



***PREMIO ANUAL DE ECONOMÍA  
“RAÚL LEÓN TORRÁS”  
2020***

***MODELO DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y  
NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO A ESCALA  
MUNICIPAL***

**Autoras: Dra. C. María Eugenia Ramos Crespo  
Dra. C Maricela María González Pérez  
Dra. C Inés Margarita Torres Rivero**

**Pinar del Río**

## **SÍNTESIS**

La gestión de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel municipal precisa del protagonismo del gobierno, especialmente en las condiciones contemporáneas que Cuba afronta, donde la actualización del modelo económico y social provee un marco favorable para que este vínculo tenga el impacto necesario. Tomando en consideración que en los estudios consultados no se ha concebido el proceso de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal como un modelo que establezca las sinergias entre todos los actores, con un enfoque territorial y participativo, se concibe como objetivo de la tesis: fundamentar un modelo de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno que permita articular los actores que intervienen en la misma, con vistas a un mayor aprovechamiento de las potencialidades con el que se eleve el nivel de satisfacción de la población. Los resultados que la investigación ofrece se materializan en la definición de la gestión pública de la seguridad alimentaria y nutricional, las regularidades del diagnóstico, la fundamentación teórica y metodológica del modelo, así como el procedimiento para su implementación y un conjunto de indicadores para evaluar la gestión del gobierno.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1. REFERENTES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO A ESCALA MUNICIPAL .....	11
1.1 Análisis de los conceptos principales relacionados con la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal.....	12
1.2 Relación entre la gestión pública, la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo local .....	34
1.3 Tecnologías de gestión para la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal .....	36
Conclusiones del capítulo 1 .....	39
CAPÍTULO 2. SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO EN LA PROVINCIA DE PINAR DEL RÍO ..	41
2.1 Metodología utilizada para la realización del diagnóstico.....	41
2.2 Análisis de los resultados del procesamiento de las fuentes de información secundarias .....	55
2.3 Análisis de los resultados del procesamiento de las fuentes de información primarias.....	62

2.4 Resumen del diagnóstico de la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional en la provincia de Pinar del Río .....	72
Conclusiones del capítulo 2 .....	75
CAPÍTULO 3. DISEÑO Y VALIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO A ESCALA MUNICIPAL.....	76
3.1 Fundamentación teórica y metodológica del modelo de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal.....	76
3.2 Descripción de los componentes del modelo.....	81
3.3 Procedimiento para la implementación del modelo.....	89
3.4 Validación del Modelo de Gestión para la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el gobierno a escala municipal.....	108
Conclusiones del capítulo 3 .....	114
CONCLUSIONES GENERALES.....	116
RECOMENDACIONES .....	118
BIBLIOGRAFÍA .....	¡Error! Marcador no definido.
ANEXOS .....	¡Error! Marcador no definido.

## ÍNDICE DE ANEXOS

**Anexo 1.** Conceptualizaciones sobre la gestión pública. **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 2.** Definiciones de seguridad alimentaria y nutricional. **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 3.** Resumen esquemático sobre tecnologías de la gestión pública de la seguridad alimentaria y nutricional. .... **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 4.** Metodología para la realización del diagnóstico empírico sobre la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal. **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 5.** Cuestionario para entrevistar al presidente del Consejo de la Administración Municipal. .... **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 6.** Cuestionario para entrevistar al vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio. .... **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 7.** Procedimiento para la elaboración de la encuesta de seguridad alimentaria y nutricional a la población ..... **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 8.** Encuesta sobre seguridad alimentaria y nutricional a la población **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 9.** Población y tamaño de la muestra utilizada por municipio y por Consejo Popular. .... **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 10.** Caracterización de las familias encuestadas, así como sus miembros.

..... **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 11.** Procesamiento estadístico de la encuesta aplicada a los hogares en la

provincia de Pinar del Río ..... **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 12.** Matriz de ponderación de causas..... **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 13.** Diagrama de Ishikawa.....**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 14.** Relaciones entre los componentes del modelo de GSANG. ....**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 15.** Criterios de selección para los miembros del SMGSAN.**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 16.** Funciones del Subgrupo Municipal de Gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional a escala municipal (SMGSAN).**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 17.** Guía para elaborar los programas de gestión de SAN.**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 18.** Sistema de indicadores de gestión pública de la seguridad alimentaria y nutricional y su definición operacional.....**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 19.** Cuestionario de autovaloración para la selección de expertos. **¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 20.** Resultados del procesamiento para la determinación del coeficiente de competencia.....**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 21.** Cuestionario de evaluación del MGSANG a escala municipal y el procedimiento para implementar el mismo, por los expertos.**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 22.** Encuesta para estimar el nivel de satisfacción de los presidentes de los CAM con el Modelo de GSANG.....**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 23.** Encuesta a involucrados en la gestión de la SAN.**¡Error! Marcador no definido.**

**Anexo 24.** Resultados de la aplicación parcial del MGSANG y su procedimiento en el municipio La Palma .....**¡Error! Marcador no definido.**

## **ACRÓNIMOS**

**APPP:** Asamblea Provincial del Poder Popular

**BASAL:** Bases Ambientales para la Sostenibilidad Agroalimentaria Local

**CAM:** Consejo de la Administración Municipal

**CAP:** Consejo de la Administración Provincial

**CEDAR:** Centro de Estudios de Desarrollo Agrario y Rural

**CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

**CISAN:** Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Cauca

**CP:** Consejo Popular

**CUM:** Centros Universitarios Municipales

**EDP:** Estrategia de Desarrollo Provincial

**FAO:** Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

**FIDA:** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

**GMDL:** Grupo Municipal de Desarrollo Local

**INCAP:** Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá

**INHA:** Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos

**MEP:** Ministerio de Economía y Planificación

**MES:** Ministerio de Educación Superior

**MGSANG:** Modelo de Gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el gobierno a escala municipal

**MINAG:** Ministerio de la Agricultura

**MINCOM:** Ministerio de Comunicaciones

**MINCULT:** Ministerio de Cultura

**MINED:** Ministerio de Educación

**MINSAP:** Ministerio de Salud Pública

**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible

**OMS:** Organización Mundial de la Salud

**ONEI:** Oficina Nacional de Estadística e Información

**ONU:** Organización de Naciones Unidas

**PALMA:** Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba

**PAP:** Programa de Autoabastecimiento Provincial

**PDI:** Programa de Desarrollo Integral del municipio

**PGOT:** Plan General de Ordenamiento Territorial

**PIAL:** Programa de Innovación Agropecuaria Local

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**SAN:** Seguridad Alimentaria y Nutricional

**SMGSAN:** Subgrupo Municipal de Gestión para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**UTSAN:** Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional

## **INTRODUCCIÓN**

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) constituye un factor determinante en la calidad de vida de la población y contribuye al desarrollo integral y la justicia social, por ello debe ser una de las prioridades de los Estados y de interés para todas las personas, organismos, proyectos internacionales e instituciones. Su atención requiere de un enfoque integral, multisectorial e interdisciplinario, debido a la amplia gama de factores que intervienen: políticos, económicos, ambientales, sociales, culturales, religiosos, nutricional (biológico), higiénico-sanitario, sensoriales, estéticos y de género (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], 2009, citado en Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], et al., 2017).

Esta perspectiva sistémica ha recibido un mayor reconocimiento a nivel internacional con la transición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el 2015 se acordó la Agenda 2030 la cual establece un marco de diecisiete ODS, en especial, el segundo plantea: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; que junto con los restantes ODS mantienen una estrecha relación, ya que ninguno se puede lograr de manera aislada, por lo que requiere de enfoques integrados, articulados y participativos (CEPAL et al., 2017).

En este sentido se han realizado considerables progresos, sin embargo, el estado de la SAN en el mundo en el 2017 mantuvo una tendencia al alza de la subalimentación, (FAO et al., 2017). De acuerdo con CEPAL (2016, citado en CEPAL et al., 2017), la región latinoamericana y del Caribe requiere un mayor esfuerzo para construir las capacidades, la infraestructura y las bases de innovación para avanzar hacia los ODS. La dinámica actual de inversión en la región es insuficiente, y la diversificación productiva y el aumento del peso de los sectores “verdes” aún han tenido un desarrollo incipiente.

Paralelamente a estos acontecimientos, ha existido un debate propiciado por diversos autores, organismos e instituciones que abordan la gestión de la SAN desde diversos enfoques que reconocen el papel fundamental del gobierno en la determinación de este encargo, como: FAO (1996), Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá [INCAP] (2002), Borra et al. (2010) y Gaviria, Giraldo, Betancur y Hoyos (2015), entre otros.

El gobierno cubano desde los inicios del triunfo revolucionario en enero de 1959, en un panorama de desigualdad social heredado de los gobiernos precedentes, ha mantenido una férrea voluntad política en pos de garantizar el acceso de alimentos a todos los cubanos, incluyendo los servicios educacionales en todos los niveles, la prevención y el cuidado de la salud, la higiene ambiental y el agua potable, así como las inversiones en la esfera de la ciencia y la tecnología, elementos que influyen de una forma u otra en la nutrición humana.

El conocimiento sobre la seguridad alimentaria y nutricional paulatinamente fue asumido en su totalidad, al integrar los objetivos productivos, la importación de

alimentos, la comercialización, el cuidado por la inocuidad de los productos alimenticios y lo más decisivo, asociarla a la distribución de los ingresos, la preocupación por el medio ambiente así como vigilar de modo permanente el estado nutricional de la población (Pérez, 2010).

El sistema de distribución asegura un nivel básico en el consumo de alimentos a precios subsidiados desde la década del sesenta, con tratamiento diferenciado para niños, ancianos, entre otros. Este régimen de distribución no es exclusivo de nuestro sistema, sino que ha sido utilizado por otros países con anterioridad y en períodos históricos signados por la escasez de la oferta, no obstante, el modelo cubano resulta distintivo por la prolongación de su vigencia (Pérez, 2010). Igualmente se trazan estrategias, metas y programas destinados a lograr la SAN, cuyos resultados han sido reconocidos por los directores generales de la FAO en visitas efectuadas a la nación y por los representantes de esa organización en Cuba (Delgado, 2015).

Es válido resaltar que esta canasta de alimentos normados no satisface completamente los requerimientos nutricionales promedio y que en el decurso del tiempo ha sido reducida la cantidad y calidad de los productos. Por otra parte, el subsidio estatal erogado por los precios de estos alimentos normados ha sido excesivo. En este sentido, la autora comparte el criterio expresado por García (2011) y Zabala, Echevarría, Muñoz y Fundora (2015) el subsidio del consumo debería hacerse a las personas vulnerables y no a todos los ciudadanos, pues esto influye negativamente sobre el presupuesto del Estado y distorsiona la distribución con arreglo al trabajo.

Los años noventa del siglo XX depararon importantes retos debido a la desarticulación de las relaciones económicas con el extinto campo socialista. Cuba se vio privada de sus mercados tradicionales, sin precios ventajosos para sus mercancías de exportación e importación, sin financiamiento externo y con una necesidad apremiante de reinsertarse en un mundo unipolar (López, Loyola y Silva, 2007). A esta situación se le añadiría el recrudecimiento del bloqueo impuesto por los Estados Unidos, la aprobación de la Ley Torricelli y la Ley Helms-Burton. Este escenario impactó negativamente en la disponibilidad de alimentos, la producción tuvo una brusca reducción y se perdieron los canales de comercialización, y el déficit de la oferta impedía la satisfacción de la demanda solvente.

Ante el nuevo contexto económico se adoptaron un conjunto de medidas entre las que se pueden citar: descentralización del sector estatal a través de nuevas formas y estructuras de producción, distribución de tierras en distintos cultivos y regiones del país, apertura del mercado agropecuario con relaciones de oferta y demanda, desarrollo de la producción de controles biológicos y biofertilizantes, entre otros. El archipiélago reorientó con celeridad su agricultura para depender menos de las importaciones de elementos sintéticos químicos, y pasó a estar en la primera división mundial en lo referente a la agricultura ecológica (Altieri y Funes-Monzote, 2012).

La actualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 y la aprobación de los Lineamientos del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), se presentan como una oportunidad y desafío para los actores locales, en especial los

dirigentes de los municipios, pues se delimitan con mayor claridad las funciones de gobierno y de administración y se les confiere mayor autoridad y autogestión (PCC, 2016).

Los experimentos realizados en las provincias de Artemisa y Mayabeque constituyen una referencia interesante para perfeccionar y agilizar el trabajo administrativo dentro de las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular, trasladando responsabilidades a las administraciones en la elaboración, control y ejecución de políticas públicas, sin la intervención constante de la administración central del Estado en las localidades (Tamayo y Fernández, 2017). Este es un proceso prolongado que requerirá de un análisis más profundo, sobre todo, en cómo hacer más orgánica la labor de las asambleas y de los consejos de la administración (Marquetti, 2017). El Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático,<sup>1</sup> contempla acciones estratégicas para el corto, mediano, largo y muy largo plazo, como capacidad de respuesta y reorganización.

Estos elementos destacan la trayectoria que encauza hoy el país, que provee y facilita un marco favorable para que la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal tenga el impacto esperado. Sin embargo, en la actualidad se ve limitada por: los conocimientos y habilidades para la aplicación de los métodos en la solución de los problemas por cada uno de los componentes, la participación integral de los actores y una gestión de la SAN dispersa, parcelada, con un enfoque sectorial.

---

<sup>1</sup> Conocido como Tarea Vida, consta de cinco acciones estratégicas. La tercera y cuarta proyección estratégica están vinculadas a la adaptación de actividades agropecuarias a los cambios en el uso de la tierra como consecuencia de la elevación del nivel del mar y la sequía, reducir las áreas de cultivos próximos a las costas afectadas por la intrusión salina y diversificar los cultivos, mejorar las condiciones de los suelos, introducir y desarrollar variedades resistentes al nuevo escenario de temperaturas.

Estas dificultades se expresan en bajos niveles de satisfacción de la población. En este sentido, se evidencia una carencia teórica y metodológica, teniendo en cuenta que las concepciones, estrategias, metodologías y planes encontrados en la literatura resultan insuficientes para el actual contexto cubano.

Los aspectos anteriores determinaron plantear como **problema científico** a resolver en esta investigación: la gestión de la SAN efectuada por los gobiernos a escala municipal no logra articular todos los actores que intervienen en la misma, por lo que se desaprovechan las potencialidades del territorio para incidir en la elevación del nivel de satisfacción de la población como elemento determinante para el desarrollo local.

El **objeto de investigación** lo constituye el proceso de gestión de la SAN, el **campo de acción** el proceso de gestión pública de la SAN desde el gobierno a escala municipal.

Por tanto, se define como **objetivo general** de la investigación el siguiente: fundamentar un modelo de gestión de la SAN que permita articular los actores que intervienen en la misma, con vistas a un mayor aprovechamiento de las potencialidades con el que se eleve el nivel de satisfacción de la población.

Para dar cumplimiento al mismo, se definieron los siguientes **objetivos específicos**:

1. Analizar los fundamentos teórico - metodológicos de la gestión pública de la SAN.
2. Diagnosticar el estado actual de la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal en la provincia de Pinar del Río.

3. Identificar los diferentes componentes del modelo de gestión de la SAN y sus relaciones desde el gobierno a escala municipal.

4. Validar el modelo propuesto a través del método de expertos, método de usuarios y parcial en el municipio de La Palma.

Esto sirve de base para formular como **idea a defender**: atendiendo a las regularidades que desde el punto de vista teórico se identificaron a partir de la bibliografía sobre la gestión de la SAN y los resultados del diagnóstico empírico efectuado en la provincia de Pinar del Río, es posible configurar un modelo que de manera directa contribuya a perfeccionar la gestión de la SAN desde el gobierno a nivel municipal e indirectamente a elevar los niveles de satisfacción a la población como objetivo final de los procesos de desarrollo local.

Durante el desarrollo de la investigación se emplearon los siguientes **métodos, procedimientos y técnicas**:

**Método dialéctico – materialista**: constituye el método general de la economía política marxista del cual se derivan todos los demás métodos, que permite destacar el carácter contradictorio, y a la vez desarrollador, que tienen las relaciones de los componentes del objeto de investigación, y encauzar las pesquisas a la búsqueda de nuevas regularidades, funciones y estructuras en el proceso de gestión pública de la SAN como objetivo final de los procesos de desarrollo local a escala municipal.

Dentro de los métodos de nivel teórico empleados se encuentran:

**1. Método histórico - lógico**: se empleó para determinar la evolución y las tendencias del proceso de gestión pública de la SAN, sustentado en las tecnologías de gestión que anteceden al modelo propuesto.

**2. Método sistémico:** dirigido a fundamentar el modelo de gestión pública de la SAN a escala municipal. Este método permitió abordar dicho proceso desde la concepción de este como unidad, como integración de elementos y no como simple suma de sus partes, donde cada uno de ellos tiene un impacto, una repercusión en los restantes, teniendo en cuenta sus entradas, salidas y procesos de retroalimentación.

**3. Método de modelación:** se empleó para realizar la representación teórica del modelo propuesto, así como el procedimiento para su implementación.

Como métodos de nivel empírico se utilizaron:

**1. Método de medición:** se utilizó en el diagnóstico cualitativo de la situación a investigar, para obtener información del estado actual del proceso de gestión pública de la seguridad alimentaria y nutricional a escala municipal en el contexto de la provincia de Pinar del Río. Se emplearon técnicas para la obtención e interpretación de la información, tales como: análisis documental, entrevista y encuesta, cuyos resultados fueron procesados para arribar a conclusiones con ayuda del método estadístico, así como el diagrama de Ishikawa, para determinar las relaciones causa – efecto en el proceso de gestión pública de la SAN.

**2. Método de expertos:** permitió la validación del modelo y procedimiento de la gestión pública de la SAN a escala municipal, así como en la determinación de los indicadores de gestión pública de la SAN.

Los **procedimientos** utilizados fueron **análisis y síntesis**, para la descomposición de los elementos que conforman dicho objeto en sus diversas partes y cualidades,

así como establecer las relaciones esenciales y sus componentes; la **abstracción** y la **inducción – deducción**.

La **novedad científica** consiste en la concepción de un modelo de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal, con un carácter sistémico e integrador que articula los actores que intervienen en cada uno de los componentes de la SAN a nivel horizontal, en una estructura denominada subgrupo municipal para la gestión de la misma, el que llevará a cabo el proceso de gestión, tanto desde la dimensión estratégica como desde la dimensión operativa, teniendo como base el nuevo concepto de gestión pública de la SAN a escala municipal.

**Aporte teórico:**

- ✓ Un nuevo concepto sobre la gestión pública de la SAN.
- ✓ El modelo de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal, delimitando las condiciones y restricciones donde pueda operar el mismo, sobre la base de las características del territorio.

**Aporte metodológico:**

- ✓ El procedimiento para la implementación del modelo de gestión de la SAN desde el gobierno, que propone las etapas y pasos para la gestión de este proceso a nivel municipal.

**Aporte práctico:**

- ✓ La determinación de brechas en la gestión pública de la SAN a escala municipal, a partir de la existencia de un sistema de indicadores de la SAN.
- ✓ Un sistema de indicadores para evaluar y medir el impacto de la gestión pública de la SAN a escala municipal.

✓ La conformación de un Subgrupo Municipal de Gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SMGSAN).

En correspondencia con todo lo anterior, la investigación se estructura en tres capítulos:

**Capítulo 1. Referentes teóricos y metodológicos de la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal.** En este capítulo se realiza una discusión acerca de las definiciones de SAN, gestión pública y desarrollo local, se analizan tecnologías de gestión en función de la SAN para extraer regularidades con posibilidades de aplicar en el contexto cubano.

**Capítulo 2. Situación de la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno en la provincia de Pinar del Río.** Se presentan las características y la situación que determina el estado actual de la gestión pública de la SAN en la provincia de Pinar del Río, en aras de constatar la existencia del problema científico.

**Capítulo 3. Diseño y validación del modelo de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal.** Se propone el modelo de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal, que se sustenta en la fundamentación teórica y metodológica, y se diseña el procedimiento para su implementación. En esta última parte de la investigación se demuestra la viabilidad del modelo propuesto, a partir de los resultados obtenidos de su validación por el grupo de expertos y por los agentes claves. En el apartado final se recogen las conclusiones más relevantes y recomendaciones que sintetizan los resultados de la investigación.

**CAPÍTULO 1. REFERENTES TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA GESTIÓN  
DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO A  
ESCALA MUNICIPAL**



## **1.1 Análisis de los conceptos principales relacionados con la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal**

Teniendo en cuenta el problema, objeto y campo de estudio definidos, se identifican como conceptos principales que sustentan la presente investigación los de gestión, gestión pública, seguridad alimentaria y nutricional y desarrollo local, los que serán analizados a continuación.

### **Gestión y gestión pública**

El término gestión muchas veces es homologado o interrelacionado por algunos especialistas con el de administración (Koontz, Weihrich y Cannice 2012; Stoner, 2009); dirección (Marx, 1962; Assmán, 1977; Ruiz y Lazo, 1999) y management (Drucker, 1973; Menguzzatto y Renau, 1997), provocado por las diversas interpretaciones que se le han hecho a la expresión y por el uso que los autores le han dado en periodos y contextos diversos.

En este sentido, se reconoce la similitud y conexión entre estas denominaciones, por lo cual se hará uso indistintamente de gestión y administración. La administración es entendida como el conjunto de decisiones y acciones que llevan al logro de objetivos previamente establecidos (Salgueiro, 2001) y que, al decir de Chiavenato, (2007) debe ser a partir de una estructura definida y a través de la coordinación de los esfuerzos de sus integrantes. Este último autor la considera como una disciplina y la analiza desde la dirección de las personas más que de los procesos.

En cambio, Stoner (2009) la concibe como un proceso de realización de funciones: “planeación, organización, liderazgo y el control de los esfuerzos de los miembros de

la organización, y el empleo de todos los recursos organizacionales para lograr los objetivos establecidos” (p. 7).

Estas cuatro actividades gerenciales principales se encuentran interrelacionadas y se definen según Stoner (2009) como:

- Planeación: implica que los administradores piensen a través de sus objetivos y acciones y con anticipación, sus acciones se basan en algún método, plan o lógica, más que en una mera superposición.
- Organización: es el proceso de coordinar y sincronizar, la autoridad y los recursos entre los miembros de una organización para lograr los objetivos de la misma de manera eficiente. Objetivos diferentes requerirán un tipo especial de estructura de organización para poder ser realizados.
- Liderazgo: implica dirigir, influir y motivar a los empleados para que realicen tareas fundamentales; el liderazgo es una actividad muy concreta que requiere de trabajar directamente con la gente.
- Control: implica establecer normas de desempeño, medir el desempeño actual en función de los objetivos y metas definidas, comparar este con las normas establecidas y emprender acciones correctivas ante las deficiencias que se detecten, lo que posibilita un proceso de mejora continua.

En esta investigación se enfatiza en el rol de la gestión pública a partir de la conexión directa que tiene el gobierno con la SAN. El vocablo público hace alusión generalmente a lo que está disponible a la población en una sociedad determinada y a la esfera de lo estatal (Centro de Lingüística Aplicada, 2012). La gestión pública, también denominada como gerencia pública o public management como enfoque

disciplinario y campo de estudio, surge a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta del pasado siglo en los Estados Unidos, con una mayor presencia de estudiosos de ese fenómeno, de redes de instituciones académicas y asociaciones, tanto de retóricos como de practicantes en esa región (Cabrero, 2004).

Para ello requiere de organismos públicos a distintos niveles (nacional, provincial, municipal o local), de instituciones, de mandatos y órdenes, cumplidos a través de políticas y funciones, métodos de trabajo y organización (tecnologías, instrumentos y procedimientos), para ejecutar y cumplir con sus fines y responsabilidades.

Por otra parte, Ortún (1995) alega que entre las implicaciones de la gestión en el sector público administrativo, prefiguran una auténtica agenda de investigación: cómo medir el bienestar y sus distintos componentes, cómo decidir con criterios múltiples, cómo configurar organizaciones que compatibilicen eficiencia y reducción de relaciones jerárquicas, entre otras.

Estas consideraciones y definiciones anteriores, así como las abordadas por Metcalfe & Richards (1987); Banco Mundial (1992) citado por Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (1999); Uvalle (2002); Tello, Bastidas y Pisconte (2009); Pagani, Payo y Galinelli (2015); Tamayo y Fernández (2017); Tabares, Pérez y Díaz (2017), entre otros (anexo 1), destacan como elementos comunes:

- La existencia de un objetivo hacia el cual está enfocada la administración.
- Utiliza mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos.
- Coordinación de agentes públicos para lograr el fin colectivo.
- Se establece en grupos sociales que actúan en determinadas instituciones.

- Se desarrolla en varias dimensiones que actúan simultáneamente (político, social, jurídico y administrativo).

La gestión pública marca nuevas tendencias, presentándose en los últimos tiempos un nuevo concepto fundamentado en las dificultades que enfrentan los Estados para acomodarse a la complejidad de las situaciones y demandas sociales, denominado la Nueva Gestión Pública (NGP), sin embargo, la real intención que persigue esta teoría está en la búsqueda de la mercantilización y privatización de los servicios públicos, que busca aparentemente la mejora de los medios, pero desentendiéndose de los fines, lo cual revela una cosmovisión neoliberal (Barreda, 2011). Este enfoque responde a criterios y lógicas diferentes a la gestión pública tradicional, la cual reemplaza al ciudadano y la estabilidad del colectivo social por el consumidor.

La nueva gestión pública se conforma como un cuerpo teórico capaz de aglutinar un gran número de propuestas en torno a sí mismo. Dentro de la amplitud de propuestas que incorporan, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en las variantes de esta corriente independientemente del país: a) los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; b) la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasimercado; c) la automatización de la información y d) el desarrollo de agendas globales del gobierno.

En otro sentido ha habido una importante evolución en la gestión gubernamental con la utilización intensiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como una nueva forma de gobierno (el Gobierno Electrónico), en aras de agilizar, simplificar procesos y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la

transparencia en la participación ciudadana (Naser y Concha, 2011). Este medio requiere de potenciar el dominio y la utilización de las TIC en todos los públicos involucrados (los funcionarios gubernamentales, directivos de las organizaciones y el ciudadano) en los procesos de atención a las necesidades de la población en los distintos niveles (De Armas y De Armas, 2017).

A nivel local la gestión pública posibilita y demanda cambios para promover acciones integradas y coherentes que, sobre una base objetiva, interrelacionen las posibilidades reales, los recursos y las demandas de manera creativa, dinámica y flexible, involucrando para ello los diferentes actores y desarrollando la participación popular. Este espacio ofrece mayores posibilidades de canalizar las decisiones que en otras instancias (nivel nacional o provincial), por estar más cerca del ciudadano y de sus necesidades reales.

De acuerdo con el contexto cubano, la autora decide asumir el concepto definido por Tabares, Pérez y Díaz (2017):

“complejo sistema de organizaciones del Estado encargado de gestionar políticas y programas gubernamentales, y de prestar importantes servicios públicos a la sociedad sobre la base de las políticas estatales, las leyes y normas jurídicas vigentes y un presupuesto asignado; con el propósito de generar niveles crecientes y sostenibles de desarrollo económico y social que repercutan con eficacia en el aumento de la calidad de vida del pueblo, la consolidación de la independencia, la soberanía nacional y la gobernabilidad” (p. 222).

Esta línea de pensamiento reconoce que la administración pública se expresa como resultado de la gestión de políticas y programas y la articulación entre la

organización administrativa y los órganos superiores del poder del Estado. A partir de los criterios esenciales de esta definición, que contribuye al desarrollo del proceso de gestión pública enfocado hacia la satisfacción de las necesidades cada vez más crecientes de la población, se propone en esta investigación vincular dicho proceso con uno de los aspectos más determinantes en la vida del hombre que es garantizar la SAN a todos los niveles, específicamente desde el gobierno a escala municipal.

### **Seguridad alimentaria y nutricional**

El hombre para desarrollar sus potencialidades biológicas, psicológicas y sus posibilidades sociales necesita de los alimentos, los que le proporcionan energía, proteínas, grasas y carbohidratos, así como micronutrientes, principalmente de vitaminas y minerales. Por cuestiones de supervivencia y bienestar se ha considerado la alimentación como un derecho fundamental de responsabilidad colectiva, el cual ha sido reconocido internacionalmente por las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los derechos humanos en diciembre de 1948, que en su artículo 25.1 plantea que: "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación" (Organización de Naciones Unidas [ONU], 1948).

La FAO como organización supranacional de las Naciones Unidas, asume el compromiso de ayudar a los Estados miembros con un "enfoque de doble componente" para combatir el hambre que combina la agricultura y el desarrollo rural sostenible con programas específicamente dirigidos a incrementar el acceso directo a los alimentos para los sectores más necesitados (FAO, 2006). También se destaca

en este sentido la labor del Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario (FIDA), por citar algunos, entre los tantos que cooperan en pos de consumir los objetivos al respecto.

El término seguridad alimentaria y nutricional ha transitado por diferentes etapas de pensamiento y práctica (Hoddinott, 1999), las cuales se han agrupado en tres generaciones (Barrett, 2002, citado en Da Silva, Ortega y Faiguenbaum, 2008):

- La primera tiene su origen en la década del 70 en Europa, cuando se atravesaba por una crisis alimentaria (1972-1974) provocada por una disminución de las reservas de alimentos y una producción insuficiente e inestable a nivel mundial. Se convoca a la Primera Cumbre Mundial de la Alimentación en 1974 efectuada por la FAO, donde se analiza la situación existente solo desde el punto de vista de la producción y del suministro de los alimentos a nivel mundial y nacional (Maxwell y Frankenberger, 1992; Maletta, 2003; Salcedo, 2005).

- La segunda etapa se enmarca a mediados de los 80, analizando la situación no solo desde el punto de vista de la oferta sino de la demanda, específicamente en el acceso de alimentos a nivel individual y del hogar, en función del nivel de propiedades poseídas, las relaciones de intercambio en el mercado (niveles de precios en correspondencia con el salario) y el nivel de protección social existente, demostrando así el Premio Nobel de Economía Amartya Sen que la hambruna no es causada por problemas de la disponibilidad de alimentos, sino por la imposibilidad de las personas a acceder a ellos (Sen, 1981), a través del uso de sus capacidades.

- La tercera etapa, muy rica y con un debate más profundo y amplio, se ubica a mediados del 2000 en adelante, cuando se discute el comportamiento de las

personas ante la incertidumbre, las irreversibilidades y las restricciones sobre el proceso de elección. Surgen con mayor fuerza los conceptos de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, afrontar riesgos y gestión de riesgos, ganando terreno el análisis de la inseguridad alimentaria como producto social y político (Devereux y Maxwell, 2003). Se tienen en cuenta las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza que puede surgir por factores físicos, sociales, económicos y ambientales. El conocimiento sobre el tema sigue en gestación y desplegándose en dependencia del contexto, siendo recurrente en debates teóricos tras ser asumido por círculos académicos, organismos e instituciones con una visión multidimensional.

Existen variadas definiciones, que unas veces se identifican como Seguridad Alimentaria (SA) y otras como Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), con sus diferencias entre el consumo de alimentos para subsistir (alimentación) y el consumo de estos para lograr un acción reparadora, específica y adaptada a cada necesidad fisiológica (nutrición) (Farjas, 2003). Su reconocimiento depende del enfoque que se asuma para desarrollar las estrategias de intervención que se implementen por parte de los que deciden las políticas públicas a cualquier nivel o del conocimiento de la relación existente entre alimentación y salud, teniendo en cuenta que no se puede hablar de la alimentación desde un único punto de vista, ya que tiene componentes biológicos, económicos, sociales, culturales y políticos que condicionan de manera constante el estado nutricional de la población, de ahí que esta investigación se adhiere al término de SAN.

En un estudio sobre las concepciones de la SAN se refleja la dinámica de este concepto que, como bien apunta Escribano (2010), cuando hace un análisis sobre los diferentes usos del término en los que se destaca tanto su amplia naturaleza, como la evolución de dicho concepto, que no solo se ha convertido en un tema del desarrollo sino en una amplia corriente filosófica y cultural. En este sentido los autores consultados han asumido diversas posturas ante los cambios en el entorno y ante el énfasis que le dan a alguno de sus componentes.

Sobre la base de un análisis efectuado de las definiciones de diversos autores, organismos e instituciones relacionadas en el anexo 2, que destacan las variables, dimensiones, componentes e interpretaciones que cada uno concibe sobre el tema, la autora ha identificado como puntos de convergencia los siguientes:

- Es un componente elemental del desarrollo humano.
- Es vital la voluntad y decisión política para el logro de este objetivo.
- La mayoría de los autores defienden como una condición clave y recurrente para su consecución el acceso a alimentos nutritivos, seguros y de buena calidad para mantener un desarrollo vital, cognitivo, físico y social.
- Común a la mayoría de definiciones sobre SAN, los componentes que la integran son: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica.
- Su estudio implica la interacción de múltiples disciplinas que buscan la convergencia entre los actores que inciden en cada uno de los componentes de la SAN.
- Propicia la articulación de intereses multiniveles y multiactorales, favorece además la generación de sinergias con universidades, centros de investigación y

otras organizaciones portadoras de conocimientos y tecnologías apropiadas, que deben estar presentes en su gestión.

- Se consideran como aspectos esenciales la multidimensionalidad, el análisis de los factores coyunturales y estructurales que la determinan, la articulación interinstitucional e intersectorial y la concentración de las acciones en la reducción de las inequidades injustas y evitables.

- Se reconoce el valor cultural que tienen los alimentos, decisivos para el mantenimiento de la identidad, sentimiento de dignidad y las relaciones sociales dentro de la comunidad, por tanto, debe estar basada en productos culturalmente aceptables y compatibles con los requerimientos dietéticos de las personas.

El estudio de este término hace comprender lo complejo que resulta la toma de decisiones en SAN, pues depende de un conjunto de interacciones de diversos procesos asociados al mismo, en los cuales se implican disciplinas, instituciones, sectores y la sociedad en general, percibido por Salcedo (2005) como un proceso multisectorial y multidimensional. Las interacciones desarrolladas entre los actores están determinadas por los componentes de la SAN (disponibilidad, accesibilidad, consumo y utilización biológica), como parte de la cadena agroalimentaria compuesta por las relaciones entre agricultura, salud, medioambiente, educación y cultura. Dichas relaciones son diversas, complejas e impactan directamente en distintos contextos del nivel macro y micro social, en dependencia del comportamiento de las políticas afines establecidas. Asimismo, requiere ser entendido como un proceso dinámico, amplio e interdisciplinario, centrado en las personas (Dirección de Investigación y Desarrollo Social en Lima, 2010).

Sin embargo, a juicio de la autora estos conceptos han simplificado la realidad sin tener en cuenta otros factores de gran relevancia entre los que se destacan:

- El papel equilibrador que puede jugar un Estado democrático frente a la gestión de la SAN que se concibe predominantemente como un bien comercial y no un bien social.
- Su atención requiere de un enfoque integral que incorpore el principio de equidad como eje rector y transversal que orienta las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que a su vez articulan la dinámica de las relaciones sociales del país.
- La desigual distribución de los recursos para producir los alimentos, donde la mayor parte de estos están en posesión de grandes transnacionales que tienen el control sobre toda la cadena alimentaria, lo cual genera desigualdad, devastación ambiental, contaminación de transgénicos, envenenamiento de pesticidas, destrucción, pérdida de culturas y del sustento rural.
- Aunque incorpora aspectos que vinculan el concepto al medio ambiente, siguen faltando elementos para su énfasis y análisis, ya que se puede enmarcar la forma sustentable en la que debe ser producido ese alimento.
- Se enuncia la inocuidad de los alimentos, pero los problemas higiénico-sanitarios pasan con frecuencia a un segundo plano ante la urgencia de proveer alimentos básicos, lo cual no elude llamar la atención sobre su importancia.

El criterio universalmente aceptado por toda la comunidad científica es el emitido por la FAO en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) enunciada en el acápite anterior. Sin embargo, para cumplir con el objetivo de esta investigación en aras de

trasformar el objeto de la misma y solucionar el problema científico que se enfrenta, se considera pertinente utilizar como básica la definición dada por el INCAP (2002): el 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 biológica, garantizándoles un estado de bienestar que coadyuve a su desarrollo. La misma agrupa los criterios ya abordados y se corresponde con las potencialidades que tiene la política relacionada con la SAN en Cuba, permite el estudio en profundidad de las limitaciones que tiene dicha política en aras de resolver los problemas vinculados a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos en el contexto específicamente de la provincia de Pinar del Río. En esta definición se destacan los componentes que integran la SAN y que seguidamente se describirán.

## **Gestión pública de la Seguridad Alimentaria y Nutricional**

### **Disponibilidad alimentaria (Oferta)**

Tal como se indicó en el apartado anterior, el concepto de SAN fue concebido principalmente como oferta alimentaria, por lo que el componente de Disponibilidad fue el primero en definirse, pero desde la perspectiva global y nacional, transitando desde este nivel a uno familiar e individual, presentándose actualmente como la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, disponibles a nivel nacional, regional y local, provistos a través de la producción del país, de las reservas de alimentos o de importaciones, incluyendo a la ayuda alimentaria (Escribano, 2010), esta última considerada como una medida temporal para casos extremos.

Está relacionada con el suministro suficiente de alimentos frente a los requerimientos de la población y determinada por: la estructura productiva (agropecuaria y agroindustrial), la productividad que a su vez está influenciada por factores como la calidad del suelo, recursos humanos, el acceso que estos deben tener a créditos, al agua, a la tecnología y a los conocimientos agrícolas para el uso de técnicas adecuadas que propicien un mayor rendimiento, además de la diversificación de la producción y las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad) (CISANC, 2009).

El almacenamiento es clave y en él interviene la infraestructura tanto del inmueble como de transportación, que permitan mantener la producción viable para la comercialización y evitar pérdidas poscosecha que atenten contra la sustentabilidad de la familia campesina. A esto se suman los sistemas de comercialización y distribución, políticas de producción y comercio, y conflicto sociopolítico (FAO, 2007), y por último la existencia de políticas públicas que favorezcan el asentamiento, permanencia y posibilidades de producción de familias campesinas.

Según Salcedo (2005) este componente tiene un carácter fundamentalmente productivo, por ello se vuelven indispensables instrumentos de política como:

- el fomento a la producción eficiente y competitiva de alimentos estratégicos, y de apoyo a una mejor vinculación de los agricultores familiares con los circuitos comerciales;
- la integración comercial subregional e internacional, que potencie las ventajas comparativas de cada país evitando la competencia desleal;

- la utilización eficiente de los recursos naturales vinculada con el impulso del empleo de sistemas de producción y tecnologías apropiadas para asegurar la sostenibilidad de las prácticas empleadas.

La disponibilidad de los alimentos es el componente básico a considerar a nivel regional, local, comunitario e individual. Sus determinantes se definen como la producción, almacenamiento, comercialización e infraestructura. Solo puede aseverarse que existe SAN por disponibilidad de alimentos cuando los recursos alimentarios son suficientes para proporcionar una dieta adecuada a cada persona, independientemente de la procedencia de ese alimento, es decir, si es producido localmente o proviene de importaciones o donaciones, entonces la disponibilidad está referida a la oferta de los alimentos. Sin embargo, las disponibilidades no determinan la posibilidad de satisfacer o no las necesidades alimentarias y nutricionales de la población.

### **Acceso físico y económico a los alimentos**

La disponibilidad de los alimentos no garantiza por sí sola que las personas tengan suficiente acceso a estos. Una región o un país pueden estar dotados de una considerable cantidad de alimentos para satisfacer las necesidades de sus habitantes, pero si los ingresos que estos perciben son ínfimos, no podrán acceder a esos alimentos.

Existen determinantes del acceso dentro de los que se encuentran (FAO, 2007; CISAN, 2009):

- el nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios; los medios de producción: tierra, agua, insumos, tecnología, conocimiento...)

- tasa de empleo y desempleo
- características sociales y culturales de la población
- los precios de los alimentos
- el nivel de información y conocimientos de la población para la selección de los alimentos en el mercado
- la condición de vulnerabilidad (niños, ancianos y madres gestantes y lactantes), las condiciones socio-geográficas.

Al mismo tiempo, pueden presentar diferenciaciones en el espacio y el tiempo según los regímenes políticos, la situación económica y política de los países (crisis coyunturales y estructurales e inestabilidad política) y las características sociales y culturales dominantes en los mismos. La carencia de acceso puede ser económica (pobreza, altos precios de los alimentos, falta de créditos) y física (deficientes carreteras e infraestructura de mercado) (Maletta, 2003). La falta de acceso económico se origina cuando las personas no pueden producir sus propios alimentos ni tampoco obtenerlos regularmente a través de la capacidad de compra, generación y diversificación de sus ingresos, o por medio de transferencia de ingresos, subsidios de alimentos u obtenerlos regularmente por otro método. Se entiende como el derecho de las personas a la alimentación.

En relación con el diseño de políticas públicas para mejorar la SAN, deben estar en coherencia para conciliar el acceso a los alimentos de la población, con niveles estratégicos de autoabastecimiento (Marrero, 2004), que además fomente la inversión en infraestructura local, que estimule el crecimiento y variedad de empresas productivas, lo cual proporciona un impulso adicional al empleo y a las

fuentes de ingresos tanto en zonas rurales como urbanas y tiende a disminuir las migraciones del campo a la ciudad o del sector agropecuario hacia otros, fomentando condiciones de inclusión social y económica de los más pobres y garantizar, efectivamente, el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad (Salcedo, 2005). Para diagnosticar la canasta básica de alimentos es el instrumento más utilizado.

### **Consumo alimentario**

El consumo alimentario es el componente de mayor preocupación porque satisface una necesidad fundamental del ser humano y es en el que se materializa la cantidad y calidad de los alimentos consumidos por los miembros del hogar, lo que determina el nivel de SAN.

Se refiere a los alimentos que ingieren las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, actitudes y prácticas. Este componente está bajo la influencia de diferentes factores, entre los que se destaca (FAO, 2007):

- el tamaño y la composición de la familia
- la distribución de los alimentos al interior de las familias
- la cultura alimentaria
- los patrones y los hábitos de consumo alimentarios
- la información comercial y nutricional
- el nivel educativo de las personas
- la publicidad
- saneamiento básico y fuentes de energía.

## **Utilización biológica de los alimentos**

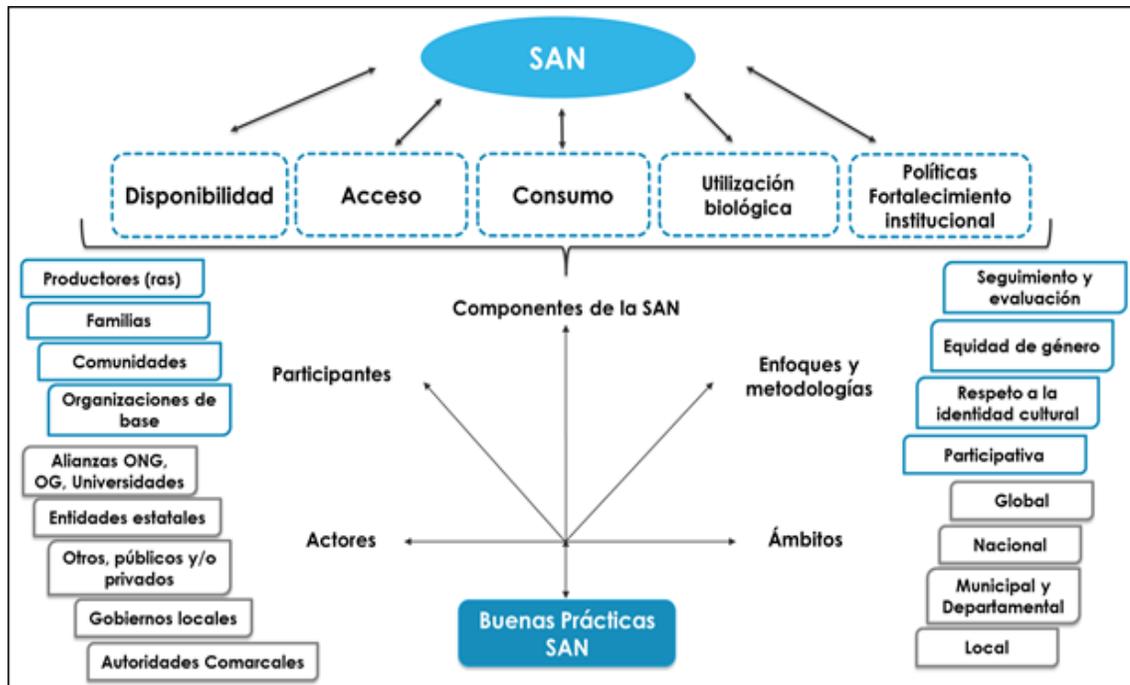
La SAN no se reduce solo a una preocupación de orden cuantitativo, sino que se enriquece con un componente que incide, directamente, sobre la calidad sanitaria de los alimentos, sobre la inocuidad e higiene de los productos alimentarios.

La utilización biológica está relacionada con el estado nutricional, como resultado del uso individual de los alimentos (ingestión, absorción y utilización), por ello depende del estado de salud de las personas y de la inocuidad de los alimentos, referida al conjunto de características que aseguran que los alimentos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) para la salud, tiene que ver además con la manipulación, conservación y preparación de los alimentos, la normatividad existente sobre la calidad de los alimentos (elaboración, promoción, aplicación, seguimiento).

Por un lado, la SAN requiere de intervenciones públicas que generen condiciones básicas de salud de las personas y de saneamiento de las viviendas y centros urbanos; el acceso a agua potable juega un rol fundamental. Por otro, son necesarios instrumentos de política dirigidos a la educación nutricional, la inocuidad de los alimentos, la generalización de prácticas de preparación y consumo de alimentos que permitan aprovechar su potencial nutricional, y a la revalorización de los patrones de consumo local con alto valor nutricional. Todo lo anterior supone la implementación de programas efectivos de información y comunicación (Salcedo, 2005).

Todos estos componentes se hacen efectivos bajo un marco institucional que debe garantizar la visión integral y multisectorial de cada política, programa y proyecto que se formule y ejecute, así como las disciplinas necesarias para su eficaz planificación,

monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto en concordancia con las estrategias nacionales de descentralización y participación ciudadana. La FAO, (2014) añade como otro componente las políticas de fortalecimiento institucional (figura 2).



**Figura 2.** Marco general de la seguridad alimentaria y nutricional.

**Fuente:** FAO (2014).

Esta investigación asume la estabilidad y la institucionalidad como principios que deben transversalizar el proceso de gestión de la SAN y sobre los cuales se debe sustentar el modelo. En la figura 3 se observa un esquema conceptual que ilustra los componentes con sus determinantes.



**Figura 3.** Esquema conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.

El concepto final pretende integrar todo lo anteriormente expuesto en una sola definición, la **gestión pública de la SAN (GPSAN)** como: el proceso de toma de decisiones relativas a cada uno de los componentes de la SAN, bajo el liderazgo del gobierno y mediante la articulación de todos los actores involucrados, en consonancia con las especificidades del territorio, los cambios climáticos, la disponibilidad de recursos, la capacidad institucional y la infraestructura, lo cual requiere de un sistema de información que permita la recolección continua de datos, el análisis, la interpretación y la difusión de los resultados, con un real enfoque participativo, en aras de potenciar todo el conocimiento al respecto, en función de asegurar una SAN sostenible.

La definición de la GPSAN expresa el resultado de la gestión y articulación entre los componentes de la SAN y los actores que influyen en su consecución en un ambiente de participación colectiva y que debido a la variedad de factores que

involucra se haga sobre la base de un sistema de comunicación e información que exprese las realidades de cada contexto.

### **Desarrollo local**

Es sustancial para los fines de la presente investigación analizar el sentido, contenido y alcance del concepto de Desarrollo Local (DL), dada la necesidad de contextualizar el fenómeno que se estudia, así como su imbricación con las demás áreas conceptuales abordadas.

Un análisis semántico de la denominación describe que el sustantivo desarrollo se erige como “crecimiento o progreso que alcanza alguien o algo hasta llegar a su estado adulto o a un funcionamiento superior” (Centro de Lingüística Aplicada, 2012, p. 309), dentro de sus análogos se destacan progreso, aumento, adelanto, auge, crecimiento, siendo este último controversial a su significado económico, teniendo en cuenta que crecimiento económico no implica desarrollo, pero sí están relacionados, siendo el crecimiento económico generador del desarrollo. Sin embargo, tiene otros significados fuera de la locución, tomando la intención de quien lo esgrime y de las diversas interpretaciones que los interlocutores hagan del mismo, determinada por sus valores, por su experiencia particular y por su contexto. De esta forma el concepto provee la posibilidad de hacer nuevas construcciones o unidades léxicas. Por otra parte, el vocablo “local” hace alusión a la parte de un todo. En muchas ocasiones se identifica lo local con el municipio. Esta interpretación es asumida en la presente investigación, siendo el espacio donde se refuerza el papel de esta estructura de gobierno, se encuentra la base productiva y de servicio, los Consejos Populares, circunscripciones y asentamientos poblacionales, donde los ciudadanos

tienen una cercanía y proximidad más acentuada y genuina, para intervenir sobre las necesidades y exigencias que confluyen en su entorno, así como vías para solucionarlas.

El término desarrollo local surge a finales del siglo XX en Europa, y luego se hizo extensivo hacia otras regiones del mundo, como respuesta a las crisis macroeconómicas y como modelo de desarrollo alternativo neoliberal. Según Arocena (1995) son trayectorias específicas de desarrollo que se configuran en elementos históricos, geográficos y en mentalidades, pero que no están totalmente predeterminadas, sino que se transforman y evolucionan a partir de las prácticas de los propios actores, combinadas con circunstancias y coyunturas que lo favorecen.

Para Allegrini (2003) el desarrollo local puede definirse como la movilización coordinada de los agentes sociales y económicos locales de acuerdo con el interés común de defensa y dinamización de su región con el objetivo de asumir las responsabilidades de planeamiento y gestión de las estrategias de desarrollo y promoción de actividades correspondientes, a partir de iniciativas y recursos locales. Para ello se hace necesario que el desarrollo permita una mayor participación de la población en la mejora de sus condiciones de vida en lo local o comunitario.

Por su parte, García (2006) consideran el desarrollo local como el proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y sobre todo mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad local.

Por tanto, este concepto no está configurado solo a un ámbito o espacio determinado, por lo que no tiene que coincidir con los límites administrativos de un municipio o provincia, sino que puede propiciar la colaboración e integración de uno o más territorios en torno a un proyecto común, como pueden ser los encadenamientos productivos, que a decir de Gallicchio (2004) deben estar basados en el conocimiento y la confianza mutua entre los actores locales para aprovechar los beneficios del comercio y el intercambio para obtener economías de escala y reducir los costos.

Representa además el vínculo entre diversas dimensiones como: sociocultural (Albuquerque, 2004), económica, política, medioambiental, tecnológicas y territoriales (Méndez y Lloret, 2004) y que requiere la concertación entre los diversos actores con capacidad de transformación para alcanzar los niveles de calidad de vida deseados por un grupo de individuos.

Es un proceso que debe ser además planificado, como apunta Urgellés (2007), en el que los agentes locales organizan el futuro de un territorio, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales, manteniendo una negociación o diálogo con los agentes económicos, sociales y políticos del mismo. Este planteamiento destaca la necesidad de diseñar una estrategia de desarrollo que responda al interés municipal y esté en armonía con los intereses nacionales, que establezca la trayectoria que se debe seguir, con la identificación de las restricciones y potencialidades, la cual debe ser actualizada en su transcurso.

Teniendo en cuenta los rasgos de los diferentes conceptos analizados se asume para la investigación el definido por Torres (2015) como un “proceso de construcción

social y cambio estructural que apunta a la generación de capacidades locales para gestionar estrategias, políticas públicas, programas y proyectos, orientados a aprovechar los recursos endógenos y exógenos, generando transformaciones económicas, sociales, naturales e institucionales en las localidades, así como la promoción de un entorno innovador que articule armónicamente intereses nacionales, sectoriales y territoriales sobre bases sostenibles y en función de elevar la calidad de vida de la población” (p. 26).

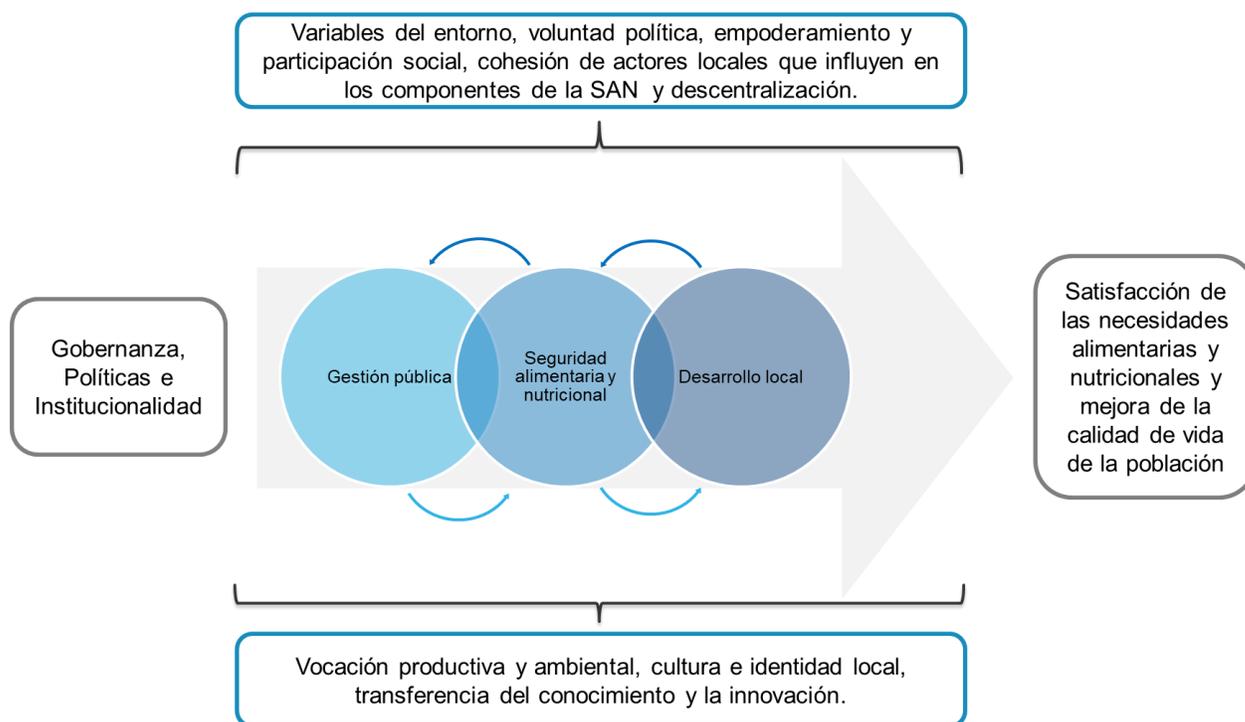
A juicio de la autora resulta una definición más abarcadora y contextualizada a la realidad cubana y que integra la necesidad de la participación ciudadana como factor fundamental para el éxito, la conformación de redes que fomenten un planteamiento eficaz y eficiente de adaptación a las nuevas exigencias productivas y de gestión desde sus propios escenarios territoriales.

## **1.2 Relación entre la gestión pública, la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo local**

Las organizaciones de la administración pública existen por y para el entorno que las circunda y su reto principal consiste en dar respuesta efectiva a las exigencias que les impone la sociedad. En este sentido, la SAN supone un reto para gestionarla desde el gobierno y las propias potencialidades locales en función del desarrollo local sostenible, teniendo en cuenta que si no existe SAN difícilmente se puedan plantear otros procesos de desarrollo. Este debe involucrar a todas las instituciones sociales porque implica la producción, distribución y consumo de bienes y símbolos que legitiman qué y por qué puede comer cada quien, que gestione la producción y sus vinculaciones entre población, tecnología y medio ambiente (protegiendo las

diversas formas de producción agroecológica y sostenible), la cual debe ser, además estable, sustentable y autóctona; al mismo tiempo que se analice el consumo con los procesos culturales (de los que no está fuera la agroindustria y los medios masivos), con la premisa de que es la población (no el Estado o el mercado) el principio y el fin de toda política alimentaria.

En la figura 4 se relacionan los conceptos anteriormente abordados y las variables que posibilitan su integración en función de satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales, así como la mejora de la calidad de vida de la población.



**Figura 4.** Relación entre la gestión pública, la SAN y el desarrollo local.

Para este encargo el gobierno debe contar con una herramienta que le permita articular los diversos factores que influyen en la tríada gestión pública – seguridad alimentaria y nutricional – desarrollo local.

### **1.3 Tecnologías de gestión para la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal**

La gestión de la SAN se concibe como la construcción o potenciación de procesos estratégicos, participativos y operativos, de actores públicos y privados, mediante acciones de coordinación y concertación que faciliten el desarrollo o establecimiento de sinergias que, a su vez, permitan la complementariedad de capacidades, recursos e iniciativas en apoyo al desarrollo local.

La mayoría de las experiencias consultadas abordan metodologías, planes o estrategias regionales de SAN, de ahí que se decide agruparlas en el término tecnologías concebido como el conjunto de conocimientos científicamente ordenados, que permiten diseñar y crear bienes o servicios que facilitan la adaptación al medio ambiente y la satisfacción de las necesidades. En estas tecnologías analizadas se reconoce el lugar primordial de los gobiernos locales en la determinación de este encargo; se denota la necesidad de trabajar e impulsar la gestión de la SAN a nivel local, que permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales con la participación directa de los actores involucrados, impulsando procesos locales de gestión social con un significativo ingrediente de participación e inclusión, implementando tareas que favorezcan la institucionalidad local en función de los objetivos, capacidades, especialidades y recursos.

Se realizó un estudio de tecnologías propuestas por diversos autores a nivel internacional como: Gobierno de Navarra (2008); Borra et al. (2010); Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (2014); Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Perú (2013); Gaviria, Giraldo, Betancur y

Hoyos (2015) y Arango, Mujica y Escobar (2017) y a nivel nacional: Pérez (2010), Torres (2010) y Escalona (2013), que hacen énfasis en diferentes vertientes del proceso de gestión de la SAN. Para el análisis se tuvo en cuenta las alianzas, enfoques, premisas, principios, etapas o fases y los componentes de la SAN que integra (anexo 3); esta comparación permitió identificar los principales aciertos y limitaciones desde la perspectiva de esta investigación.

### **Principales aciertos de las tecnologías:**

- Se realizan teniendo en cuenta el contexto local como espacio más cercano a las personas y a las transformaciones de la SAN.
- Estimulan la alianza entre sectores, instituciones de la sociedad civil, el sector público y privado.
- Se destaca la definición de acciones de formación a actores locales como primer paso para fortalecer las capacidades de los recursos humanos en el desempeño de sus roles, así como sensibilizar y empoderar a las autoridades, especialmente locales y comunitarias, para el trabajo articulado y la sostenibilidad del proceso.
- Se reconoce el diagnóstico del estado actual como primera etapa o paso en la planificación de cualquier proceso, para conocer las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que ofrece el contexto y así conocer dónde están las lagunas de información, los espacios de oportunidad y las sinergias.
- Se aprovechan los marcos normativos y espacios preexistentes para fortalecer los procesos de articulación y evitar superposiciones o duplicidades de esfuerzos.
- Se significa el apoyo de la planificación estratégica como una herramienta fundamental para el desarrollo y ejecución de la gestión pública de la SAN.

A pesar de estos aciertos la autora reconoce como **principales limitaciones en las tecnologías:**

- Existe una diversidad de propuestas de carácter teórico y práctico que no responden de forma integrada hacia la gestión pública de la SAN.
- No se adentran en las herramientas específicas para hacer un análisis de la gestión de la SAN en un territorio y así conocer las brechas y definir las políticas.
- Se definen líneas de acción, pero no se acompañan de una instrumentación que facilite y operacionalice la gestión pública de la SAN desde los gobiernos locales a escala municipal.
- Los organismos públicos que abordan más tecnologías de GPSAN son los ministerios de Salud Pública, con un marcado enfoque sobre cuestiones que influyen en ese sector, sin embargo, no se percibe cómo desde la escala local se debe direccionar este proceso de manera integral.

A pesar de los aportes de estas tecnologías no se ve contenida la gestión pública de la SAN en un instrumento único que permita articular todos los actores que intervienen en este proceso con el fin de satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la población con un enfoque sistémico y que además se ajuste a las particularidades del contexto cubano.

Para esta investigación ha sido imprescindible la existencia de una concepción pedagógica que fundamenta un proceso formativo para una mejor gestión de la SAN desde el gobierno a escala local y una metodología de diagnóstico integral participativo que posibilita el conocimiento de la situación actual de la SAN a nivel de municipio, estos antecedentes permitieron establecer las bases del modelo que

posteriormente se propone. A partir de la utilidad de estas experiencias se procedió a la realización del diagnóstico sobre la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal.

### **Conclusiones del capítulo 1**

El análisis de la bibliografía consultada sobre la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal permite establecer las bases teórico-metodológicas a partir de las cuales se puede desarrollar el modelo, llegando como conclusiones de este primer capítulo a las siguientes:

- El abordaje conceptual permitió asumir dentro de cada área un concepto ajustado a las particularidades e intenciones de la investigación, como el de gestión pública propuesto por Tamayo y Fernández (2017), el de SAN por el INCAP (2002) y el de desarrollo local por Torres (2015), lo cual ayudó a construir una nueva propuesta sobre la gestión pública de la SAN.
- La gestión de la SAN ha evolucionado a lo largo de los años, tratando de que su gestión pueda contribuir en mayor medida a la solución del problema del hambre y la malnutrición en el mundo. Actualmente es considerada con un enfoque multidimensional (intersectorial e interdisciplinario), ya que comprende la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos. De esta manera la SAN en todos sus niveles –mundial, regional, nacional, municipal o en el hogar, hasta el nivel individual–, es afectada por una compleja combinación de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en un ámbito dado.

- Aunque son diversas las propuestas teóricas y experiencias prácticas elaboradas por estudiosos del tema o empleadas por los gobiernos y otras organizaciones en diferentes países, a los efectos de la presente investigación se consideran insuficientes, ya que no contemplan en toda su integralidad los componentes, principios, herramientas y técnicas necesarias para gestionar la SAN desde los gobiernos a escala municipal en Cuba y potenciar el logro de mejores resultados.

**CAPÍTULO 2. SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y  
NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO EN LA PROVINCIA DE PINAR DEL RÍO**

## **CAPÍTULO 2. SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO EN LA PROVINCIA DE PINAR DEL RÍO**

El presente capítulo tiene como objetivo diagnosticar el estado actual de la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal en la provincia de Pinar del Río. Se expone primeramente la secuencia metodológica utilizada para la realización del diagnóstico del objeto de estudio identificado, se hace mención a los instrumentos utilizados, así como la pauta analítica aplicada en todos los casos. Finalmente se destacan las regularidades que demuestran la existencia del problema científico planteado.

### **2.1 Metodología utilizada para la realización del diagnóstico**

La metodología para la realización del diagnóstico empírico de la gestión de la SAN a escala municipal en la provincia de Pinar del Río (anexo 4) se estructuró en las siguientes etapas:

1. Definición de los objetivos y alcance del diagnóstico
2. Determinación de las necesidades de información
3. Definición de las fuentes de información
4. Diseño de formatos para la captación de información
5. Diseño de la muestra
6. Captación de los datos, análisis y procesamiento de la información
7. Presentación del informe.

## **1. Determinación de las necesidades de información**

Dentro de las necesidades de información planteadas para determinar las regularidades del proceso de gestión pública de la SAN en el contexto de la provincia de Pinar del Río, resaltan:

- ✓ Cómo se inserta la gestión pública de la SAN en el marco normativo e institucional.
- ✓ Cómo se refleja el tema en la planeación estratégica municipal.
- ✓ Cómo se gestiona la SAN por el gobierno municipal.
- ✓ Percepción por parte de los funcionarios del CAM y el CAP sobre la gestión pública de la SAN en función del desarrollo local.
- ✓ Criterios de la población con respecto al nivel de satisfacción con respecto a la gestión de la SAN por cada uno de los componentes que la integran.

## **2. Definición de los objetivos y alcance del diagnóstico**

El objetivo estuvo dirigido a diagnosticar el estado actual de la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal en la provincia de Pinar del Río, para confirmar la existencia del problema científico, a través de un análisis exhaustivo que permitiera explicar los hechos, profundizar las relaciones esenciales y circunstancias que afectan dicho proceso.

El alcance del diagnóstico estuvo orientado hacia dos vertientes: “la gestión pública de la SAN” para conocer las regularidades presentes desde esta perspectiva y el “nivel de satisfacción de la población” con respecto a la situación que tiene la SAN en la provincia. Desde el punto de vista geográfico se enmarcó en los 11 municipios de la provincia de Pinar del Río.

### **3. Definición de las fuentes de información**

Para la obtención de la información fue necesario aplicar procedimientos y técnicas de la metodología de la investigación científica, empleando tanto las fuentes de información secundarias como las fuentes de información primarias.

Las **fuentes de información secundarias** determinadas para el diagnóstico de la gestión pública de la SAN se analizaron sobre la base de su diseño e implementación, así como de algunos resultados obtenidos. Este soporte permitió una primera aproximación al problema científico.

Las fuentes secundarias de información consultadas fueron:

- Metodología para el diseño de las Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM)
- Metodología para la elaboración del Plan Anual
- Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT) (2013)
- Estrategias de Desarrollo de los municipios para el período 2012 - 2015
- Estrategia de Desarrollo Provincial (EDP)
- Programa de Autoabastecimiento Provincial (PAP)
- Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM)
- Programa de Desarrollo Agropecuario Municipal
- Estrategia de formación del CAP
- Relatorías de talleres y sesiones de trabajo del Grupo Municipal de Desarrollo Local (GMDL)
- Actas de las reuniones y documentos de trabajo del Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución del VII

## Congreso del PCC

- Diagnóstico estratégico de la Delegación del MINAG en Pinar del Río
- Encuestas nacionales de consumo alimentario de hogares esbozadas por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos (INHA) y las encuestas municipales diseñadas por el Centro de Estudios de Desarrollo Agrario y Rural (CEDAR)
- Regularidades identificadas en los informes de tesis de pregrado, maestrías, doctorados y artículos científicos de Torres (2010), García (2011), Gómez et al., (2011), Torres (2015), Menoya (2015), Otero (2017) y Pérez y Góngora (2017).

Además de documentos legislativos vigentes actualmente que reflejan esta temática:

- Constitución de la República de Cuba de 1976 (reformada en 1976,1992 y 2002).
- Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, Acuerdo No. 6176.
- Reglamento de la Asamblea Nacional de 25 de diciembre de 1996.
- Ley No. 91/2000 De los Consejos Populares.

Una vez analizada la información obtenida por las fuentes de información secundarias, se pudo evidenciar que los resultados fueron insuficientes para poder evaluar el proceso de gestión pública de la SAN, por lo que fue necesaria la utilización de otros instrumentos dirigidos a actores que intervienen en este proceso. Se recurre a las fuentes de información primaria mediante la aplicación del método de medición basado en la técnica del cuestionario (entrevista y encuesta).

Como **fuentes de información primarias** se aplicó:

- Para la gestión pública de la SAN:
  - ✓ Entrevista al presidente del Consejo de la Administración Municipal (CAM) y al

vicepresidente que atiende la alimentación en los 11 municipios de la provincia de Pinar del Río, incluyendo al vicepresidente que atiende la alimentación en el Consejo de la Administración Provincial (CAP), con el propósito de caracterizar la gestión pública que desempeñan por cada una de las funciones principales de este proceso.

- Para el nivel de satisfacción de la población:
  - ✓ Encuesta a la población de la provincia de Pinar del Río, para evidenciar dinámicas de disponibilidad, acceso, consumo, hábitos alimentarios y comprobar el nivel de satisfacción que poseen los consumidores en su lugar de residencia.

Finalmente se contrastaron los resultados obtenidos por las fuentes secundarias y primarias lo que permitió elaborar un gráfico causa – efecto.

#### **4. Diseño de formatos para la captación de información**

En el **análisis documental** se estableció un orden concatenado sobre materiales que abordan el proceso de gestión de la SAN a diferentes niveles, siendo fundamental esta apreciación para reconocer los esfuerzos realizados y los aspectos que laceran el desempeño integral de la misma.

Para la revisión documental se diseñó la siguiente guía:

- ✓ Analizar el contexto legal e institucional en el que se desempeña la gestión pública de la SAN.
- ✓ Conocer cómo se concibe la gestión de la SAN dentro de las herramientas de planificación territorial.
- ✓ Constatar dentro de la EDM las líneas estratégicas, programas y proyectos definidos para la gestión integral de la SAN o cada uno de sus componentes.

- ✓ Analizar las responsabilidades, funciones y atribuciones del gobierno municipal asociadas a la gestión de la SAN.

En relación con las **fuentes de información primarias**, las **entrevistas** tuvieron un carácter individual, semiestructuradas, posibilitando un contacto más libre y flexible que favoreció la obtención de respuestas más profundas con una duración aproximada de una hora. En su aplicación se tuvo en cuenta las siguientes tareas:

- determinación de los objetivos de la entrevista
- selección del tipo de entrevista
- elaboración de la guía de la entrevista (anexo 5 y 6)
- determinación de los procedimientos para registrar la información (audición y posterior transcripción literal)
- pilotaje de la guía de la entrevista
- establecimiento de las condiciones indispensables para la realización de la entrevista.
- aplicación de la entrevista teniendo en cuenta sus tres momentos: apertura, desarrollo y conclusión
- evaluación de la información recogida.

Para la elaboración de la entrevista se definen como funciones esenciales y contenidos específicos a valorar los siguientes:

- Planificación (conocimiento sobre la gestión de la SAN, diagnóstico de la SAN para conocer las brechas por cada uno de los componentes que la integran, relación con las líneas estratégicas, programas y proyectos, sistema de información territorial)

- Organización (coordinación de acciones con enfoque multiactoral e interdisciplinario, definición de responsabilidades y organización de recursos locales disponibles)
- Implementación (desempeño de los diferentes actores en el proceso de materialización de los programas, proyectos y acciones planificadas)
- Seguimiento, control y evaluación (herramientas para el seguimiento, control y evaluación del proceso de gestión pública de la SAN, sistema de información que se tiene establecido para la rendición de cuentas durante todo el ciclo de gestión pública).

Con respecto a la elaboración y aplicación de las **encuestas**, estas se basaron en las siguientes tareas:

- determinación de los objetivos del instrumento
- definición de las variables relacionadas con el tema
- elaboración del instrumento
- garantía de anonimato
- pilotaje del instrumento y ajuste en caso de requerirlo
- aplicación de la encuesta
- procesamiento de la información recogida.

Se definieron como las variables potenciales a diagnosticar en la **encuesta** a la población:

- Disponibilidad (presencia y periodicidad con la que se ofertan los alimentos en el lugar de residencia)
- Acceso (fuentes de abastecimiento de alimentos a los que se tiene acceso)

- Consumo (patrones de consumo)
- Utilización biológica (hábitos alimentarios y su correspondencia con el nivel educacional).

Teniendo en cuenta las características del proceso de gestión de la SAN resultó de suma importancia diagnosticarlo desde el eslabón inicial y final que son los consumidores para corroborar la existencia del problema desde esta perspectiva. El diseño del cuestionario aplicado a la población transitó por varias etapas hasta obtener el cuestionario final. En una primera etapa se realizó un estudio de la literatura e instrumentos relacionados con el diagnóstico de la SAN, que han sido utilizados en investigaciones y censos, dentro de ellos se encuentran: FAO (2012), Ferrari (2012), Romero (2013), las encuestas nacionales de consumo alimentario de hogares esbozadas por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos (INHA) y las encuestas municipales diseñadas por el Centro de Estudios de Desarrollo Agrario y Rural (CEDAR). Consecutivamente, se realizó la primera versión del cuestionario, la cual fue sometida a juicio de especialistas para evaluar la utilidad práctica y conocer la posibilidad de errores en la conformación del instrumento.

Para la selección de los especialistas se tuvo en cuenta la diversidad en su formación (anexo 7, tabla 1): doctores en ciencias económicas, másteres y licenciados en nutrición pertenecientes a instituciones como: la Universidad de Pinar del Río, Dirección Provincial de Higiene y Epidemiología y la Universidad de Ciencias Médicas de Pinar del Río, todos ellos con 10 años de experiencia o más, su elección estuvo influenciada por criterios vinculados al estudio.

Coincidiendo con Aguilar y Barroso (2015) las recomendaciones de los especialistas estuvieron centradas en la calidad técnica, calidad estética del formato, validez y claridad de los ítems, dirigidas fundamentalmente al cambio de orientación de algunas preguntas, modificaciones en la estructura, aprovechamiento del espacio, lo que permitió que la misma fuera más concentrada y asequible en su interpretación. Una vez realizadas las correcciones, se somete la segunda versión de la encuesta a una prueba piloto en 30 hogares que forman parte de la población objeto de análisis. El resultado llevó a la transformación de algunas preguntas y la eliminación de una, así como la inclusión de dos fuentes de abastecimiento de productos alimenticios que no se contemplaban en el cuestionario y que fueron añadidas por los encuestados. En el anexo 7 (tabla 2) se muestra una comparación de los cambios realizados en la encuesta inicial a partir de la prueba piloto realizada.

La propuesta final de la encuesta como se contempla en el anexo 8, se estructura en diferentes secciones: primeramente, se presenta una introducción donde se expresa el objetivo y la intención de la misma, así como la relevancia que tiene para la investigación conocer el criterio de las familias. Posteriormente se comienza con las preguntas donde se les solicita caracterizar el hogar de acuerdo a variables socioeconómicas y demográficas, y se capta información por cada uno de los indicadores cardinales de la SAN a través de preguntas que miden el grado de disponibilidad, acceso, consumo y hábitos alimenticios.

Para alguna de estas preguntas fue necesario ofrecer un listado de alimentos clasificados por los siete grupos básicos que reúnen características nutricionales similares para así lograr una comprensión correcta a la hora de valorar los diversos

patrones dietarios conformados por el INHA (2011) como: I cereales y viandas, II vegetales, III frutas, IV carnes, aves, pescados, huevos y frijoles, V leche y sus derivados, VI grasas, VII azúcar y dulces, pudiéndose obtener la disponibilidad y la periodicidad de la oferta de alimentos.

En cuanto al acceso y diversidad dietética que consumen por cada comida al día, se utilizó el método de recordatorio de 24 horas que permite obtener información cualitativa del aporte energético y nutricional de la ingesta de alimentos de la familia. Al formular estas preguntas, se tuvo en cuenta la importancia detallada de la lista de alimentos especificada en el cuestionario por cada grupo alimentario. La experiencia ha demostrado que el uso de listas cortas conduce a una subestimación del consumo de un 25 a un 75 por ciento (Deaton y Grosh, 1998). Finalmente, se pregunta por el nivel de satisfacción de la oferta alimentaria en el territorio, dando la posibilidad de que puedan expresar abiertamente sus criterios en relación con el tema.

## **5. Diseño de la muestra**

Para la aplicación de las entrevistas realizadas a los presidentes y vicepresidentes que atienden la alimentación en el CAM no resultó necesario aplicar una técnica de muestreo teniendo en cuenta el tamaño de la población de cada estrato. Por tanto, se efectuaron dos entrevistas en los 11 municipios de la provincia, incluyendo la entrevista efectuada al vicepresidente que atiende la alimentación en el CAP, para un total de 23 encuestados.

## **Alcance geográfico, población objeto de estudio y periodo de tiempo en que se realizó el levantamiento de la encuesta**

El área geográfica donde se realizó el estudio estuvo enmarcada en los 11 municipios de la provincia de Pinar del Río, teniendo en cuenta los asentamientos rurales y urbanos. La población objeto de análisis fue la “residente permanente en viviendas particulares”<sup>2</sup>, aplicándose a aquellas personas encargadas de las compras y de la alimentación de la familia y cuyas características, realidades socioeconómicas y culturales fueran diferentes, buscando variedad de visiones, comportamientos y posturas a través de la representatividad de familias de diferentes tipos de conformación. El proceso investigativo de campo se desarrolló del 2 al 31 de marzo de 2015.

## **Marco de la muestra**

Para determinar la muestra se trabajó con las unidades de alojamiento<sup>3</sup> por Consejos Populares, específicamente las viviendas particulares que se desglosan en la distribución de asentamientos elaborada por la ONEI (2012) y que comprende un universo de población de 205 618 viviendas particulares habitadas.

## **Método de muestreo**

El método de muestreo fue probabilístico, se hizo uso del Muestreo Aleatorio Simple para el cálculo del tamaño de la muestra total y del Muestreo Aleatorio Estratificado

---

<sup>2</sup> “Aquella en la cual habitan personas que residen habitualmente en la misma y son residentes permanentes en el país, es decir, no tienen otra vivienda donde duerman y guarden sus pertenencias personales de manera regular” (ONEI, 2014, p. 62).

<sup>3</sup> “Se entiende por Unidades de Alojamiento (UA) todo local o recinto estructuralmente separado e independiente, que haya sido construido o adaptado, en todo o en parte, para fines de alojamiento de personas, con carácter permanente o temporal, así como cualquier otra clase de recinto fijo o móvil, ocupado como lugar de residencia en el momento censal” (ONE, 2012, p. 61).

para calcular el tamaño de la muestra de los municipios, en el que cada municipio fue considerado una subpoblación o estrato y dentro de ellos los Consejos Populares con las viviendas habitadas. La estratificación aumentó la precisión de la muestra y permitió el uso deliberado de diferentes tamaños de muestra para cada estrato (Hernández, Fernández, y Baptista, 1997).

### **Procedimiento de selección**

Las unidades de muestreo se seleccionaron a través de procedimientos probabilísticos en el que las viviendas se escogieron con probabilidades iguales dentro de la relación de viviendas habitadas, dando la posibilidad de que todos los estratos de la población queden representados, mediante asignación o afijación proporcional. El marco muestral y el tamaño de muestra utilizado por Consejo Popular se presenta en el anexo 9 (tablas 3 y 4, respectivamente).

La selección de las unidades representantes se realizó a través de los siguientes pasos:

- 1) Se calculó el tamaño de la muestra total a través del Muestreo Aleatorio Simple por municipio con un nivel de confianza de 95% y un máximo de error del 5%. El tamaño de la muestra total obtenida para la provincia de Pinar del Río fue de 383 hogares a encuestar a través de la expresión para el cálculo de muestra en poblaciones finitas y conocidas de Calero (1978).

$$n = \frac{\left( \frac{Z_{1-\alpha/2}}{d} \right)^2 p(1-\hat{p})}{1 + \frac{1}{N} \left( \frac{Z_{1-\alpha/2}}{d} \right)^2 p(1-\hat{p})} - \frac{1}{N}$$

( )

**Donde:**  $n$ : tamaño de la muestra

$Z$ : distribución normal

$\alpha = 0.05$  (nivel de significación)

$N$ : tamaño de la población

$p = 0.5$  (proporción que igual a este valor garantiza el tamaño óptimo de muestra)

$d = 0.05$  (error absoluto)

2) Cada municipio fue considerado un estrato y para la selección de los elementos representantes de cada estrato se utilizó el método de afijación o asignación proporcional. Se distribuyeron 383 unidades de alojamiento por municipio a través de la expresión de cálculo;

$$n_{h_i} = \frac{N_{h_i}}{N} n$$

Donde:  $n_{h_i}$ : Muestra del estrato  $i$ -ésimo

$N_{h_i}$ : Población del estrato  $i$ -ésimo

$N$ : Población total

$n$ : Muestra de la población

$i$ : 1, 2, ...,  $h$

3) Cada Consejo Popular fue considerado un estrato y se distribuyó la muestra total obtenida por municipio. La expresión anterior se repite para estratificar la muestra de cada municipio en los Consejos Populares donde la muestra del municipio pasaría a ser la población total del municipio y  $N_{h_i}$  ser la población de

cada Consejo Popular.

### **Cantidad de muestra estudiada**

Una vez finalizado el trabajo de campo se estudiaron 383 hogares. El nivel de respuesta de la población fue muy alto. El 100% de las personas posibles de entrevistar participaron en el estudio.

### **6. Captación de los datos, análisis y procesamiento de la información**

Las entrevistas se efectuaron en el centro de trabajo de cada funcionario gubernamental, a partir de grabaciones efectuadas con el permiso de cada entrevistado y de las notas de la autora.

Las encuestas fueron aplicadas con la colaboración de los Centros Universitarios Municipales (CUM), lo cual permitió abarcar la totalidad de la muestra, con representación en cada Consejo Popular de los 11 municipios de la provincia. Para ello se realizó un taller con representantes de estos centros, donde se les explicó el propósito de la investigación, los aspectos conceptuales más relevantes sobre la gestión de la SAN, el objetivo de la herramienta y las pautas a tener en cuenta para garantizar que la información recopilada fuera fiable.

El procesamiento automatizado de la encuesta se desarrolló con el software *Statistical Package For Social Sciences* (SPSS versión 21, 2012), el cual facilitó la aplicación de procedimientos estadísticos y gráficos de los resultados cuantitativos. Con respecto a las respuestas de carácter cualitativo (juicios, opiniones y conocimientos), se relacionaron las ideas expresadas y se resumieron los resultados similares con el fin de depurar y concentrar las ideas generadas.

Posteriormente, a partir de la información obtenida y de su procesamiento, a través de la técnica de triangulación, se contrastan diferentes puntos de vistas develados en la revisión documental, en las entrevistas y las encuestas, lo que permitió dilucidar las diferentes partes complementarias de la gestión pública de la SAN en la provincia de Pinar del Río y caracterizarla. Se establecieron relaciones de causa-efecto a través del diseño y representación de un diagrama de Ishikawa, permitiendo interconectar el problema, sus categorías, las causas y subcausas que lo provocan.

## **2.2 Análisis de los resultados del procesamiento de las fuentes de información secundarias**

Las fuentes de información listadas anteriormente se consultaron con el objetivo de determinar los hechos y las circunstancias que rodean la gestión de la SAN desde el gobierno y establecer las relaciones de causa – efecto en el contexto cubano y con miradas desde el espacio municipal.

La primera aproximación descriptiva se basó en la revisión de los fundamentos jurídicos que acompañan la gestión pública de la SAN en Cuba, la cual recoge disposiciones constitucionales que reconocen la alimentación como un derecho y la responsabilidad que tiene el Estado en el fomento de oportunidades, para que de forma equitativa toda la población lo disfrute [artículo 9, inciso a), pleca 3; artículo 9, inciso b), pleca 4; artículo 27; artículo 41; artículo 43; artículo 48 de la Constitución de la República de Cuba vigente].

Así mismo, hay resultados que avalan este empeño y que lo convierten en una realidad cotidiana, no solo representado por la actividad agroindustrial, sino que se refleja en sectores como Salud, Seguridad Social, Educación y Defensa, que

contribuyen a la educación, prevención, tratamiento de los problemas de salud y enfermedades crónicas derivadas de una deficiente alimentación, así como la gestión de riesgos y reducción de desastres naturales.

La voluntad y decisión política del Estado en función de asegurar el derecho alimentario es evidente y se presenta con elevados niveles de protección y justicia social a todos los sectores de la sociedad, siendo uno de los objetivos primarios en el accionar sistemático, a través de los CAP, los CAM y con el acompañamiento de los Consejos Populares (CP), expresado en sus reglamentos<sup>4</sup> de manera explícita, sin embargo, no están definidas con precisión las funciones del CAM para con la SAN.

Existe además una legislación alimentaria (leyes, reglamentos y normas) que complementan esta protección y que están en consonancia con las normas internacionales del Codex Alimentarius<sup>5</sup> (Código Alimentario) que comprenden la observancia de los mismos en toda la cadena alimentaria, el cumplimiento de las buenas prácticas y los requisitos para garantizar una manipulación, trazabilidad adecuada y aptitud del servicio. Se han establecido o reforzado los organismos de control de alimentos para vigilar el cumplimiento de tales reglamentaciones, dentro de los que se destacan los Comités Técnicos de Normalización vinculados a la nutrición e higiene de los alimentos. Así mismo, han sido adoptadas las normas ISO

---

<sup>4</sup> Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, Acuerdo No. 6176, Artículo 2 y 3; Reglamento de la Asamblea Nacional de 25 de diciembre de 1996; Ley No. 91/2000, De los Consejos Populares.

<sup>5</sup> Organismo internacional que se ocupa de ejecutar el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, para proteger la salud de los consumidores, a través de la armonización de criterios, normas, estándares y prácticas del comercio internacional, como recomendaciones sobre la composición, calidad, higiene y etiquetado de los alimentos, entre otros, que deben regir las políticas nacionales sobre todos los aspectos que inciden en la alimentación.

9000 sobre la gestión de la calidad aplicables a cualquier sector económico y la familia ISO 22000 sobre sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos, siendo una eficaz herramienta en el control sanitario de los mismos (Jiménez et al., 2006; INHA, 2011; Zabala et al., 2015).

Cuba ha asumido la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y ODS, es además partícipe de acuerdos internacionales y declaraciones regionales relacionadas con la SAN, contando con el apoyo entre otros, de recursos técnicos y financieros proporcionado por fuentes multilaterales tales como FAO, PMA, FIDA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otros.

A pesar de todos estos esfuerzos es válido resaltar que se carece de una normativa específica que refleje y abarque toda la extensión del concepto de SAN con los componentes antes mencionados, que involucre no solo cuestiones relativas a la alimentación, nutrición e higiene de los alimentos, sino que profundice en aspectos más específicos que incidan en la organización de espacios de concertación de actores, como un mecanismo legislativo para abordar cuestiones multisectoriales con objetivos y principios definidos para la ejecución de las acciones e iniciativas. De esta manera, se hace necesario un marco normativo, regulador e integrador que permita estructurar, armonizar y coordinar acciones de SAN que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, lo cual es posible en el actual contexto cubano de reforma constitucional y sus consecuentes derivaciones normativas a posteriori en leyes especiales.

Por otro lado, en la consulta a los documentos aprobados que abordan las funciones y atribuciones de los miembros del CAM, se destaca que la distribución de estas por los vicepresidentes seleccionados no permite que el encargado de la atención a la alimentación en el municipio se ocupe integralmente de la gestión de la SAN. Esta estructura provee un ambiente y una visión fraccionada de la gestión pública de la SAN.

Se cuenta con una serie de instituciones<sup>6</sup>, organizaciones<sup>7</sup> y programas<sup>8</sup> que desde diferentes sectores respaldan este proceso encabezado por la Asamblea Provincial del Poder Popular (APPP) y la administración pública local. Sin embargo, no existe un espacio ni estructura a ningún nivel del país que integre y articule todos los factores que influyen en el mismo, a fin de fortalecer los mecanismos de coordinación y la gestión intersectorial, que facilite las alianzas y acuerdos para la planificación, ejecución y operatividad del proceso de gestión de la SAN en función del desarrollo regional y local (Luna, Calderín y de la Paz, 2008); que identifique los principales desafíos en términos de atención gubernamental según los componentes de la SAN y en función de dirigir las líneas de acción y medidas a tomar en el inmediato, corto, mediano y largo plazo; que realice un seguimiento, control y evaluación a través de indicadores no solo de salud, producción y comercialización

---

<sup>6</sup> Las subordinadas a los diferentes ministerios, el Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas (INCA), el Instituto de Investigaciones de Sanidad Vegetal (INISAV) y otras.

<sup>7</sup> Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF), Asociación Cubana de Producción Animal (ACPA) y Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), entre otras.

<sup>8</sup> Programa de Innovación Agropecuaria Local (PIAL), Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA), Bases Ambientales para la Sostenibilidad Agroalimentaria Local (BASAL) y el Programa contra la Anemia, entre otros.

de los alimentos, sino también de toda acción derivada del proceso de gestión pública de la SAN, lo cual garantiza la retroalimentación y sostenibilidad del mismo. Otras manifestaciones que se identificaron en la revisión de las herramientas de planificación territorial<sup>9</sup> y en los materiales de apoyo a la gestión pública de la SAN,<sup>10</sup> que coinciden con los elementos que han sido develados por: Cárdenas, Guzón y Hernández (2009); Machado (2009); Torres (2010); García (2011); Gómez et al., (2011); Pérez y Argüelles (2011); Torres (2015); Menoya (2015); Otero (2017) y Pérez y Góngora (2017), son:

- ⇒ Durante el proceso de actualización del modelo económico cubano a partir del planteamiento e implementación de los lineamientos y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, se ha fortalecido la gestión de la SAN desde el municipio y las atribuciones de los gobiernos locales para el desempeño de la misma, lo cual promueve un ambiente favorable para desarrollarlo con mayores capacidades, concebido además en gran parte de los lineamientos y directamente en la Política Agroindustrial del lineamiento 150 al 179.
- ⇒ Se destaca una fuerte prevalencia de las prioridades y objetivos nacionales en el sistema de planificación de las provincias y municipios, lo que impide que se evalúen adecuadamente las condiciones locales, siendo frecuente encontrar a

---

<sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social; Planes General de Ordenamiento Territorial (PGOT); Metodología para el diseño de las Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM); Metodología para la elaboración del Plan anual; Estrategia de Desarrollo Provincial (EDP); Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM); Programa Municipal de Desarrollo Integral (PMDI); Programa de Desarrollo Agropecuario Municipal.

<sup>10</sup> Estrategia de formación del CAP, Relatorías de talleres y sesiones de trabajo del Grupo Municipal de Desarrollo Local (GMDL); Actas de las reuniones y documentos de trabajo del PMA; Lineamientos de la Política Económica y Social del PCC; Relación de problemas detectados en el sistema del MINAG en Pinar del Río.

nivel municipal recursos sin utilizar junto a problemas no resueltos, ciclos productivos incompletos y otras dificultades (León, 2000, citado en Pérez y Argüelles, 2011).

- ⇒ En la Metodología para el diseño de las EDM, en los Planes de Desarrollo Integral Municipal y en los Planes Generales de Ordenamiento Territorial, el diagnóstico contempla el levantamiento de alguno de los elementos de los componentes de la SAN, por lo que es necesario que se continúe profundizando en una línea de gestión de la SAN, que permita conocer las brechas a profundidad, determinar las prioridades y potencialidades con una mayor precisión técnica para proyectar una soberanía alimentaria y eliminar gradualmente la elevada dependencia externa de las importaciones de alimentos, lo que constituye un elemento de vulnerabilidad.
- ⇒ En las EDM y la EDP no se realiza una caracterización integral de la situación de la SAN por cada uno de sus componentes, por lo que la manera de gestionar es dispersa y parcelada, con un enfoque sectorial que dificulta la articulación y coordinación de cada actor que la representa, sobre todo, cuando se trata de sectores que son clientes entre sí, como lo es, por ejemplo, la producción de leche que aporta la agricultura a la industria para poder planificar la producción de esta última. Estas herramientas se enfocan en acciones estratégicas que tienen mayor peso en la producción de alimentos, la cual influye en la disponibilidad no así en el acceso, consumo y utilización biológica.
- ⇒ Se evidencia en los programas, proyectos y planes de acción definidos en las estrategias, la falta de precisión en la determinación de los problemas de la SAN

a nivel local y los insuficientes conocimientos y habilidades para la aplicación de los métodos en la solución de los mismos por cada uno de los componentes, estas acciones no van acompañadas de un componente educativo, solo en busca de satisfacer la demanda en virtud de la disponibilidad y acceso de alimentos.

- ⇒ Son limitadas las acciones en función del fomento de conocimientos, actitudes y hábitos alimenticios saludables y se desaprovecha el gran potencial para prevenir costumbres perjudiciales que pueden influir en el cuadro de salud vigente y futuro de la población de la provincia de Pinar del Río. Es válido resaltar que este proceso no es solo de preparación o concientización de cuadros, sino que abarca a los niveles de enseñanza y todo el entramado de productores, elaboradores, transportadores, comercializadores, entre otros.
- ⇒ Poca inclusión de actividades dedicadas a la difusión de resultados científicos, de tecnologías y de buenas prácticas para contrarrestar los problemas de la localidad.
- ⇒ En la estrategia de formación existente se destaca la asistematicidad de actividades relacionadas con el tema que impide una preparación integral de los implicados. A pesar de que existe una estrategia de formación implementada desde el 2010, los movimientos de cuadros y el tratamiento del tema no han permitido el sistemático desarrollo de conocimientos, actitudes y prácticas de sus actores en función de la gestión de la SAN.
- ⇒ Se comprobó que el flujo de información en las oficinas de estadística es escaso, lo cual no permite contar con un registro de los niveles de ingesta de kilocalorías,

energías y proteínas per cápita de la población para determinar las diferencias que existen en comparación con los indicadores recomendados, ni conocer la situación real que presenta el municipio en su conjunto, ni el comportamiento por Consejos Populares en cuanto a la SAN, para poder establecer políticas y acciones sobre las vulnerabilidades.

⇒ Resultan insuficientes las fuentes de captación de información, mecanismos e instrumentos para el seguimiento, control y evaluación del proceso.

### **2.3 Análisis de los resultados del procesamiento de las fuentes de información primarias**

Para corroborar la existencia del problema y los resultados obtenidos a partir de las fuentes de información secundarias, se realizaron entrevistas a los funcionarios gubernamentales que están más vinculados a la gestión pública de la SAN para así conocer las regularidades que actualmente emergen en la provincia sobre el tema.

#### **Resultados de la entrevista dirigida a los presidentes de los CAM de la provincia de Pinar del Río**

Se destaca como principales resultados:

1. El 100 % desconoce el término en su integralidad, lo definen como la disponibilidad de suficientes alimentos y que la población pueda adquirirlos, lo cual hace alusión a los componentes de disponibilidad y al acceso, solo el 27,27% añade que estos deben ser saludables.
2. El 100% reconoce que las acciones se centran en coordinar y controlar a través de reuniones, donde evalúan las necesidades de cada una de las entidades

productoras y prestadoras de servicios para asegurar la continuidad de sus funciones y el cumplimiento de los planes.

3. El 100% establece prioridades encaminadas a centros asistenciales, de educación, salud, sector militar, las escuelas especiales, los círculos infantiles, el hogar materno, la casa de los abuelos y la permanencia de los productos agrícolas en el mercado de la cabecera del municipio.
4. El 81.8% manifiesta que se tienen en cuenta las potencialidades y necesidades del municipio reconocidas en el diagnóstico de la EDM, sobre la base de aumentar las producciones de aquellos campesinos que tienen mejores condiciones, como: riego, suelos más fértiles, con mayores posibilidades de incrementar los rendimientos, destacan priorizar los lugares distantes, con un nivel de vida inferior.
5. El 90.9% de los entrevistados destaca el vínculo de los ministerios con la gestión de la SAN y aunque las relaciones y el flujo de información es vital para desarrollar el proceso, resaltan como insuficientes los mecanismos para favorecer esta articulación.
6. Dentro de las principales ventajas para potenciar la gestión pública de la SAN en función del desarrollo local en el territorio, declaran:
  - Personal capacitado para ejercer la gestión pública.
  - Voluntad de los funcionarios gubernamentales para solucionar los problemas locales.
  - Vínculo de profesores – investigadores con los actores sociales y políticos para facilitar la articulación, la capacitación, el diseño de proyectos locales y

la identificación de las aportaciones de valor que propician el desarrollo local.

7. El 100% refiere la necesidad de alcanzar una mayor autonomía para gestionar recursos que van directamente al presupuesto nacional y modificación en las políticas de los diferentes sectores que propicien la integración para promover el desarrollo sostenible.
8. El 90.9% destaca como otro elemento relevante a señalar la insuficiente producción que no satisface la demanda de la población.

### **Resultados de la entrevista dirigida a los vicepresidentes que atienden la alimentación en los CAM y el CAP en la provincia de Pinar del Río**

Los principales resultados identificados fueron:

1. Sobre los conocimientos referidos al concepto de SAN, se afirmaron solo dos elementos que lo componen: el 83.3% reconoce la disponibilidad que debe existir de alimentos, manifestando que se puede lograr a partir del autoabastecimiento y de todo lo que se pueda importar para el municipio y el 66.67% destaca que los mismos deben estar accesibles a la población para que se logre dicho encargo, siendo estos insuficientes para incidir en la gestión de la SAN.
2. Dentro de las acciones que realizan para asegurar la SAN en el territorio resaltan: garantizar las estructuras productivas, el cumplimiento de los contratos, garantizar la correcta distribución de los productos de la canasta básica tanto por el comercio minorista como mayorista, analizar las potencialidades que tiene el municipio en la agricultura urbana, suburbana y familiar, lo que denota un abordaje parcelado.

3. Los espacios que dan lugar a la concertación de los actores locales y donde se coordinan las acciones en función de garantizar la SAN, son: reuniones con el Consejo de Distribución con una frecuencia semanal, reuniones con estructuras productivas cada tres meses, chequeo a los mercados agropecuarios estatales, chequeo mensual de los programas agropecuarios, así como visitas a los Consejos Populares donde se evalúa el tema de contratación, producción y comercialización de los alimentos.

Existe un sistema integrado para la atención y seguimiento a la producción, distribución y comercialización de alimentos a través de los mercados agropecuarios, el abastecimiento a los mercados "Ideal", la distribución de la canasta familiar en función de lograr el equilibrio en presencia de los diferentes productos en todos los CP, así como la base nutricional adecuada, chequeo mensual del cumplimiento de los programas de la agricultura, además de la Comisión Municipal de Asuntos Agrarios.

4. El 100% destaca la participación de instituciones, entidades estatales vinculadas a la producción, transformación, transportación y comercialización, así como organizaciones de masas, con el acompañamiento de los delegados de los CP en dichos espacios. Sin embargo, no refiere tener en cuenta los aportes de los trabajadores por cuenta propia dedicados a la elaboración y venta de alimentos.
5. El 41,67% asevera que sí se conocen los desbalances nutricionales en el municipio, se evalúa y se registra el comportamiento de estos con la colaboración de Economía y Planificación y el 58,33% desconoce esta

situación.

6. El 75% manifiesta que no se tienen en cuenta estas brechas para la planificación de la producción y la distribución de alimentos, pues todo lo que se produce se consume.
7. El 66, 67% de los entrevistados destaca la falta de integración horizontal entre entidades del municipio que se asocian a los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización hasta el consumo de productos alimenticios que permitan establecer armónicamente las cadenas productivas para la satisfacción de las necesidades nutricionales y la elevación del bienestar material de la población a partir de la generación de empleos.
8. Se reconoce por la totalidad de los entrevistados el potencial científico técnico en centros de investigación y otras instituciones que incentivan la investigación e innovación tecnológica, teniendo un papel predominante la Universidad de Pinar del Río con el desempeño de sus Centros de Estudios y de los Centros Universitarios Municipales (CUM) como unidades de interfaz entre estas estructuras y los actores locales, en la formación de recursos humanos y el desarrollo de proyectos de investigación para la solución de problemas del territorio, sin embargo, aún resultan insuficientes los vínculos que se establecen entre los factores para la transferencia tecnológica como mecanismo de propagación sistemático de conocimientos especializados, técnicas, tecnologías agropecuarias y experiencias, a fin de generar un círculo virtuoso que permita la retroalimentación constante y que promueva mejoras en

el nivel de productividad y competitividad, traduciéndose en un mayor impacto económico y social.

9. El 100% manifiesta que sí se tiene en cuenta la participación ciudadana en la gestión pública, bien sea en las circunscripciones o CP de los municipios, que es donde se puede lograr de forma sistemática ese involucramiento del ciudadano en la identificación y solución de los problemas de su localidad.
10. Dentro de las limitaciones enunciadas que frenan el desempeño en la gestión del gobierno en la SAN y que se reflejan en el PGOT de cada municipio, se encuentran:
  - Una situación económica adversa, que limita los recursos financieros y materiales para las producciones agrícolas (maquinarias y equipos, sistemas de riego, implementos, fertilizantes, etc.), en el desarrollo de la industria nacional y local por el deterioro del equipamiento tecnológico y no tecnológico, la carencia de equipamientos e insumos.
  - Elevados precios de las semillas e insumos.
  - El cambio climático con nefastas consecuencias para la agroproductividad.
  - La escasa mano de obra propiciada por el rechazo de empleos relacionados con la agricultura, éxodo hacia otros sectores y hacia la ciudad.
  - Baja fertilidad natural de los suelos, con limitada capacidad para producir alimentos y altos niveles de salinización de la cuenca Sur.
  - Situación desfavorable de las infraestructuras de abasto de agua y de saneamiento en los asentamientos humanos y en especial en las zonas de

nuevo desarrollo de viviendas.

Otras manifestaciones abordadas por los vicepresidentes que atienden la alimentación en los municipios fueron:

- Deficiencias en la comercialización.
- Incumplimiento de contratos.
- Políticas institucionales excesivamente sectorizadas.

11. Los entrevistados pusieron énfasis en la limitada autonomía y centralización en la toma de decisiones, como la determinación de prioridades establecidas a nivel nacional, la gestión y asignación de recursos y mecanismos de regulación, que puede no coincidir con la dinámica que se presenta desde la localidad.

### **Resultados y análisis de la encuesta sobre SAN a la población de la provincia de Pinar del Río**

La encuesta fue aplicada a 383 hogares en los 11 municipios de la provincia de Pinar del Río (anexo 10, tabla 5). Los principales resultados de la misma se muestran en el anexo 11 y se analizan a continuación:

- La periodicidad de la oferta por los grupos alimentarios básicos en la provincia se presenta como “ocasional” para los vegetales (66,6%), las grasas (56,4%), las carnes, huevos y frijoles (52,5%), los cereales y viandas (48,0%) seguido muy de cerca por los azúcares y dulces (40,2%). Se destaca como “nunca” la presencia de la leche y sus derivados (67,4%) y las frutas (59,5%). La categoría de “permanente” no fue señalada por la población encuestada para ningún grupo de alimentos (tabla 6 y figura 6). Se comprobó a partir de las tablas de contingencia que el lugar de

residencia influye en la disponibilidad y estabilidad de los alimentos excepto para las carnes y sustitutos (tabla 7).

- Las familias encuestadas mostraron como promedio realizar tres comidas al día, donde 375 familias cenan, 371 almuerzan y 290 desayunan, independientemente de la cantidad de miembros en el hogar y del ingreso que ellas perciben, sin embargo, no sistematizan las meriendas entre cada una de las comidas, siendo la merienda nocturna la que menos consumen. Estos comportamientos pueden estar ligados a factores culturales que impiden un régimen alimentario en concordancia con las recomendaciones nutricionales. Mantua fue el municipio donde absolutamente ningún hogar encuestado aseguró ingerir alimentos en las meriendas.

- En cuanto a la comparación sobre los patrones de consumo y las preferencias alimentarias la secuencia fue homogénea, pero expresado en un mayor por ciento las preferencias, destacando la insuficiente cultura alimentaria, el desequilibrio nutrimental y la monotonía (tabla 8). Esto está en correspondencia con los resultados de la encuesta nacional sobre consumo de alimentos aplicada en el 2009 (Porrata, 2009).

- Se pudo comprobar que en el consumo y preferencias alimentarias de las familias encuestadas priorizan la satisfacción de las necesidades de proteínas con un 65.1% de los hogares encuestados, los carbohidratos como pastas alimenticias, pan, galletas, pizzas y otros farináceos en un 44.1% y las grasas en un 27.7%, siendo inferior el consumo de opciones más sanas como los vegetales con 21.5% y las frutas con 2.7%, cuando estos últimos grupos son los que aportan al organismo vitaminas y fibras (figura 7).

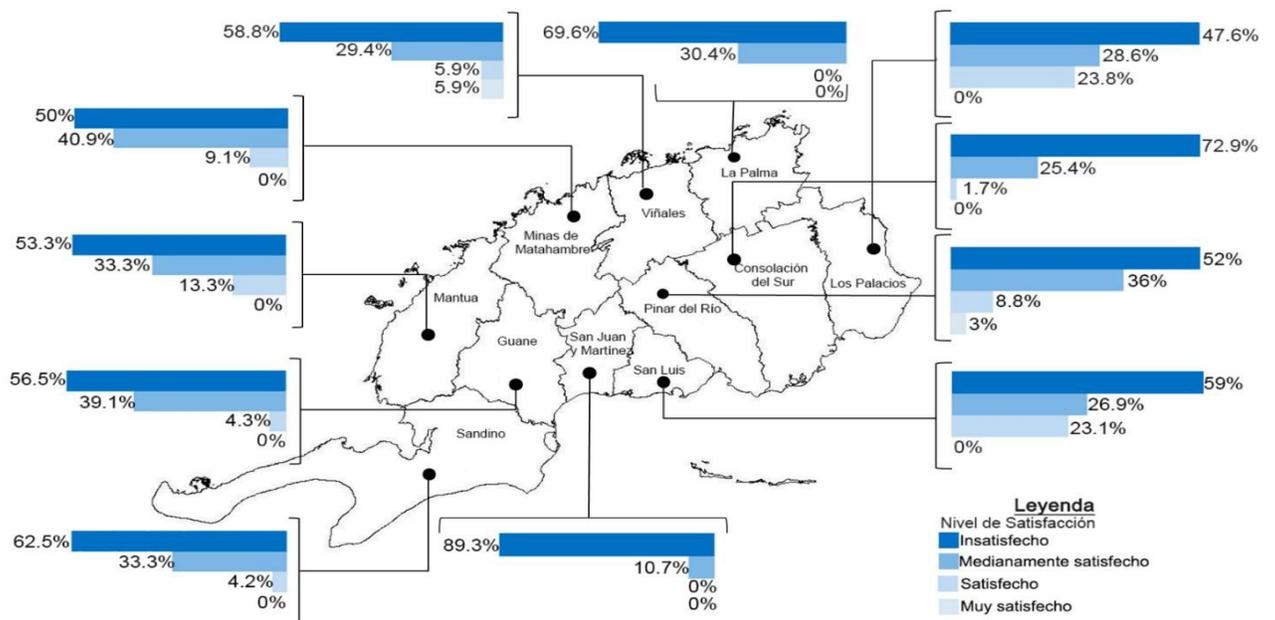
- Se comprobó que la cena constituye la principal comida del día con una variedad de productos como: arroz (91,12%) siendo el plato principal), los frijoles (74.67%), las viandas (34.73%), la carne de cerdo (27.94%). Los alimentos menos consumidos fueron los mariscos (2.35%), la carne de ovino caprino (3.39%), los elaborados con proteína vegetal (3.66%) y la carne de res (4.70%), (figura 8).
- La calidad de la ingesta en relación con el ingreso determinó que las familias que tenían un rango mínimo solo podían tener una comida calificada de buena, en cambio los que perciben un mayor ingreso (\$1.200 CUP en adelante) realizan las tres comidas de acuerdo con los requerimientos alimenticios (figura 8).
- El 26,1% de los encuestados, que representan 100 hogares, afirman haber cambiado sus hábitos alimenticios en periodos recientes, el 18% (69 hogares), expresa que se debe a la escasez en la variedad de los productos, la mala calidad y los altos precios. El 6.8% (26 hogares) por problemas de salud (alergia, hipertensión, diabetes, enfermedades renales, trastornos lipídicos, complicaciones cardiovasculares) y solo el 1.3% (5 hogares) asevera haber cambiado sus hábitos alimentarios por consumir la dieta impuesta por una institución escolar o laboral.
- Los valores modales y la frecuencia relativa del grado en que se suministran de las fuentes, arrojaron que los principales lugares donde compran habitualmente los productos alimenticios son los puntos de venta de cooperativas (50,9%) en un alto grado, sobre todo en las zonas rurales, en un grado medio, se sitúan los mercados agropecuarios estatales con 82.8%, las tiendas estatales en CUP (59.8%), los puntos de ventas móviles (carretilleros) (55.6%) y las tiendas estatales en CUC (55.4%). En cuanto al nivel de autoabastecimiento se destaca un 23.5% de hogares

que consumen en un grado alto alimentos de su propia producción, independientemente del grupo socioeconómico (tabla 9). A partir del coeficiente de correlación se pudo medir el grado de asociación entre las fuentes de suministro y el lugar de residencia infiriendo la dependencia de las características de ambas variables (tabla 7).

▪ El 60% de los encuestados afirma estar insatisfecho con la oferta de alimentos en su territorio, el 31.07% medianamente satisfecho, el 7.83% satisfecho y el 1.57% muy satisfecho, destacando como insatisfacciones:

- Una oferta insuficiente e irregular con altos precios.
- Escasa variedad de alimentos para mantener una nutrición balanceada.
- Baja calidad de los productos la cual no se corresponde con los precios.
- En la producción y maduración se utilizan químicos que afectan la salud humana.
- Existencia de lugares o puntos de venta donde no están creadas las condiciones para ofertar un producto con una mayor inocuidad.
- Procesos de elaboración y comercialización inadecuados (falta de cocción, higiene, limpieza del lugar, exposición de los alimentos al polvo).
- Son muy escasos los recursos para que el municipio pueda producir o transformar algún alimento.
- Presencia de empresas que producen para el Balance Nacional y sin embargo la población carece de esos alimentos.
- Desaprovechamiento del potencial endógeno.

En la figura 9 se ilustra el nivel de satisfacción expresado por la población encuestada en relación con la oferta de alimentos en su lugar de residencia.



**Figura 9.** Nivel de satisfacción de los consumidores con respecto a la oferta de alimentos en su territorio.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos primarios de la encuesta y de la aplicación del software Autocad-Map.

Como se observa en el mapa, los mayores porcentajes están dirigidos hacia la insatisfacción sobre la oferta de alimentos que se presenta en el territorio, siendo los municipios de San Juan y Martínez, Consolación del Sur y La Palma los que reflejaron un mayor criterio por los encuestados con un 89.3%, 72.9% y 69,6%, respectivamente.

## 2.4 Resumen del diagnóstico de la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional en la provincia de Pinar del Río

A partir de la información obtenida en el diagnóstico, se procedió a triangular la información, visualizándola en un diagrama Ishikawa, donde el efecto o problema

(insuficiente gestión pública de la SAN) se ubica en la parte derecha de la espina central, las espinas principales se representaron por las funciones de la gestión (planificación, organización, implementación y seguimiento, control y evaluación) para clasificar las causas y subcausas derivadas de los problemas de la gestión de la SAN asociados a cada una.

Este diagrama se realizó en función de los problemas identificados de las fuentes secundarias y primarias. Posteriormente, se trabajó en grupo para ordenar por funciones y por prioridad. Con la información obtenida se realiza una lista de causas, la cual se reduce eliminando las que son redundantes y se somete a la valoración individual de los especialistas, tal como recomienda Cuesta (2010) para conocer el orden de importancia desde uno hasta n, siendo uno la causa más importante, dos la que sigue en importancia, hasta la n, la menos importante.

El levantamiento del orden de prioridad de las causas se concentró en una tabla o matriz de juicios como muestra el anexo 11, donde  $R_j$  significa la sumatoria de los valores otorgados por cada uno de los especialistas (E); deduciendo de la  $R_j$  menor la causa más importante y de la  $R_j$  mayor la causa menos importante. En este análisis resultó como más importante la referida a: “los mecanismos de coordinación establecidos no se enfocan hacia una gestión estratégica e integral de la SAN desde el gobierno municipal”, seguida de “falta de mecanismos que potencien la SAN como un área básica para alcanzar el DL” y como la causa menos importante: “no se cuenta con un sistema de indicadores para medir la gestión pública en la SAN”. Posteriormente se calculó la concordancia  $C_c$ , según la formulación correspondiente y si se alcanza  $C_c \geq 60\%$  para cada  $R_j$ , se acepta un buen nivel de consenso. Se

realizó una segunda ronda donde se le informa el resultado de la matriz y se le solicita volver a valorar la prioridad de las causas, llegando a un consenso con el ordenamiento otorgado en la primera ronda (anexo 12).

En el anexo 13 se muestra el diagrama que ilustra como problema medular: la insuficiente gestión de la SAN desde el gobierno y su relación con un total de nueve causas principales y una subcausa, se destaca la función de planificación con un mayor número de causas (5), sin embargo, es válido reconocer que cada una de las problemáticas detectadas impactan en las demás funciones debido al carácter sistémico del proceso.

## **Conclusiones del capítulo 2**

El diagnóstico realizado permitió develar que:

- Aunque es reconocido tanto en el país como por la FAO que las políticas y programas llevada a cabo por el gobierno desde 1959 han garantizado que en Cuba no exista hambre física ni desnutrición, aún existen oportunidades desde la gestión del gobierno a todos los niveles para perfeccionar y darle una mayor integralidad al proceso de gestión de la SAN, lo que tendría una favorable repercusión en el nivel de satisfacción de la población.
- La encuesta aplicada a la población arrojó que el 60% de los hogares manifestó estar insatisfecho con la oferta de alimentos en su localidad, siendo más desfavorable este porcentaje en los municipios de San Juan y Martínez, Consolación del Sur y La Palma, demostrando inconformidades latentes en la provincia, este panorama evidencia la necesidad de perfeccionar la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal en función de elevar los niveles de disponibilidad y acceso, así como el fomento de correctos hábitos alimentarios.
- La triangulación de las fuentes develó como problema fundamental la insuficiente gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal, provocado por un total de nueve causas identificadas por cada una de las funciones del proceso de gestión.

**CAPÍTULO 3. DISEÑO Y VALIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA  
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO A ESCALA  
MUNICIPAL**

## **CAPÍTULO 3. DISEÑO Y VALIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO A ESCALA MUNICIPAL**

En el presente capítulo se dará cumplimiento al objetivo general de la investigación, al presentarse el modelo de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal, a partir de los diferentes componentes que lo integran, su fundamentación y representación gráfica, el procedimiento para la implementación del mismo y la validación parcial para demostrar la factibilidad de su aplicación en el actual contexto de los municipios de la provincia de Pinar del Río.

### **3.1 Fundamentación teórica y metodológica del modelo de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno a escala municipal**

Para la construcción del presente modelo, la autora se ha basado en la aplicación del método de modelación como representación mediatizada de la realidad sustentado en la lógica de la ciencia al decir de Notario (1999) y en el método sistémico con el propósito de modelar la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal mediante la determinación y el estudio de sus componentes y las instituciones encargadas de su gestión en cada municipio, así como la conexión y relación recíproca entre los componentes y las estructuras, que determinan la dinámica de su funcionamiento.

Según el método de la modelación existe un eslabón intermedio entre el investigador y el objeto que se desea analizar: el modelo, denominado como la representación teórica simplificada de un conjunto de aspectos interrelacionados de un fenómeno en particular que tiene como objetivo facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento (Flóres, 1994). Existen diferentes tipologías de modelos, de acuerdo con las características del fenómeno estudiado y los objetivos a lograr. Para propósitos de esta investigación se asume el modelo teórico el cual utiliza símbolos para designar las propiedades del sistema real, tiene la capacidad de representar las características, elementos, estructuras y relaciones fundamentales del fenómeno, proporcionar explicaciones y sirve como guía para generar hipótesis teóricas (Pérez, 1996).

Varios autores como García (2003, citado en De la Nuez, 2005); Almuiñas y Galarza (2011) y Ferriol (2011), sostienen que un modelo es una representación abstracta de un fenómeno o de una realidad dada que debe estar sustentado en determinadas relaciones esenciales que lo refuerzan teóricamente y está estructurado en un conjunto de componentes principales: objetivo, premisas, principios, cualidades, enfoques y momentos fundamentales. Su implementación, según estos autores, exige una metodología o procedimiento que responda a las exigencias y particularidades del mismo.

A continuación, se detallan conceptualmente los componentes que conforman el modelo de gestión de la SAN desde el gobierno definidos por Vargas (2013), que a su vez constituyen los soportes que intervienen en su implementación:

- Objetivo: resultado específico que se pretende lograr bajo las premisas y que puede coincidir o no con el objetivo del trabajo de investigación en general.
- Premisas: condiciones de aplicación, puntos de partida, restricciones para el diseño del modelo, que determinan la eficacia del mismo.
- Principios: reglas de funcionamiento que se deben observar en su aplicación.
- Enfoque: es un marco abierto que articula ciertos elementos de referencia, cuya contribución no depende de la adopción simultánea de todos ellos, pero cuya coherencia entre los mismos genera una sinergia importante en la medida que un mayor número es adoptado (De Souza, 2001).
- Fronteras: es la línea que demarca lo que se encuentra adentro y lo que se encuentra afuera del sistema. Integra los aspectos que se encuentran en el entorno cercano a la aplicación del modelo y con los que es imprescindible la vinculación y la búsqueda de elementos comunes y de apoyo para que el modelo funcione acertadamente (Chiavenato, 2006).
- Elementos previos al proceso de gestión de la SAN desde el gobierno: son los factores que le anteceden al proceso y que inciden en su consecución.
- Etapas fundamentales: relación secuencial de fases durante las cuales se opera y gestiona el proceso mediante actividades o acciones.

El modelo de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal se encuentra fundamentado sobre las siguientes bases:

- El análisis de los procesos de interrelación teórica que se establecen entre la gestión pública, la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo local y su implicación en la escala municipal, así como los aportes y limitaciones de las

tecnologías de gestión de la SAN desde el gobierno estudiadas, los cuales han sido tratados en el capítulo 1.

- Las regularidades develadas a partir de la aplicación de los instrumentos del diagnóstico empírico efectuado en la provincia de Pinar del Río, que evidencian la necesidad de diseñar un modelo de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal y su implementación acorde a las particularidades del contexto cubano.
- El análisis de criterios múltiples suscitado por la reflexión grupal y el debate colectivo o individual de los actores locales que intervienen en el proceso y la consulta con expertos en diferentes municipios de la provincia con el objetivo de obtener varias perspectivas. Esto fue recogido en los intercambios en el proceso del diagnóstico empírico, y durante la validación por usuarios y parcial en el municipio de La Palma.

El modelo parte de los referentes epistemológicos y de los enfoques teóricos concentrados en el capítulo 1 que enfatizan la necesidad de abordar la SAN como un proceso integrado, multisectorial, interinstitucional e interdisciplinario, con un carácter participativo, debido a la amplia gama de factores que intervienen en su conformación, inherente a los aspectos políticos, económicos, culturales, naturales y sociales.

El mismo obedece y da respuesta a los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, como son: un modelo de gestión económica que reconoce y promueve lo estatal y no estatal (150), incluida la creación de cooperativas e diferentes sectores, la implementación de proyectos locales conducidos por el CAM, como estrategia de trabajo para el autoabastecimiento

municipal (173), y la elevación de la calidad de servicios y prestaciones tanto estatales como no estatales, la necesidad de lograr el autoabastecimiento municipal (173), lo cual presupone un nuevo modelo de gestión agroindustrial con mayor autonomía de productores y gradual descentralización hacia los gobiernos locales, la extensión de la agricultura suburbana, la autonomía de la gestión de las cooperativas de servicio en la actividad agroindustrial y el fomento de pequeñas procesadoras de alimento a nivel local (PCC, 2016).

Además, responde a las políticas y estrategias sectoriales para la SAN, los compromisos nacionales y provinciales, y se deriva de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) de una manera coherente y sistémica, como expresión concreta de una prioridad definida a nivel nacional que se materializa en el territorio (municipio) de acuerdo con su dinámica, crecimiento y satisfacción, aprovechando las potencialidades y los recursos propios de las comunidades. En este sentido, se ha asumido a la SAN como sustento del desarrollo local y a su vez como aspecto transversal a la gestión pública, teniendo en cuenta que no solo es un imperativo moral y social, sino también una forma de inversión para el crecimiento económico en función del desarrollo humano.

Está dirigido al CAM como usuario y le aporta una herramienta valiosa para la toma de decisiones relacionadas con este importante empeño, para lo cual deberá apoyarse también en el resto de las estructuras de gobierno. Los componentes del modelo se encuentran relacionados dialécticamente, vinculándose de manera sistémica, dinámica e iterativa, lo que permite que se realice un trabajo de

integración común que propicie las relaciones verticales, horizontales y transversales en función de la gestión pública de la SAN.

Se contempla además en cada etapa la gestión del conocimiento y la innovación que abarca, por un lado, la educación de la población desde las edades tempranas hasta la que se desarrolla en la cátedra del adulto mayor efectuada por vías formales e informales, la generación de nuevo conocimiento de acuerdo a las necesidades del municipio, la transferencia de los conocimientos y tecnologías necesarias, el rescate de saberes y tradiciones y otras actividades que permitan realizar una gestión de SAN innovadora, participativa y transparente por parte del gobierno. En ello juegan un papel importante los CUM, las universidades, los centros de investigación, el MINED, el MINCULT, el MINSAP, el MINCOM, etc.

### **3.2 Descripción de los componentes del modelo**

El modelo que se presenta tiene como **objetivo**: contribuir a la toma de decisiones en el proceso de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal, en función de elevar el nivel de satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales de la población basado en la integración de los actores locales.

Para la adecuada implementación, funcionamiento y desarrollo del Modelo de Gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el Gobierno (MGSANG) a escala municipal se precisa de un conjunto de **premisas**:

- **Voluntad política del gobierno**: aceptación y compromiso político del gobierno y la administración municipales para aplicar este procedimiento y hacer valer el MGSANG a partir del convencimiento de su pertinencia, viabilidad y beneficio en función de promover el desarrollo local.

- **Disposición de los actores locales que intervienen en el proceso de GSANG a trabajar de forma integrada:** comprensión de la necesidad de perfeccionar el proceso de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal y el compromiso de laborar en función de transformar la realidad, sobre la base de la sensibilización, el aprendizaje, la participación, la cooperación y la asociatividad entre todos los factores vinculados a cada uno de los componentes interviniendo de una manera articulada.
- **Autonomía local y descentralización:** el gobierno local deberá disponer de la autonomía necesaria para tomar decisiones con relación a la gestión de la SAN.

Los **principios** que sustentan el modelo son:

- **Flexibilidad:** capacidad de adaptación del modelo a las condiciones histórico-concretas donde se desarrolla y el accionar del mismo, así como a los constantes cambios que permiten su refinamiento y la corrección de inexactitudes.
- **Coordinación multisectorial e interdisciplinaria:** la convergencia entre los actores con diferentes visiones permitiendo que las políticas, programas y proyectos sean coherentes con la cultura, la historia, las particularidades del territorio y las dinámicas organizativas.
- **Estabilidad:** el proceso de gestión de la SAN debe cumplirse de manera sostenible, independientemente de las vulnerabilidades del entorno (cambio climático, crisis económicas, desastres naturales, etc.). El gobierno municipal debe construir una capacidad de respuesta ante situaciones de riesgo o amenaza, permitiendo hacer frente a los vacíos que se presenten en cuanto a disponibilidad y acceso a los alimentos.

- **Estilo de dirección que tienda al liderazgo participativo:** rasgos o cualidades de las autoridades del gobierno en el municipio, que tiendan a la determinación, asertividad, capacidad cognitiva, habilidad para tratar a las personas y que a través de esa relación promueva la gestión participativa integrada tanto de las instituciones que influyen en la gestión de la SAN como la comunidad, sobre la base del trabajo en equipo del Subgrupo Municipal de Gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SMGSAN).

- **Institucionalidad:** se refiere al conjunto de instrumentos jurídicos que tienen que acompañar y legitimar este proceso de gestión pública de la SAN, así como al conjunto de espacios y mecanismos que se deben establecer para garantizar la responsabilidad institucional en dicho proceso.

El modelo responde a un **enfoque** sistémico, ya que sus componentes se encuentran estrechamente interrelacionados. El modelo funciona como un sistema abierto con amplia conexión con el entorno, el cual influye en el desenvolvimiento del mismo. Una variación en alguno de los componentes incide en los restantes.

Estos sustentos permitieron la concepción del modelo que se propone en esta investigación (figura 10), el cual es entendido como una representación de las relaciones que se establecen entre los diferentes componentes del sistema de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal, conformando un todo ordenado y coherente y cuyo carácter continuo favorece la gestión del desarrollo local.

De acuerdo con Ferriol (2011) las relaciones esenciales que fundamentan el diseño de un modelo se definen como las interrelaciones externas e internas de los

elementos principales y decisivos que caracterizan la esencia del objeto y que lo sustentan teóricamente, en este caso: la gestión pública de la SAN para elevar el nivel de satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales de la población como base del proceso de desarrollo local. Esta estructuración es la referente para definir las relaciones esenciales entre los componentes del MGSANG y que, de manera general, se pueden describir de la siguiente forma:

- En primer lugar, se destaca el vínculo estrecho entre **los procesos de Gestión Pública del Desarrollo Local y la Gestión Pública de la SAN**, teniendo en cuenta que esta última es generadora del desarrollo local y de la satisfacción de las necesidades de su población. En ella influyen las políticas de desarrollo nacionales, sectoriales y ramales, las que encauzan la planificación estratégica del desarrollo local como expresión concreta de los diversos intereses en un entorno cada vez más cambiante, donde las necesidades varían constantemente en función de las realidades locales. En este contexto se torna fundamental la gestión pública desde estas dos aristas para acompañar al territorio en el proceso de cambio.



**Figura 10.** Modelo de Gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el gobierno (MGSANG) a escala municipal.

**Fuente:** Elaboración propia.

Como **entradas** del modelo se encuentran: los **Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución**, las **Políticas y estrategias sectoriales para la SAN**, el **Plan de Desarrollo Económico y Social** conformado por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), el cual parte de las demandas, recursos y problemas nacionales y establece los principales indicadores que determinan los niveles de producción y servicios y otras variables, los que se delimitan a partir de procesos previos de discusión y conciliación con las ramas de la economía y los territorios. Por tanto, en el proceso de GSANG, este plan es de vital importancia, ya que del mismo se derivan los encargos del municipio para con el país, la provincia y su población, así como los recursos que central o sectorialmente se dispondrán para cumplir con dichos encargos.

La **Estrategia de Desarrollo Provincial** (EDP) por su parte establece las políticas, programas y proyectos con alcance provincial al mismo tiempo que los lineamientos y las políticas para la elaboración de las **Estrategias de Desarrollo Municipal** (EDM). Dichas estrategias son diseñadas y aprobadas de forma participativa por el Consejo de la Administración en los distintos niveles (CAP y CAM), los delegados de los Consejos Populares, con la participación de los principales actores económicos y sociales presentes en el territorio y es aprobada por las asambleas Provincial y Municipal del Poder Popular, respectivamente. Estas parten de un diagnóstico general de la situación actual de la localidad (necesidades y potencialidades), con un levantamiento de la demanda real, sobre la que se definen las líneas estratégicas de desarrollo del municipio o la provincia. Entre estas herramientas de gestión económica y social existe una fuerte relación por lo que deben desarrollarse

armónicamente, para conciliar los intereses municipales y provinciales con los nacionales y los sectoriales - verticales sin menoscabo de los horizontales. Estas son un insumo esencial para la consecución del modelo, lo cual permitirá explotar las fortalezas municipales y desarrollar sus potencialidades tanto productivas como económicas, tecnológicas, educativas y sociales.

Como se muestra en la figura 10, este modelo tiene en su centro la creación de un Subgrupo Municipal de Gestión para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SMGSAN). Teniendo en cuenta que la propuesta que se realiza se encamina a perfeccionar la gestión del gobierno en una línea estratégica del desarrollo local del municipio, este SMGSAN se derivará del Grupo Municipal de Desarrollo Local (GMDL) creado en cada municipio, según el documento para la presentación de los proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local del MEP en el año 2009, a los efectos de instrumentar los objetivos estratégicos definidos a partir de identificar, elaborar y aprobar los objetivos específicos, programas, proyectos y planes en materia de SAN.

De acuerdo con los intercambios realizados con directivos de gobierno a nivel municipal, existe bastante coincidencia en que el SMGSAN sea liderado por el vicepresidente que atiende la alimentación en el Consejo de la Administración Municipal (CAM), quien será el responsable de la implementación del MGSANG teniendo en cuenta que es el principal encargado de tomar decisiones en este ámbito, con el apoyo de los demás funcionarios gubernamentales.

Este SMGSAN debe funcionar como un asesor estratégico del gobierno, garantizando la concertación y coordinación de los intereses entre los actores del

municipio que intervienen en el proceso para la SAN, existiendo una representación de agentes por cada uno de los componentes que la integran, es decir, deberán estar representados: la comunidad, la base productiva de origen agrícola y animal, entidades proveedoras de insumos, entidades procesadoras, entidades de transportación, entidades comercializadoras (mayoristas y minoristas), instituciones reguladoras, de investigación, formación y comunicación, en fin, todas aquellas instituciones que tienen definido dentro de su objeto social algún encargo relacionado con la SAN. Su funcionamiento debe estar basado en los principios antes mencionados.

Los insumos provenientes de las entradas en forma de indicaciones, políticas, demandas, compromisos, entre otros, se incorporan al proceso de GSANG en la primera etapa del mismo, es decir, en la etapa de planificación a la que le suceden el resto de las etapas del ciclo directivo, durante el que se transforman las entradas en salidas, se ejecutan las **etapas fundamentales: la Planificación, Organización e Implementación del proceso de GSANG** (transformación), **Seguimiento, Control y Evaluación de los resultados e Impacto de la GSANG** (salidas) las cuales provocarán un efecto hacia la **satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales de la población** (impacto).

- La propuesta de conformar un subgrupo municipal se basa en las necesarias relaciones que bajo la conducción del gobierno deben darse entre **Gobierno – Comunidad – Sistema institucional en sus diversas formas de propiedad**, vinculados a los componentes de la SAN; ellas buscan una integración holística entre procesos compartidos e integrados, estableciendo células de trabajo diversas

que forman una red, que puede tener conexiones con proveedores de recursos y conocimientos, clientes, decisores y hasta competidores, priorizando las necesidades más inmediatas y optimizando recursos, pero al mismo tiempo evitando esfuerzos duplicados en la gestión pública de la SAN.

En este sentido se realiza un análisis de las relaciones recíprocas de cada uno de los componentes que establece el modelo (anexo 14), en el que se plantea lo que recibe y entrega cada uno, lo cual favorece una mejor comprensión del sistema.

La **salida** del modelo está dada por la contribución de manera directa al **perfeccionamiento del proceso de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal**, lo que debe tener un impacto en el mediano plazo en el nivel de la **satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales de la población**.

### **3.3 Procedimiento para la implementación del modelo**

Para la implementación en la práctica del modelo se diseñó un procedimiento, entendido como la forma concreta de desarrollar el proceso de gestión a través de las fases y pasos que lo integran, mediante un conjunto de herramientas establecidas y técnicamente fundamentadas. En la tabla 10 se muestran los pasos principales a ejecutar dentro de cada una de las etapas identificadas en el MGSANG anteriormente presentado.

**Tabla 10.** Secuencia del procedimiento para implementar el MGSANG.

<b>Fases</b>	<b>Pasos</b>
<b>Fase I. Preparación previa</b>	<b>Paso 1.</b> Evaluación del cumplimiento de las premisas
	<b>Paso 2.</b> Conformación del SMGSAN
	<b>Paso 3.</b> Sensibilización y capacitación a los miembros del SMGSAN
<b>Fase II. Planificación del proceso GSANG</b>	<b>Paso 4.</b> Diagnóstico de la SAN
	<b>Paso 4.1</b> Captación de los datos, análisis y procesamiento de la información
	<b>Paso 5.</b> Identificación de las brechas existentes
	<b>Paso 6.</b> Diseño de lineamientos para la gestión de la SAN
	<b>Paso 7.</b> Conformación de los equipos integrados que trabajarán en los programas y proyectos
	<b>Paso 8.</b> Formulación y/o rediseño de los programas y proyectos
	<b>Paso 9.</b> Identificación de las fuentes de financiamiento para los programas y proyectos
<b>Paso 10.</b> Incorporación de las acciones derivadas	

	de los programas y proyectos en el plan anual
<b>Fase III. Organización del proceso de GSANG</b>	<b>Paso 11.</b> Elaboración de cronogramas para la ejecución de las acciones
	<b>Paso 12.</b> Establecimiento de las relaciones formales
<b>Fase IV. Implementación del proceso de GSANG</b>	<b>Paso 13.</b> Ejecución de los programas, proyectos y planes que permiten implementar el MGSANG
<b>Fase V. Seguimiento, control y evaluación de los resultados e impacto de la GSANG</b>	<b>Paso 14.</b> Seguimiento y control a la ejecución de los programas, proyectos y planes
	<b>Paso 15.</b> Seguimiento y control de la gestión pública para la SAN
	<b>Paso 16.</b> Evaluación de los resultados e impacto del MGSAN en el municipio.

### **Descripción del procedimiento por fases y pasos**

#### **Fase I. Preparación previa**

**Objetivo:** Lograr la preparación requerida para el desarrollo del proceso de gestión pública para la SAN.

#### **Paso 1. Evaluación del cumplimiento de las premisas**

Descripción: La aplicación del procedimiento exige el cumplimiento de las premisas declaradas anteriormente, lo cual favorece las condiciones para su desempeño. En

el caso de que alguna premisa no se cumpla, se procederá, si fuera necesario, a realizar nuevamente acciones para sensibilizar y lograr el empoderamiento, compromiso e implicación de los actores hacia la gestión pública de la SAN en función del desarrollo, o lo que es igual: crear las condiciones indispensables para que el modelo funcione. En este proceso deben participar los miembros del GMDL y el CAM.

## **Paso 2. Conformación del Subgrupo Municipal de Gestión para la Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Descripción: Se realiza un taller con los miembros del GMDL con el objetivo de identificar los actores que influyen en el proceso de GSANG, teniendo en cuenta que debe existir una representación de factores locales por cada uno de los componentes de la SAN, lo que tributará a integrar las visiones y propósitos en pos de lograr la misma, esto se materializa a través de la discusión grupal, donde se genera un espacio para establecer criterios de selección (anexo 15) en la determinación de los integrantes que deben intervenir en el SMGSAN, así como delimitar sus funciones asociadas al proceso de gestión pública de la SAN.

Se asumen los criterios que sean homogéneos y aceptados por la totalidad del grupo, se busca consenso en aquellas opiniones que diverjan entre sí. El resultado de este levantamiento conformará el Subgrupo Municipal temporal de gestión de la SAN con un carácter multidisciplinario e intersectorial que conducirá y desarrollará el proceso de GSANG durante las distintas etapas, el cual debe ser suficientemente flexible para adaptarse a los requerimientos y necesidades en la planificación, adoptando nuevas estructuras afines con los programas y proyectos identificados y

que permitan determinar las funciones y responsabilidades específicas. En el anexo 16 se describen las funciones que debe cumplir el subgrupo.

Se utiliza como herramienta la matriz de involucrados con el propósito de analizar el rol que desempeña cada actor y los intereses e influencia (desde ejecutores hasta posibles beneficiarios). Posteriormente se establece el cronograma de trabajo del SMGSAN. El responsable de la ejecución de este paso es el presidente del gobierno que se apoyará en el CUM para el desarrollo de las técnicas a utilizar y presentará la propuesta de cronograma a implementar para la gestión de la SAN a la AMPP para su aprobación. Las técnicas son: discusión grupal, tormenta de ideas, elaboración del cronograma, matriz de implicados.

### **Paso 3. Sensibilización y capacitación a los miembros del SMGSAN**

Descripción: Para la materialización de este paso se reactivarán los equipos de formadores de SAN creados en el territorio por Torres (2010), en el caso de que no existan se conformarán nuevamente, en ambos casos, se complementarán con personal para trabajar en el componente de la gestión pública, quienes conducirán los espacios que se generen con la participación de los miembros del SMGSAN para la sensibilización, familiarización de la terminología y las pautas generales del procedimiento a seguir para la GSANG. En un primer momento se procederá a preparar a estos equipos empleando los procedimientos de capacitación de formadores, lo que será responsabilidad del Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo local, Turismo y Cooperativismo (CE-GESTA) de la Universidad de Pinar del Río.

Independientemente de que en el procedimiento es necesaria una capacitación inicial a los miembros del SMGSAN, este no será el único momento de capacitación. En cada una de las etapas deberán identificarse las necesidades de capacitación de cada uno de los actores y se instrumentarán los espacios para desarrollar la misma, utilizando el método de capacitación – acción. Estas acciones podrán ser desarrolladas por el mismo equipo creado inicialmente o por terceros, para lo que el equipo actuará como interfaz en esos casos de forma tal que se haga llegar a cada actor todo el conocimiento que sea necesario para cumplir con su rol dentro del modelo.

Se emplearán las técnicas de: tormentas de ideas y trabajo grupal en espacios como talleres o encuentros con la población. El máximo responsable será el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio.

## **Fase II. Planificación del proceso GSANG**

**Objetivo:** Caracterizar la situación actual del municipio para la posterior formulación y/o rediseño de los programas y proyectos.

### **Paso 4. Diagnóstico de la SAN**

Descripción: Este paso es esencial para conocer el punto de partida sobre la situación de la SAN en el municipio. Para ello se hace uso de un sistema informático diseñado por Torres et al. (2017) que permite procesar la información levantada, según la metodología de diagnóstico elaborada por dichos autores. Esta aplicación ofrece una información visual del estado de los diferentes componentes (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica) y organizando la información en una base de datos. Los datos son introducidos por los funcionarios

de los gobiernos locales a los que va dirigido a través de una plataforma gráfica y sencilla. Una de las principales funcionalidades para el usuario generador de información es que el sistema permite identificar quiénes son y dónde están ubicadas las poblaciones más vulnerables para una mejor toma de decisiones.

Este sistema otorga la posibilidad de adecuar los indicadores en dependencia de las características del territorio y de acuerdo con el nivel de información disponible. Este paso será implementado por el SMGSAN y dirigido por el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio.

De no ser posible la implementación de la metodología de diagnóstico y el software anteriormente explicado, se puede emplear la encuesta a hogares empleada en el diagnóstico de esta tesis y procesarla de forma similar a lo explicado en el capítulo 2, con la diferencia de que el cálculo de la muestra estadísticamente representativa debe tener en cuenta como población a la cantidad de hogares del municipio y, posteriormente, determinar una muestra proporcional por cada uno de los Consejos Populares. Al final será posible generar un mapa, pero de cada municipio por Consejos Populares.

### **Paso 5. Identificación de las brechas existentes en la gestión pública de la SAN**

Descripción: A partir del resultado del cálculo de los indicadores por medio del software se procede a su ponderación para determinar el nivel de satisfacción actual, para ello se tienen en cuenta la información que brinda el CAM con respecto a los niveles deseados de la SAN, se evalúan en función de las necesidades

locales, del estudio de población, de las potencialidades y restricciones con respecto al tema en el municipio.

Estos criterios serán otorgados en una escala de 1 a 5, donde un indicador con valor de 1 representa muy baja satisfacción de una necesidad determinada, alcanzando la satisfacción plena cuando se llega al valor 5. Sobre esta base se calculará el indicador de brecha, el cual expresa la diferencia entre el nivel de satisfacción actual y el deseado (Leva, 2005).

$$\mathbf{IB = NSD - DSA}$$

Donde:

- **IB:** Indicador de Brecha
- **NSD:** Nivel de Satisfacción Deseado
- **NSA:** Nivel de Satisfacción Actual.

Aquellos aspectos que presentan mayor valor en el IB son a los que se les debe prestar mayor atención por parte del gobierno y la administración pública municipales, pues son los que representan los niveles más bajos de satisfacción. En la aplicación de este paso participan los miembros del SMGSAN. El responsable es el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio. Las técnicas a emplear son: análisis documental, discusión grupal, tormenta de ideas y reducción de listados.

### **Paso 6. Diseño de lineamientos para la gestión de la SAN**

Los gobiernos municipales de conjunto con los presidentes de CP deben definir los lineamientos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de su población, a partir del conocimiento de la situación alimentaria de cada uno de sus habitantes, lo

que permitirá comparar y determinar la brecha entre esta y los indicadores de consumo de cada uno de los componentes antes mencionados, considerados mínimos indispensables para mantener la salud humana. Estos lineamientos servirán de guía para el desempeño de los diferentes actores que en un municipio intervienen en la garantía de todos los componentes de la SAN, entre los que se pueden incluir según Ramos y González (2014):

- Estímulo o desestímulo al incremento de la producción de los diferentes alimentos por las distintas formas de producción, llegando hasta la agricultura familiar.
- Estímulos a la utilización de medios de producción que no afecten la salud del consumidor y recuperen o conserven el medio natural.
- Estímulos para el desarrollo de la industria de producción de alimentos nutritivos en el territorio.
- Regulaciones para la comercialización de alimentos naturales o con algún grado de elaboración.
- Estímulos a la producción de alimentos dirigida a los grupos más vulnerables.
- Promover una mayor diversificación de las fuentes de ingreso para reducir el riesgo de perder el sustento.
- Regulaciones a los precios de los alimentos básicos.
- Regulaciones especiales para la protección de la alimentación de los grupos más vulnerables.
- Programas para la elevación de la cultura alimentaria y nutricional de la población.

Este paso será conducido por el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio. Se emplearán las técnicas de trabajo en grupo en su modalidad de tormenta de ideas y reducción de listado por consenso.

### **Paso 7. Conformación de los equipos integrados que trabajarán en la ejecución de los programas y proyectos**

Descripción: Se identifican dos subpasos:

**7.1)** En este paso se debe proceder por parte del SMGSAN a la identificación de la necesidad de elaborar programas y proyectos nuevos o reformular los existentes, vinculados a las prioridades asociadas a las brechas que impactan negativamente en el territorio. Esta propuesta será sometida a la discusión grupal para descartar o adoptar alternativas y será aprobada por el CAM y la AMPP.

**7.2)** Se procede a la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios con una visión articuladora entre los diferentes sectores y disciplinas que contribuyan a minimizar la brecha, a partir del diseño de programas y proyectos en función de dichas limitaciones. Se identifican las instituciones y organismos que deben estar presentes por cada uno de los componentes (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica) y se estructuran los equipos, integrados entre cinco y ocho personas. Cada equipo tendrá una institución responsable en dependencia de su naturaleza, la que determina la persona responsable de conducir el diseño del programa y/o el proyecto, el mismo debe rendir cuenta de su labor ante el SMGSAN, con una periodicidad semanal hasta que se concluya el diseño del programa y/o el proyecto.

Aunque se pueden elaborar proyectos que no respondan a programas, la lógica indica que en un primer momento debe trabajarse en los programas y una vez aprobados los mismos se procederá a la elaboración de cuantos proyectos sean necesarios para dar cumplimiento al objetivo general del programa, en un orden que debe ser definido en el subgrupo en función del lugar que ocupa el proyecto en la cadena de valor de la solución que se pretende construir. Es en la concepción del programa donde se expresa la gestión integrada de la SAN, pudiendo los proyectos que lo integran estar orientados de forma especializada a actuar sobre los diferentes componentes.

El responsable es el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio, los participantes son el SMGSAN, el CAM y otras instituciones convocadas por el subgrupo. Las técnicas a emplear son: discusión grupal, tormenta de ideas.

### **Paso 8. Formulación y/o rediseño de los programas y proyectos**

Descripción: En la formulación de los programas debe tenerse presente, por una parte, la atención a todos los componentes de la SAN y por otra, la combinación en cada uno de proyectos y/o acciones relacionadas con las investigaciones, la transferencia de tecnologías, la capacitación, la divulgación, la preservación del medio natural, la atención y estimulación a los actores, entre otros aspectos que son los que garantizarán la gestión integrada de la SAN.

Se identifican en este paso tres subpasos:

**8.1)** Si ya el municipio tiene elaborados programas para la gestión de la SAN se procede a su evaluación para identificar la atención a los diferentes componentes.

En función de los resultados se realizan las recomendaciones para su completamiento.

**82)** Si aún no están identificados o en etapa incipiente de concepción, se procede a la confección de los mismos mediante el método de capacitación-acción-capacitación. Este método se considera el más adecuado para los municipios de la provincia, pues la experiencia acumulada en los últimos 10 años con los gobiernos a nivel municipal por CE-GESTA ha evidenciado una insuficiente preparación de los diferentes actores en formulación y evaluación de programas y proyectos. La metodología a emplear para elaborar los programas será la guía diseñada por CE-GESTA (2017) modificada para este caso, tal y como se puede consultar en el anexo 17.

**83)** Una vez elaborados los programas se procederá al diseño de los proyectos. En este caso se emplearán las guías que se adecuen atendiendo a la naturaleza del proyecto y su posible fuente de financiamiento, pudiendo ser:

- Metodología de marco lógico para los proyectos productivos y sociales.
- Metodología establecida en el decreto 327 para proyectos productivos nominalizados.
- Resolución 44 del 2012 del CITMA para los proyectos de I+D+i.
- Metodología para la elaboración de proyectos socioculturales y de trabajo comunitario del CIERIC.
- Otras.

## **Paso 9. Identificación de las fuentes de financiamiento para los programas y proyectos**

Descripción: Los equipos de trabajo temporales conformados para la elaboración de los programas y proyectos se mantendrán con sesiones periódicas de trabajo según lo estime el SMGSAN. Estos equipos de conjunto con las áreas responsables en el gobierno gestionarán las fuentes de financiamiento atendiendo a la complejidad del programa o proyecto y la magnitud de recursos necesarios para implementarlo, las que se definirán en función de las diferentes fuentes a las que se tiene acceso desde la gestión municipal (cooperación internacional, presupuesto otorgado a través del Plan de la Economía, la inversión extranjera, los fondos de la IMDL, el crédito bancario, la contribución territorial para el desarrollo local, entre otros). Las propuestas del SMGSAN se someterán a la discusión grupal para seleccionar aquellas que puedan ser financiadas de acuerdo con: la situación actual del municipio; los costos de inversión muy elevados y el marco regulatorio vigente en el país, entre otros elementos más específicos de cada tipo de programa y/o proyecto atendiendo al sector en el que actúa. Para la consecución de este paso se utilizará el procedimiento propuesto por Capote, (2017).

## **Paso 10. Incorporación de las acciones derivadas de los programas y proyectos en el plan anual**

Descripción: Aunque los resultados e impactos de los programas y/o proyectos se verificarán en el mediano o largo plazo, la garantía del cumplimiento de los objetivos de los mismos se asegura en el corto plazo a partir de su inclusión en los planes, tanto del gobierno como de cada una de las empresas e instituciones en el territorio

responsables de los proyectos elaborados. De aquí la necesidad de garantizar una comunicación efectiva entre lo diseñado por el SMGSAN y las áreas que se dedican tanto en el gobierno como en el resto de las instituciones a elaborar los planes y presupuestos anuales. Esto posibilitará, por una parte, garantizar la preparación y aprobación de los proyectos de inversión que se deseen iniciar el año próximo antes de la fecha de presentación del plan, y por otra, durante la ejecución de los mismos, incluir todas las actividades asociadas a las diferentes categorías del plan que correspondan (inversiones, balance de alimentos, balance de fuerza de trabajo calificada, portadores energéticos, comercio exterior, formación de recursos humanos, entre otras). El SMGSAN en cada municipio velará, durante el proceso de presentación de los planes de las entidades ante la dirección de Economía y Planificación para la subordinación municipal, que recojan los indicadores que garanticen el aseguramiento para la ejecución de los proyectos aprobados. Asimismo, asistirá al resto de las entidades en los procesos de conciliación provincial o nacional según corresponda, en coordinación con los especialistas de las direcciones municipales especializadas.

El responsable de su ejecución es el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio y participa el SMGSAN y las direcciones municipales especializadas. Las técnicas a emplear son: análisis documental, metodología para la elaboración y presentación del plan y presupuesto emitida cada año por el MEP, discusión grupal, trabajo en equipo.

### **Fase III. Organización del proceso de GSANG**

**Objetivo:** Organizar las actividades del proceso de GSANG que permita una estructura estable en su ejecución.

#### **Paso 11. Elaboración de cronogramas para la ejecución de los programas y proyectos**

Descripción: Teniendo en cuenta el análisis de los recursos financieros necesarios y disponibles, de la aplicación del procedimiento de financiamiento de los proyectos de desarrollo local se establecerán las prioridades para la ejecución de los programas y proyectos y se elabora un cronograma para su puesta en marcha por etapas, los cuales serán insertados en el plan de la economía en los tiempos que se estimen. Este cronograma contribuirá a la visualización de las acciones puntuales que deben ser ejecutadas en cada periodo.

El responsable de su ejecución es el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio y participa el SMGSAN y otros actores convocados por el subgrupo, se hará uso del sistema Microsoft Project u otra técnica informatizada de gestión de proyectos y la técnica a emplear será la discusión grupal.

#### **Paso 12. Establecimiento de las relaciones formales**

Descripción: Durante el proceso de elaboración del plan de la economía se presentan las demandas de recursos materiales, energéticos y de servicios por parte de todas las entidades a escala municipal, derivadas de la elaboración de las acciones a incorporar en el mismo. Previo al proceso de presentación de los planes al interior del SGSAM en el municipio se propone la instalación de una mesa técnica de concertación entre las empresas oferentes y demandantes que sirva para

establecer los acuerdos, convenios y/o contratos entre todos los eslabones de la cadena de producción, comercialización y consumo. Es importante destacar que entre los actores participantes se encuentran todos los que intervienen en la cadena de producción, comercialización y consumo, asociados a las diferentes formas de propiedad aprobadas actualmente en el país. A estas mesas el subgrupo puede invitar a entidades fuera del territorio.

El responsable de su ejecución es el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio y participa el SMGSAN. La técnica a emplear es mesas técnicas de concertación.

#### **Fase V. Implementación del proceso de GSANG**

**Objetivo:** Ejecutar los programas y proyectos para la concreción del proceso de GSANG a nivel municipal.

#### **Paso 13. Ejecución de los programas y proyectos**

Descripción: Esta es la etapa más larga y compleja porque durante la misma se lleva a la práctica todo lo anteriormente planificado y organizado, de ahí la importancia de su aseguramiento. La base para la implementación del proceso de GSANG la constituyen los programas, proyectos y su concreción en los planes de cada año y en los cronogramas de ejecución de cada proyecto en particular, que hayan sido aprobadas en el plan y presupuesto y, por tanto, se puedan efectuar los contratos para garantizar los recursos de todo tipo necesarios.

El SMGSAN acompañará este proceso en cada una de sus sesiones, realizará visitas de trabajo a los proyectos en ejecución, haciendo cumplir lo establecido en la legislación vigente al respecto. El responsable de su ejecución es el vicepresidente

que atiende la alimentación en el municipio y participa además el SMGSAN, así como representantes de instituciones especializadas que responden por funciones específicas asociadas a la ejecución de los proyectos.

## **Fase VI. Seguimiento, control y evaluación de los resultados e impacto de la GSANG**

**Objetivo:** Evaluar los resultados derivados del proceso de transformación de la GSANG.

Esta fase está conformada por tres pasos que facilitan el seguimiento de cada una de las acciones que se están ejecutando en el proceso, el control sistemático de los resultados al final de cada etapa del modelo y su evaluación en correspondencia con lo planificado a través de un sistema específico de indicadores de gestión pública para la SAN en función del cumplimiento del estado deseado, así como indicadores de satisfacción. En este marco ocurre la actualización y perfeccionamiento continuo del modelo y se fortalecen los vínculos entre los datos estadísticos, informaciones y la adopción de decisiones que constituyen la base de la rendición de cuentas.

### **Paso 14. Seguimiento y control a la ejecución de los programas, proyectos y planes**

Descripción: Del seguimiento y control al proceso de ejecución de programas, proyectos y planes se deriva el análisis de las causas de las desviaciones y la toma de medidas correctivas durante todo el proceso y finalmente la evaluación técnico - económica, social y ambiental de sus resultados permitirá extraer las buenas prácticas y lecciones aprendidas para el futuro. Estas acciones de seguimiento y

control tendrán como propósito garantizar el cumplimiento de lo planificado en tiempo, con calidad y en el marco de lo presupuestado, por consiguiente, este no es un paso que se realiza al final, sino que acompañará el procedimiento desde el momento en que se inicia la formulación de los programas y proyectos.

El responsable de su ejecución es el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio y participa además el SMGSAN.

### **Paso 15. Seguimiento y control de la gestión pública para la SAN**

Descripción: Con el objetivo de medir el proceso de transformación operado en la gestión de la SAN desde el gobierno municipal se propone utilizar un grupo de indicadores. En total se formulan siete indicadores con las especificaciones necesarias para su utilización, tal como se muestra en el anexo 18. Una vez captada la información necesaria se pasaría a su cálculo, interpretación y análisis.

Los resultados deben ser debatidos, en primer lugar, al interior del SMGSAN, posteriormente en el GMDL y, por último, dados a conocer en el CAM y en la AMPP. El propósito de este proceso de socialización es mostrar los avances o no del municipio en la gestión de la SAN a partir de que adoptaron la implementación del modelo y su procedimiento, extraer lecciones sobre lo que no salió bien y a partir de ello realizar propuestas para perfeccionar la gestión de la SAN. Por tal motivo, la lista de indicadores es abierta y el SMGSAN podrá añadir los que considere necesarios o suprimir los que no procedan.

Se propone realizar este análisis de forma semestral con un balance al final de cada año, siempre comparando los indicadores antes y después de la implementación del

modelo. El responsable de su ejecución es el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio y participa el SMGSAN.

### **Paso 16. Evaluación del impacto de la implementación del MGSAN en el municipio**

Descripción: El objetivo de este paso consiste en evaluar los cambios y transformaciones operados en los resultados en cada uno de los componentes de la SAN. El modelo de gestión propuesto debe en última instancia expresarse tanto cuantitativa como cualitativamente en los resultados por cada componente de la SAN que permitan que la población posea un mayor nivel de satisfacción.

El momento en que es posible evaluar el impacto de las acciones del gobierno es diferente para cada componente. En algunos casos como el de la disponibilidad, pueden obtenerse impactos positivos en el corto plazo, sin embargo, en otros como el consumo y la utilización biológica en los que intervienen factores subjetivos asociados a la cultura, se constatarán en un plazo mucho más largo. Por ello la evaluación de impactos deberá realizarse a partir del primer año de implementado el modelo, dándole seguimiento con posterioridad y periodicidad anual al movimiento de cada una de los indicadores de satisfacción de la SAN.

Para efectuar este proceso es posible emplear el mismo software propuesto en el paso 4. El responsable de efectuar el paso es el vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio con la participación del SMGSAN.

### **3.4 Validación del Modelo de Gestión para la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el gobierno a escala municipal**

El proceso de validación teórica del modelo propuesto se realiza a través de dos métodos: validación por expertos utilizando el Delphi y validación por usuarios, identificando como tal a los presidentes de los CAM, según la metodología utilizada por Zula, (2018).

#### **Validación por consulta a expertos mediante el método Delphi**

Para la validación del modelo y procedimiento se aplicó el criterio de expertos (método Delphi por rondas). Para ello se siguieron los siguientes pasos (Astigarraga, 2001):

- 1. Definición de objetivos**
- 2. Elección de los expertos**
- 3. Elaboración y lanzamiento de los cuestionarios**
- 4. Desarrollo práctico y explotación de los resultados.**

A continuación, se explican los pasos que se siguieron para la validación del MGSANG a escala municipal y el procedimiento para su implementación, con la aplicación del método Delphi:

- 1. Definición del objetivo:** Validar teóricamente a partir del juicio de expertos el modelo de gestión para la SAN desde el gobierno a escala municipal y el procedimiento para implementarlo.
- 2. Elección de los expertos:** Para la selección de los expertos potenciales se tuvieron en cuenta los siguientes requisitos: tener vínculo con el objeto de la

investigación desde al ámbito académico y/o práctico; llevar más de 10 años de experiencia de trabajo y tener vínculo con la gestión pública de la SAN.

Se identificaron 23 expertos potenciales que cumplían con los requisitos anteriores, para su selección se aplicó un cuestionario (anexo 19) utilizando el método de autovaloración. El resultado manifestó que el coeficiente de competencia promedio del grupo se expresaba en un grado alto (0.84), por lo que la totalidad de los especialistas potenciales fue aceptada para participar en las rondas (anexo 20).

La experiencia promedio de los mismos es de 26 años, el 65,2% son doctores en Ciencias Económicas, el 34,8% son másteres o especialistas en el tema y el 39,1% son foráneos pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), la Universidad EAFIT Colombia y la Universidad de Salamanca, España. El 60,9% son especialistas de agencias internacionales acreditadas en Cuba (FAO, PMA y PNUD), profesores de la Universidad de Pinar del Río, especialistas vinculados al proyecto PIAL, la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), Subdirección Global de Economía y Planificación en la provincia de Pinar del Río y el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos en La Habana.

### **3. Elaboración y lanzamiento de los cuestionarios para los expertos**

**seleccionados:** Una vez seleccionados los expertos, se procede a elaborar el cuestionario a aplicar (anexo 21) el cual está formado por dos partes. En la primera se les solicita valorar once aspectos en correspondencia con la importancia que cada experto le otorgue al modelo y procedimiento evaluado (Muy importante,

Importante, Poco Importante y No es Importante, considerando los criterios de necesidad, viabilidad y sostenibilidad), y en la segunda parte del cuestionario, se incluye una pregunta abierta para que el experto realice los comentarios y sugerencias que estime pertinente a modificación. Se envía por correo electrónico a los expertos seleccionados, un documento resumen del modelo y procedimiento propuesto, así como el cuestionario. Para evaluar cada fase se utilizan las frecuencias absolutas y relativas de las opiniones de los expertos consultados, se determinan los puntos de corte y se calcula la frecuencia relativa para la valoración de la segunda parte del cuestionario.

**4. Desarrollo práctico y explotación de los resultados:** Para el procesamiento de la información se determina el grado de coincidencia y conocer cuántas respuestas se encuentran dentro del primer y tercer cuartil considerando las respuestas emitidas por los expertos en cada una de las dos rondas enviadas, existiendo un elevado nivel de consenso entre los participantes en cuanto a los aspectos propuestos. Lo anterior demuestra la validez de la propuesta del modelo de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal y el procedimiento que permite poner en práctica el mismo.

#### **Validación por agentes clave con el modelo propuesto**

Teniendo en cuenta que el modelo está dirigido a los gobiernos municipales, resultó conveniente llevar a cabo una encuesta de satisfacción para tener una correcta apreciación de los agentes clave antes de implementar algún paso del procedimiento. Para ello se empleó la técnica de I. A. Iadov, adaptada a los criterios de la investigación, con el propósito de evidenciar las deficiencias, obstáculos y

fortalezas. La encuesta está conformada por ocho preguntas, la primera referida a la caracterización del encuestado, la dos y tres permiten conocer la satisfacción y la comprensión del modelo propuesto, la cuatro y cinco para conocer la voluntad, compromiso e implicación de los agentes para aplicar el modelo como premisa fundamental en la que se sustenta el mismo. Las últimas tres preguntas enfatizan la necesidad de conocer los obstáculos para implementarlo en el municipio, definir quién deberá liderar el proceso de implementación y conocer si elegirían uno con características similares para perfeccionar el proceso de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal. El cuestionario (anexo 22) se aplicó a los 11 presidentes de los CAM de la provincia de Pinar del Río.

El resultado del procesamiento de la información permitió conocer que:

1. El 100% está satisfecho con el modelo propuesto, manifestando que:

- Ofrece una herramienta de orientación del proceso de GSANG a escala municipal.
- Integra los factores que intervienen en el proceso de GSANG a escala municipal.
- Se acompaña de un procedimiento que facilita su implementación.
- Ayudará a mejorar los resultados en la gestión que realizan los funcionarios gubernamentales.

2. El 42% declara que el modelo es comprensible y el 58% muy comprensible.

3. El 100% considera posible aplicar este modelo en su municipio.

4. El 100% está dispuesto a implementar el modelo propuesto en su municipio.

5. Expresaron como obstáculos que impiden la implementación del modelo en el municipio:

- Lograr la integración de todos los actores involucrados en el modelo.

- La preparación de los actores que intervienen en este proceso.

6. El 100% de los encuestados recomiendan al vicepresidente que atiende la alimentación en el municipio para liderar el proceso de implementación del modelo de gestión de la SAN.

7. Ante la interrogante de si pudieran elegir libremente la vía para lograr perfeccionar el proceso de gestión pública de la SAN a escala municipal, elegirían un modelo con características similares al propuesto, el 100% de los encuestados manifestó que sí elegirían el mismo para su aplicación.

Después de conocer los resultados cualitativos, estos son confirmados mediante el Cuadro Lógico de ladov que se muestra en la tabla 11, el cual relaciona tres preguntas del cuestionario (preguntas 2, 3 y 8).

**Tabla 11.** Cuadro lógico de ladov.

	<b>Pregunta 2.</b> ¿Está satisfecho con el modelo propuesto?								
	<b>Si</b>			<b>No</b>			<b>No sé</b>		
	<b>Pregunta 8.</b> Si pudiera elegir libremente la vía para lograr perfeccionar el proceso de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional a escala municipal, ¿elegiría un modelo con características similares al propuesto?								
<b>Pregunta 3.</b> ¿El modelo propuesto es comprensible para usted?	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>No sé</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>No sé</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>No sé</b>
Muy comprensible	1	2	6	2	2	6	6	6	6
Comprensible	2	2	3	2	3	3	6	3	6
Medianamente comprensible	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Poco comprensible	6	3	6	3	4	4	3	4	4
No es comprensible	6	6	6	6	4	4	6	4	5
No puedo decir	2	3	6	3	3	3	6	3	4

En el Cuadro Lógico de ladov se ubica cada encuestado en su correspondiente categoría (que puede ser: 1, 2, 3, 4, 5 o 6). Para ello se procede del modo siguiente: Se busca la respuesta del primer encuestado a la pregunta 2, en este caso respondió “Sí”, luego se busca la casilla “Sí” de la pregunta 8- pero debajo del “Sí” correspondiente a la pregunta 2, que a su vez corresponda con la respuesta a la pregunta 3- en esa intercepción está la categoría en la que se ubica a ese primer caso encuestado. Así se procede con cada uno de los casos. De esa manera, en la tabla 11, se expresa que 11 encuestados respondieron “Sí” a la pregunta 2 y a la pregunta 3, luego al buscar la opción de respuesta “Sí” debajo de la pregunta 8 (en la tabla) y la intercepción con la respuesta a la pregunta 3 (Muy comprensible), en esa celda correspondiente a la categoría 1 en el Cuadro Lógico de ladov, están seis (6) presidentes de CAM que respondieron de esa forma a las tres preguntas abiertas; y los restantes 4 están en la celda que intercepta la respuesta de “Sí” con “Comprensible”.

Para obtener el Índice de Satisfacción Grupal (ISG) con el modelo se tienen en cuenta los elementos mostrados en la tabla 12.

**Tabla 12.** Índice de satisfacción para la Técnica ladov.

<b>Sujetos con índice individual 1; 2; 3 o 6; 4; 5</b>	<b>Índices de satisfacción</b>	
A	<b>1</b>	Máxima satisfacción
B	<b>0,5</b>	Más satisfecho que insatisfecho
C	<b>0</b>	No definido o contradictorio
D	<b>-0,5</b>	Más insatisfecho que satisfecho
E	<b>-1</b>	Máxima insatisfacción

Luego, aplica la fórmula:

$$ISG = \frac{A*(+1)+B*(+0,5)+C*(0)+D*(-0,5)+E*(-1)}{N}, \text{ donde:}$$

- A, B, C, D y E, representan el número de sujetos con índice individual 1; 2; 3 o 4; 5 (que indican las categorías del Cuadro Lógico de la estrategia);
- N representa el número total de sujetos encuestados (en este caso 11).

Aplicando la fórmula se obtiene el ISG con el modelo.

$$ISG = \frac{10 * (+1) + 2 * (+0,5) + 0 * (0) + 0 * (-0,5) + 0 * (-1)}{12} = 0,927$$

Según lo establecido en la tabla 12, este Índice de Satisfacción Grupal (ISG) de 0,927 expresa un índice de máxima satisfacción de los presidentes de los CAM de la provincia con el modelo que se propone aplicar para lograr el perfeccionamiento de la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal.

Finalmente se realiza la validación parcial de la propuesta en el municipio de La Palma. Sus resultados aparecen en el anexo 24.

### **Conclusiones del capítulo 3**

- El modelo de gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal permite a través de un procedimiento la interacción y articulación de los diversos actores locales que intervienen en el proceso de gestión pública de la SAN, organizado por fases que orientan el actuar del SMGSAN. Este es un instrumento en constante retroalimentación, que debe estar abierto a incorporar nuevas informaciones y realizar ajustes necesarios a partir de los nuevos datos que se vayan obteniendo y de los resultados de la implementación del conjunto de indicadores planteados.

- Con la validación del modelo y procedimiento a través de la consulta a expertos y el análisis de la satisfacción de agentes clave, se pudo comprobar las ventajas de su diseño e implementación en función del perfeccionamiento de la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal y las debilidades que ayudaron a perfilar el mismo.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

1. El abordaje conceptual abarcó los principales conceptos que sustentan el modelo de gestión para la SAN desde el gobierno: el de gestión pública, la SAN y el desarrollo local, su análisis permitió la construcción de una nueva propuesta de concepto relativo a qué entender por gestión pública de la SAN.

2. El análisis comparativo sobre las diferentes tecnologías empleadas para llevar a cabo la gestión de la SAN permitió establecer las regularidades, los puntos coincidentes y al mismo tiempo, aquellos aspectos en los cuales no hay consenso a nivel internacional, lo cual permitió llegar a la conclusión de que no hay un modelo único de gestión para este proceso por parte de los gobiernos revelando la posibilidad de nuevos aportes en este sentido.

3. El diagnóstico empírico realizado en la provincia de Pinar del Río desde dos perspectivas, la gestión pública y el nivel de satisfacción de la población, permitió develar como problema principal la insuficiente gestión pública de la SAN desde el gobierno a escala municipal, basado en un conjunto de causas por cada una de las funciones principales de la gestión, lo que es corroborado por el bajo nivel de satisfacción alimentaria y nutricional expresado por la población en la encuesta aplicada.

4. Teniendo en cuenta la experiencia nacional e internacional y las características y particularidades del contexto cubano, se diseñó un modelo de gestión de la SAN liderado por el gobierno a escala municipal que tiene como elemento novedoso la propuesta de un subgrupo, que, a nivel de municipio, integre de forma horizontal a todos los actores del territorio que tienen dentro de su encargo estatal actuar en

alguno de los componentes de la SAN, para conducir el proceso con un enfoque sistémico e integrado alrededor de los componentes de la misma.

5. Este modelo está dinamizado por un conjunto de principios que garantizan tanto su adecuación al contexto como su funcionamiento estable y la institucionalidad en la atención a cada uno de los componentes (Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, políticas y estrategias sectoriales para la SAN, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Estrategia de Desarrollo Provincial, Estrategia de Desarrollo Municipal, SMGSAN, Planificación, Organización, Implementación, Seguimiento, control y evaluación de los resultados e impacto de la GSANG y el proceso de GSANG a escala municipal) sobre la base del diseño de entradas y salidas, transversalizado por la gestión del conocimiento y la innovación.

6. Para posibilitar la implementación del modelo se elaboró un procedimiento que contempla cinco fases y dieciséis pasos que orientan las acciones, con las herramientas y el ente responsable de desarrollarlas. En el procedimiento se destaca la elaboración de un sistema de indicadores que posibilita la evaluación de la gestión pública de la SAN y el impacto.

7. La validación del modelo y procedimiento propuesto en la presente investigación mediante la aplicación del método Delphi, el análisis de la satisfacción de usuarios y parcialmente en el municipio de La Palma, demostró la factibilidad de su aplicación para el perfeccionamiento de la gestión de la SAN desde el gobierno a escala municipal.

## **RECOMENDACIONES**

1. A la Universidad de Pinar del Río, continuar profundizando en este tema de investigación con vistas a:

- Concluir con la validación del modelo iniciado en el municipio de La Palma para medir el impacto y posteriormente generalizarlo.
- Elaborar un indicador sintético que permita valorar el impacto de la gestión de la SAN en cada municipio.

2. A la Dirección Provincial del Ministerio de Economía y Planificación, el análisis del modelo y procedimiento propuesto para incorporarlos a la metodología de elaboración de las Estrategias de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Integral Municipal como elemento que enriquece cada una de estas herramientas.

3. A los Consejos de la Administración Municipal de la provincia de Pinar del Río, la implementación del modelo y su procedimiento con el propósito de perfeccionar el diseño e implementación de programas y proyectos vinculados a la SAN con un enfoque integrador y sistémico.

