geográficas de los países, creando, de esta forma, espacios privilegiados y fomentando la proliferación de zonas deprimidas, desde el punto de vista social y económico. De esta cuenta, las oportunidades de empleo productivo y los servicios sociales básicos no están localizados de manera equitativa en el territorio, lo cual condiciona la dinámica poblacional y la estructura de centros poblados al interior de las zonas de auge y de deterioro.

Asimismo, se observa en la región que, como resultado de los esfuerzos de estabilización y ajuste estructural, y dentro de las iniciativas de Reforma del Estado que han asumido todos los países, se ha venido dando una reducción en



el tamaño y atribuciones del sector público. Es evidente el cambio en el tipo y alcance de las medidas de intervención impulsadas en el área social, adoptándose cada vez con mayor fuerza, medidas de compensación de corto plazo, orientadas, más bien, a paliar los efectos negativos del ajuste, y no a impulsar transformaciones permanentes de largo alcance.

Finalmente, es claro, que a pesar de haber intentado fortalecer la capacidad de manejo financiero de las alcaldías, persisten graves problemas de recaudación y administración de recursos financieros, especialmente en lo concerniente a la formulación y operacionalización de estrategias de búsqueda de fondos extrapresupuestarios que se puedan conseguir en apoyo al desarrollo humano de estas áreas geográficas.

B. Características de la Propuesta Metodológica de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Procesos de Desarrollo Local en Fronteras Solidarias

La Propuesta Metodológica hace suya la conceptualización de la seguridad alimentaria y nutricional que la define como “un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”. El proceso de trabajo impulsado a partir de ahí ha tenido las siguientes características:

1. En el diseño y ejecución de la propuesta, se ha promovido la articulación entre el nivel central, departamental, municipal y local de los países.
2. Ha contemplado el desarrollo y reforzamiento de equipos multidisciplinarios de trabajo en función de las prioridades del desarrollo local.
3. La propuesta ha sido coherente con los modelos de descentralización del Estado adoptada por los países.
4. Su contenido concreto ha venido surgiendo del constante empoderamiento de la población para analizar problemas y plantear y ejecutar sus propias soluciones.
5. Ha buscado favorecer y estimular la coordinación de distintos esfuerzos de desarrollo local en las áreas geográficas en las cuales se viene trabajando.
6. Se ha venido apoyando los diferentes procesos con funcionarios del con funcionarios del INCAP ubicados en dos áreas fronterizas, los cuales están encargados de facilitar el desarrollo de la propuesta,

movilizar recursos, documentar permanentemente las lecciones aprendidas y sistematizar la experiencia para propósitos de su replicación en otras zonas del istmo.



II. MODELO DE OPERACIONALIZACIÓN

A. Requerimientos

A partir de un proceso de reflexión y análisis sobre las lecciones aprendidas en el camino recorrido, diferentes grupos en los países, así como el INCAP, reconocen la existencia de factores de éxito que pueden facilitar el logro de los fines y propósitos trazados en la búsqueda de la seguridad alimentaria y nutricional en procesos de desarrollo local. A continuación se hace un resumen de algunos de ellos.

1. De los países

1.1 Sector público nacional y municipal

Es imprescindible transformar la visión de desarrollo que deben emprender los países, y conseguir que los sectores público y privado, así como la sociedad civil, vislumbren la importancia de la inversión en capital humano como estrategia de desarrollo nacional, de manera de forjar un compromiso nacional y regional con el desarrollo humano de Centroamérica.

Por otro lado, y como elemento intrínseco del proceso de descentralización, las instituciones públicas del nivel nacional deben favorecer la institucionalización y sostenibilidad de los procesos y experiencias de autogestión local, garantizando el fortalecimiento técnico y gerencial de representantes sectoriales en los niveles descentralizados y apoyando la movilización de esfuerzos de asistencia técnica hacia los gobiernos municipales, sobre todo en aspectos de gerencia social para el desarrollo local. Otro elemento importante que el sector público nacional debe retomar es el cabildeo necesario ante los fondos de compensación social, para que se orienten los recursos nacionales y externos hacia proyectos de desarrollo humano a nivel municipal y comunitario.

Es necesario que el nivel municipal, a su vez, se comprometa con el cambio que hay que realizar para fortalecer su capacidad gerencial en el logro del desarrollo



humano, así como sus posibilidades de gestión territorial. Ello involucra, necesariamente, estar dispuestos a fortalecer destrezas que promuevan la articulación inter-institucional con organismos públicos y privados, y que faciliten el apoyo técnico permanente a los procesos de desarrollo comunitario. Debe existir, también, un sentimiento de solidaridad y apoyo mutuo que permita la construcción de procesos de intercambio de experiencias exitosas entre municipios y entre países.

1.2 Sociedad civil a nivel local

En el nivel local, el modelo requiere de los esfuerzos organizativos de la comunidad, del interés permanente de los comités y de la población para trabajar juntos en favor del desarrollo humano, y del avance firme de la confianza entre los miembros del equipo comunitario.

1.3 Sector privado

Con respecto a los organismos no gubernamentales que, generalmente en coordinación con las instituciones de gobierno, apoyan el desarrollo local, se hace necesario que ellas enfoquen su accionar hacia las prioridades contenidas en distintas iniciativas que ya están en marcha; debe buscarse, pues, la manera de ir potenciando esfuerzos e ir acumulando recursos y experiencia para consolidar los logros obtenidos. Es importante que los organismos también profundicen sus esquemas de promoción de la participación social, a fin de ir construyendo de manera colectiva una cultura de participación efectiva y consciente en procesos de desarrollo local.

Por otra parte, el sector privado organizado en cámaras y grupos empresariales debe asumir el compromiso de apoyar los esquemas de trabajo propuestos por este modelo de trabajo para el nivel local, realizando esfuerzos para comprender, internalizar, adoptar y aplicar el enfoque de promoción del desarrollo humano, como pilar esencial del modelo de desarrollo nacional. La apropiación del modelo de trabajo basado en el alcance de condiciones para la seguridad alimentaria y nutricional como estrategia de inversión en el capital humano de un país debe expresarse, de manera ineludible, en la voluntad de los grupos empresariales de acompañar los esfuerzos de movilización de recursos financieros, en apoyo a los procesos de desarrollo local.



2. Del INCAP

A partir de 1993, el INCAP reorientó sus prioridades, organización y recursos para poder contribuir a garantizar las condiciones para que Centroamérica viva en seguridad alimentaria y nutricional: esto ha significado ajustar planes y programas de trabajo en la sede y los países, a fin de insertar en estrategias y proyectos los enunciados básicos de la Iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A nivel regional, el INCAP ha establecido alianzas con secretarías e instituciones de la integración para incluir en sus planes y programas contenidos de seguridad alimentaria y nutricional. En cada país se ha dado prioridad a acciones de movilización de voluntades y recursos en favor de la iniciativa, así como al fortalecimiento técnico de programas nacionales que promueven la seguridad alimentaria y nutricional.

En el contexto descrito anteriormente, la institución debe comprometerse a seguir cumpliendo su función de abogacía y sensibilización ante los tomadores de decisión a nivel del sector público, tanto nacional como municipal y local, y grupos del sector privado que prioricen en su accionar el desarrollo local. Debe garantizar, además, su permanente apoyo a los países para la formulación y puesta en marcha de propuestas de seguridad alimentaria y nutricional a nivel local, facilitando la coordinación de esfuerzos entre diversos sectores, redes de instituciones y grupos que trabajan a este nivel.

Específicamente en lo que concierne a los procesos de transferencia de tecnologías concretas para alcanzar condiciones de seguridad alimentaria y nutricional, el Instituto se responsabilizará de ejecutar la asistencia técnica y capacitación requeridas, en sus campos de expertise; asimismo, colaborará con los equipos nacionales, municipales y locales en la búsqueda de iniciativas convergentes, para concretar alianzas con otros organismos que puedan complementar la asistencia técnica y la capacitación brindadas por la institución.

Finalmente, el INCAP contribuirá metodológica, operativa y, en algunos casos, financieramente, en el desarrollo de procesos de monitoreo y evaluación, enfatizando esfuerzos participativos de sistematización de las experiencias.

B. Experiencias

El modelo de operacionalización de la seguridad alimentaria y nutricional en procesos de desarrollo local se ha venido construyendo participativa y colectivamente a partir del estudio y reflexión de distintas experiencias que tanto el INCAP como los países centroamericanos han tenido en relación con procesos de desarrollo local. A continuación se resumen algunas de ellas.



1. En el INCAP

A fin de encarar los nuevos retos y los viejos problemas acumulados en la década de los 90's, el INCAP elaboró el Plan Estratégico 1991-2000 que postulaba el reforzamiento de la misión institucional, como organismo de integración centroamericana, enfatizando la pertinencia, eficiencia y oportunidad de la cooperación técnica. Por ello, se inicia el proceso de descentralización y focalización de la cooperación técnica y transferencia de tecnología hacia los países y al interior de los mismos.

Se conformaron, entonces, equipos multidisciplinarios de profesionales con presencia en los procesos nacionales de descentralización y desarrollo de Sistemas Locales de Salud (SILOS), con expresión directa en los niveles operativos del sector social y en estrecha relación con los problemas y soluciones identificados por la comunidad organizada.

Asimismo, surge a inicios de la década, el Programa de Sistemas Integrados de Agricultura, Alimentación, Nutrición y Salud (SIAANS), mediante el cual se organizó la validación y aplicación de tecnologías generadas y adaptadas por el INCAP, orientadas al manejo de factores asociados a los cuatro componentes de la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos.

El programa se basó en tres principios estratégicos: en primer lugar, se enmarcó en la priorización del desarrollo del capital humano que hacía suyo el modelo de Desarrollo Humano propuesto por diversos entes técnicos a nivel internacional; en segundo término, se orientó a la identificación de espacios de población prioritarios para intervenir con base en niveles de postergación económico-social y, finalmente, se modeló a partir de la identificación de aspectos de la vida comunitaria que inciden, directamente, en los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional.

A partir del programa, que se desarrolló como una instancia de desarrollo metodológico y de aplicación práctica de tecnologías, se generaron distintas experiencias para las cuales se seleccionaron municipios y comunidades que permitieron re-estructurar y reorientar la cooperación de INCAP. Estas experiencias nacionales permitieron configurar modelos de transferencia tecnológica que integraron diferentes subsistemas mediante los cuales se impulsaban acciones relacionadas con: producción local de alimentos, métodos de almacenamiento y agricultura sostenible; producción y comercialización de alimentos de alto valor

nutritivo; educación para la selección, preparación y consumo de alimentos, salud y nutrición a nivel comunitario y saneamiento ambiental básico. De manera complementaria, y en apoyo a la ejecución de estas acciones, se dirigieron esfuerzos para mejorar los procesos de gestión local.



En el contexto de los esfuerzos de integración centroamericana, el INCAP y sus países miembros formulan la Iniciativa de **Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional**, y el Instituto asume esta iniciativa como eje orientador del ajuste de su misión, visión y estrategias de trabajo. Surge, además, un plan de desarrollo e integración fronteriza **Fronteras Solidarias: Un Plan de Desarrollo Integral para la Familia Centroamericana**, el cual es dinamizado mediante la realización de proyectos de seguridad alimentaria y nutricional en procesos de desarrollo local en dos zonas fronterizas: el Trifinio (Guatemala, El Salvador, Honduras) y la SIAPAZ (Nicaragua, Costa Rica), enmarcados en la **Propuesta Metodológica: La Seguridad Alimentaria y Nutricional en Procesos de Desarrollo Local en Fronteras Solidarias**.

2. En los países

El proceso de trabajo también se fue configurando en función de la revisión crítica de los distintos esquemas y modelos de descentralización del Estado que han venido adoptando los países del área, sobre todo en lo que respecta a los avances y problemas enfrentados en la iniciativa de descentralización del sector salud. Además, la interrelación con distintos organismos no gubernamentales, el conocimiento de sus potencialidades y sus áreas críticas, de sus intereses y sus fortalezas, le han permitido al Instituto alcanzar importantes niveles de especialización y consolidar su expertise en aquellos campos en los que se tienen ventajas como resultado de la historia institucional.

C. Instrumentos

Sobre la base del análisis permanente de los aciertos y fracasos en el camino recorrido, se han venido elaborando y/o ajustando, validando y aplicando distintos instrumentos de trabajo que permitan multiplicar la experiencia en diferentes contextos nacionales. Vale la pena recalcar que el proceso de desarrollo metodológico, por su naturaleza, es un proceso permanente que tiene principio pero no tiene fin, en la medida que la práctica misma va generando nuevas pautas que sirven de base para mejorar y enriquecer los instrumentos que se hayan formulado. A la fecha, se cuenta con instrumentos para:



1. Promoción/sensibilización de tomadores de decisión y población

Sobre la base de los hallazgos de investigaciones y estudios realizados tanto en el área centroamericana como en otras regiones del mundo, se ha elaborado material cuyo propósito es convencer sobre la importancia de la seguridad alimentaria y nutricional como eje de trabajo para conseguir desarrollo humano sostenible.

2. Transferencia tecnológica y capacitación

Se han elaborado módulos de capacitación sobre temas de liderazgo, procesos de cambio y conformación de equipos para el desarrollo local. Se cuenta, además, con guías metodológicas para apoyar los procesos de asistencia técnica que se requiere impulsar para garantizar el éxito en la ejecución de los distintos proyectos que formula la comunidad y los niveles municipales.

3. Análisis situacional

Está disponible un manual de investigación cualitativa sobre la situación socioeconómica para ser utilizado en los niveles comunitarios. Por otro lado, se cuenta con instrumentos de recolección y análisis de información, para el nivel comunitario, relacionada con la situación de la seguridad alimentaria y nutricional. Asimismo, se están elaborando guías de diagnóstico para determinar la capacidad institucional/organizativa que tienen distintas entidades municipales y locales para apoyar de manera efectiva y sostenida los procesos de autogestión.

4. Planificación/programación

Se han elaborado instrumentos sencillos de planificación y programación que pueden utilizarse a nivel de planes de desarrollo o de proyectos específicos, tanto en el nivel municipal como en el comunitario.

5. Movilización de recursos

Está actualmente en proceso la elaboración y prueba de instrumentos metodológicos que le permitan a los grupos organizados en los niveles municipal y comunitario.

6. Seguimiento, evaluación, sistematización

En forma conjunta con los distintos grupos organizados se han generado modelos sencillos de seguimiento comunitario de los planes y proyectos que se formulan a ese nivel. Además, se ha identificado la necesidad de que las mismas experiencias que se han venido apoyando impulsen un proceso



metodológico propio que permita el ordenamiento, la documentación, la reflexión y la interpretación de estas experiencias. Se espera que el uso de la sistematización como metodología de trabajo llene esta necesidad y ofrezca la posibilidad de hacer de este modelo de trabajo una experiencia comunicable e intercambiable con otros grupos de trabajo que promueven el desarrollo local.

D. Niveles de Acción

A manera de síntesis, se presenta a continuación una breve descripción de lo que se persigue lograr en cada uno de los niveles involucrados en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en procesos de desarrollo local.

1. Nivel nacional

A fin de garantizar la sostenibilidad de los procesos que se impulsan en los niveles municipal y comunitario, se hace necesario institucionalizar estos esquemas de trabajo y, por lo tanto, crear condiciones políticas, gerenciales y técnicas para que, tanto las entidades que tienen como misión promover y fomentar el desarrollo a esos niveles como las instituciones públicas descentralizadas, puedan jugar un rol decisivo e importante en relación con: la asesoría necesaria para garantizar efectividad y eficiencia de planes y proyectos; la definición de normas de trabajo y la verificación oportuna de su cumplimiento; y la sensibilización permanente de distintos grupos de la sociedad civil y la negociación de fondos disponibles para apoyar a los gobiernos municipales.

2. Nivel municipal

A fin de fortalecer la capacidad de conducción del desarrollo humano territorial que tienen los gobiernos municipales, integrados por concejos municipales y comités interinstitucionales, el modelo contempla: apoyar la integración de objetivos y contenidos de seguridad alimentaria y nutricional en planes y proyectos; reforzar la capacidad técnica de personal institucional de organismos gubernamentales y no gubernamentales en aspectos específicos de los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional; y mejorar las habilidades de los equipos de trabajo en relación con temas de la gerencia social y el seguimiento comunitario de planes y proyectos.

3. Nivel local

La prioridad en este nivel es estimular la participación activa y consciente de los distintos grupos. En primer lugar, se desarrollan acciones para



conseguir el empoderamiento de diferentes actores que participan en la gestión del desarrollo local. Se busca, además, favorecer la consolidación de diversas instancias de participación en las comunidades, y se trabaja, por lo tanto, en apoyar la organización y funcionamiento de comités, el desarrollo de asambleas comunitarias, así como la preparación y ejecución de planes y proyectos prioritarios. Ello facilita la gestación de procesos autónomos y permanentes de cooperación técnica horizontal entre comunidades, municipios, fronteras y países.

La experiencia nos está demostrando que todos los que estamos comprometidos con la superación de problemas en el nivel local, debemos apostar al logro de cambios en la mentalidad de los principales protagonistas del desarrollo y favorecer la construcción de **“una nueva subjetividad**: un pueblo que adquiera conciencia del poder de la gestión colectiva y solidaria y del derecho a su cuota de la riqueza nacional, y un municipio que conozca a fondo la realidad y las potencialidades de su región, su capacidad de negociación estratégica con otras regiones, la urgencia de impulsar creativamente inversiones locales y el manejo de fondos propios, la fortaleza de una participación popular auténtica y la necesidad de paradigmas técnicos y gerenciales modernos”.



Publicación INCAP ME/089

La publicación de este documento ha sido posible con el apoyo financiero de: El Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) del Gobierno de Gran Bretaña, la Fundación W.K. Kellogg y la Organización de Estados Americanos (OEA).

En la elaboración de este documento participaron:
Licda. Mireya Palmieri, Licda. Patricia Palma
y Dr. Hernán L. Delgado, funcionarios del INCAP.

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá

INCAP/OPS

Tel. PBX: (502) 4723762 ó 4715655

Fax: (502) 4736529

Internet: <http://www.incap.org.gt/>
webmaster@incap.org.gt/

El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) fue creado en 1949 con el propósito de contribuir al desarrollo de la ciencia de la nutrición, fomentar su aplicación práctica y fortalecer la capacidad técnica de los países de Centroamérica y Panamá para solucionar sus problemas alimentario-nutricionales. Para cumplir con este propósito desarrolla actividades relacionadas con: Investigación, Cooperación Técnica, Formación y Desarrollo de Recursos Humanos e Información y Comunicación.

Director:
Dr. Hernán L. Delgado

Dirección:
Carretera Roosevelt, Zona 11
Apartado Postal 1188
01901 Guatemala,
Guatemala, C.A.

Teléfonos:
PBX (502) 4723762 y 4715655

Cable:
INCAP - Télex 5696 INCAPGU

Fax:
(502) 4736529

E-Mail: incap@incap.org.gt
Internet: <http://www.incap.org.gt>

Versión electrónica preparada en la
Unidad de Procesos de Traducción, Edición y
Difusión de Información,
Centro de Documentación e Información en
Alimentación y Nutrición –CEDIAN–
del INCAP

marzo de 2002