IV CONGRESO INTERNACIONAL DE ECONOMÍA, CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN (ECAD 2023)

SIMPOSIO INTERNACIONAL DE ECONOMÍA, CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN

TÍTULO: SISTEMA DE MONITOREO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIO-NUTRICIONAL Y LA VULNERABILIDAD EN VILLA CLARA.

MSc. Mignelys [1]García Bello, mignelysgb@uclv.edu.cu
Dr.C Zulma [2]Donelly Ramírez Cruz
Dr.C Roberto [3] Muñoz González

RESUMEN

En Cuba la seguridad alimentario-nutricional (SAN) es reconocida como una de las prioridades estratégicas de la política económico-social. Su gestión más efectiva requiere de un enfoque integral a todos los niveles, siendo los municipios los espacios donde mejor se pueden desplegar esfuerzos estratégicos y sistémicos. En este sentido, teniendo en cuenta el escenario socio-económico adverso por el que atraviesa el país, un sistema de monitoreo resulta fundamental para medir y evaluar la SAN, pues proporciona información precisa para focalizar de manera más efectiva políticas públicas y programas en torno a grupos poblacionales más vulnerables. En América Latina y el Caribe han sido varias las iniciativas, destacándose Guatemala, Honduras, Bolivia, Brasil y Colombia. En Cuba, se han creado sistemas de monitoreo como el Sistema de Vigilancia Nutricional y más recientemente el Observatorio SAEN+C Pinar. En el caso de la provincia de Villa Clara, no existe un sistema propio que le permita a sus gobernantes la toma de decisiones más acertadas con base en información científica y técnica, por lo que constituye objetivo de la presente investigación determinar los componentes de un sistema de monitoreo de la seguridad alimentario-nutricional y la vulnerabilidad para Villa Clara. Como principal resultado se obtuvo la estructura del sistema sustentada en la participación de actores y el nexo con el entorno. Se concluye que un sistema de monitoreo con enfoque integral de la SAN y adaptado a las

[1] Profesora Auxiliar de la Facultad de Ciencias económicas de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
[2] Profesora Titular de la Facultad de Ciencias económicas de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
[3] Profesor Titular de la Facultad de Ciencias económicas de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.

condiciones particulares del territorio, es una herramienta analítica fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas más efectivas.

INTRODUCCIÓN

La seguridad alimentario-nutricional (SAN) es uno de los principales retos contemporáneos del desarrollo para gobiernos y organismos internacionales, debido a su carácter multidimensional e intersectorial. Dicha problemática se ha complejizado tras la pandemia de la COVID-19. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (2020) existían en el mundo cerca de 900 millones de personas con deficiente acceso a una alimentación adecuada y suficiente y dentro de este grupo, por lo menos 155 millones presentaban severas deficiencias alimentarias que se agravaron con el avance de la pandemia. Adicionalmente, una gran parte de esta población se encuentra bajo una situación de "estrés alimentario" y aunque su situación es menos crítica, también requiere de atención ya que comienza a ser un fenómeno que se extiende. De allí la importancia de las herramientas de apoyo a la gestión pública.

El panorama político y económico de América Latina y el Caribe en los últimos años ha facilitado la implementación de políticas públicas de reducción de la pobreza y la promoción de la SAN. Estas políticas tienen como foco principal incrementar los ingresos familiares y mejorar el acceso de la población más vulnerable a los alimentos, al tiempo que procuran una mayor y mejor disponibilidad de los mismos (FAO, 2016). De forma paralela, se implementan sistemas estatales de monitoreo de seguridad alimentario-nutricional en casi todos los países de la región; sin embargo, los vínculos de estos sistemas con las políticas nacionales, en general son muy débiles debido a la fragilidad de la articulación entre las instituciones que implementan las políticas de la SAN y los sistemas creados para su seguimiento.

En el ciclo de las políticas públicas sobre SAN es necesario definir el diseño, manejo y utilidad de sistemas de monitoreo para que, a través de estos, tanto las entidades gubernamentales como la sociedad civil puedan contar con información oportuna y pertinente sobre el tema.

En Cuba la creación de sistemas de monitoreo que respalden la aplicación de políticas más efectivas forma parte de las iniciativas del gobierno por mejorar la situación de la SAN. No obstante, y a pesar de todos los esfuerzos e iniciativas puestas en práctica, se está muy distante de conseguir estos propósitos de seguridad y soberanía. Deben

ampliarse aún más los esfuerzos dado el papel protagónico que deben desempeñar las provincias o municipios como espacio fundamental de desarrollo.

En este sentido, el objetivo general de la investigación consiste en determinar los componentes de un sistema de monitoreo de la seguridad alimentario-nutricional y la vulnerabilidad para Villa Clara.

La investigación empleó métodos del nivel teórico como el histórico-lógico, analítico-sintético e inductivo-deductivo que permitieron establecer los fundamentos teórico-metodológicos sobre los sistemas de monitoreo de la seguridad alimentario-nutricional y su vínculo con la efectividad de las políticas públicas; se prestó especial atención a los indicadores de medición a emplear según sus características y tipologías atendiendo a los componentes de la SAN y los determinantes de la vulnerabilidad, dada la función primordial que juegan en el proceso de diseño del sistema. Del nivel empírico se utilizó el análisis de fuentes secundarias de información mediante la revisión documental en varias instituciones de la provincia de Villa Clara como la Oficina Nacional de Estadística (ONEI).

La metodología para el diseño del sistema tomó como referente la propuesta metodológica de Osuna (2018) y la metodología para la creación del Observatorio SAEN + C Pinar (Díaz et al, 2021). Se basó además en resultados de investigación del Grupo de Estudios de seguridad alimentario-nutricional (GESAN) de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.

Desarrollo

1. **Sistemas de monitoreo de la SAN en el ciclo de las políticas públicas**

La complejidad de la seguridad alimentario y nutricional, su vulnerabilidad y políticas públicas, hace evidente la relevancia del monitoreo en los análisis de la problemática, pues constituyen una herramienta esencial para la toma de decisiones de los gobiernos, al transmitir información científica y técnica para transformar la realidad.

Monitorear las acciones de los gobiernos y contar con los datos más actuales sobre vulnerabilidad alimentario-nutricional son aspectos esenciales para erradicar el hambre. La evaluación es un instrumento indispensable para comprobar y mejorar los impactos o resultados de las políticas públicas y orientar la toma de decisiones al respecto, esto requiere sólidos sistemas de información, asunto que representa un gran desafío en términos estadísticos (FAO, 2016).

Desde la perspectiva del ciclo de la política pública, ya que esta ocurre mientras otras políticas están siendo definidas, formuladas, implementadas o evaluadas (Chavarría &

Jiménez, 2017); el monitoreo y la evaluación son un eje transversal de todo el proceso. En este sentido, los propios autores afirman que, al contar con datos e información relevante, la formulación e implementación de las políticas públicas se sustenta en un proceso más racional, riguroso y sistemático. El seguimiento y monitoreo se constituye en la articulación de indicadores y variables que evalúen el proceso y los resultados de la implementación de una política pública, su grado de incidencia y transformación de las realidades y contextos en donde tuvo lugar la política, y que esta mirada obliga, en cierta manera, a pensar en un cambio en la forma en la que se está operando tanto la política, como los proyectos y programas que la podrían haber enmarcado (Pignatta, 2015).

Un sistema está determinado por la integración sinérgica entre sus partes o elementos y el todo, que se relacionan entre sí para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema como totalidad; así como los vínculos que se establecen entre este y el entorno que propician su funcionamiento y desarrollo (Torres, 2020).

De esta forma, para Lauriac(2016) un sistema de monitoreo permite recolectar, tratar, analizar y difundir información a un conjunto de actores involucrados en la implementación de un proyecto, a fin de contribuir a la decisión, de informar y de capitalizar. El monitoreo moviliza métodos y herramientas muy diversas. Se apoya en métodos de recolección, de tratamiento y de análisis de la información, a los que se agregan procesos de comunicación, de debate de la información entre los diferentes actores involucrados, así como de modalidades de toma de decisión.

Tanto Valle y Rivera (2008) como Lauriac (2016) coinciden en que el monitoreo es el proceso que permite apreciar los resultados esperados. Se considera uno de los procesos claves de la gestión de una política pública, proyecto, estrategia o plan de acción, ya que debe ayudar a alcanzar los objetivos tomando en consideración la evolución del contexto, sobre las cuales se diseñó.

De manera general, el sistema de monitoreo visto como concepto, evoluciona continuamente para incluir nuevos elementos. Conforme se amplía el conocimiento científico surgen modernizaciones en la tecnología y modificaciones en las leyes y normas.

También esta evolución conceptual se adapta a las condiciones y características de cada país o territorio pues existen elementos de difícil contextualización que han de ser readaptados para poder ser asumidos y operacionalizados exitosamente.

En el caso particular de la SAN y la vulnerabilidad, el diseño e implementación de los sistemas de monitoreo deberán estar adecuados a la multidimensionalidad de la problemática y la diversidad de los actores de los sistemas alimentarios en sus diferentes niveles: nacional, territorial y local, cuestión que exige a consideración de los autores:

- Una base teórico-metodológica robusta que fundamente el diseño de las herramientas metodológicas e instrumentos prácticos que conforman el sistema de monitoreo.
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales territoriales y locales para la implementación del sistema y en general para la gestión integral de la seguridad alimentario-nutricional.
- Una elevada coordinación entre las entidades encargadas de los mecanismos de monitoreo y evaluación y las que diseñan e implementan las políticas públicas.

En América Latina y el Caribe han sido varias las iniciativas en cuanto a la creación de sistemas de monitoreo como instrumento necesario en la observación a la seguridad alimentario nutricional de los países y es precisamente en esta región geográfica donde se perciben los mayores avances en este sentido. Países como Colombia, Brasil, Chile y México constituyen referentes en las investigaciones relacionadas con la temática en cuestión. Esta investigación se ha centrado específicamente en los objetivos y características de las experiencias de: Guatemala, Honduras, Bolivia, Brasil y Colombia por contar con los más avanzados diseño. No obstante, los objetivos que se plantean no siempre logran abarcar todas las dimensiones que hacen de la SAN un fenómeno integral y multicausal y algunos se quedan en la provisión de informaciones y recolección de datos sin pretender brindar herramientas y propuestas de soluciones a los decisores de políticas. Se aprecian otros objetivos generales con la mera intención de promocionar o comunicar políticamente los derechos a la alimentación lo cual es una muestra del corto alcance que se proponen.

La propuesta de indicadores no siempre se ajusta a las necesidades informativas y en casi todos hay carencia en los relativos a la estabilidad. Por no tener un diseño ajustado a las particularidades, son más fáciles de calcular e interpretar a nivel nacional pero muy difíciles de aplicar a nivel local.

Se evidencia separación de observatorios por ministerios que no convergen en la integración de informaciones que pueda apoyar, monitorear y evaluar de manera eficiente las políticas alimentarias.

Varios de los sistemas revisados no hacen mención al conjunto de actores que deben participar y por ende no se precisan las relaciones y principios que deben regir para que se dé la participación real que vas más allá de conocer o divulgar. Solo a través de la participación de los ejecutores, decisores y beneficiario se puede garantizar la transparencia y transformación de la realidad.

Relacionado con estos sistemas la FAO (2016) en su informe "Monitoreo de la seguridad alimentaria y nutricional como apoyo a políticas públicas en América Latina y el Caribe" ha descrito que no se aprecia en todos un referencial teórico o marco conceptual bien establecido para la formulación de dichos sistemas, lo que conlleva, por ejemplo, a que un mismo indicador sea asignado a diferentes dimensiones de la SAN y exista un número excesivo de indicadores, lo que perjudica el uso y la efectividad del sistema de monitoreo.

Se señala, además, que otro problema secundario a las debilidades institucionales, que se aprecia con frecuencia en estos sistemas es el financiamiento insuficiente o la irregularidad de la asignación de presupuestos para mantenerlos. Adicionalmente, se apunta la carencia de personal calificado para el desempeño de las actividades específicas de monitoreo y evaluación.

También, según el informe, persisten problemas vinculados al funcionamiento o dinámica de los sistemas. Gran parte de los datos colectados son de fuentes secundarias, obtenidos por necesidad de atender a otros objetivos que no son los de monitoreo de la situación de seguridad alimentaria y/o de sus políticas. Apunta la FAO que cuando se observa los sitios web de los sistemas de monitoreo en los países, se pueden encontrar informaciones desactualizadas, sobre todo en relación a los datos de agricultura. Las informaciones más actualizadas, en general, son las referentes a salud, nutrición y evolución de los precios de la canasta básica. Tampoco es posible garantizar la calidad de los datos de estas fuentes, debido a que no se ha establecido y consensuado un patrón para su colecta y metodología para su cálculo por parte de las diversas instituciones.

2. Políticas y sistemas de monitoreo para la SAN en Cuba

En Cuba, a pesar de las carencias y la difícil situación económica por la que atraviesa, se realizan ingentes esfuerzos por superar los obstáculos y establecer instancias de seguimiento, evaluación y monitoreo como apoyo a políticas y acciones de la SAN.

A lo largo de los años se han aplicado medidas a favor de la alimentación de los cubanos, pero no fue hasta la década de los noventa donde se puso en práctica un grupo de acciones dirigidas a estimular la producción nacional de alimentos. En todos los

documentos rectores de la política económica y social del Partido Comunista de Cuba se hace referencia explícita a la SAN siendo los más notorios: La Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, los Lineamientos de la política económica y social y la nueva Constitución de la República de Cuba.

Existen varios programas que se han mantenido en ejecución desde su creación, tal es el caso de: El Plan Nacional de Acción para la Nutrición, El Programa de Desarrollo Integral de la Montaña o Plan Turquino y los programas productivos donde destacan los dirigidos a la sustitución de importaciones como el arroz, frijol, maíz, ganadería vacuna y porcina.

Con la implementación de todos estos programas, políticas y acciones, aún se mantienen rezagos en varias de las producciones ganaderas, que constituyen fuentes primordiales de proteína animal, y también se observa un estancamiento en la producción de arroz, principal componente de la dieta nacional. La insuficiente respuesta productiva obedece, en lo fundamental, a la baja productividad y rendimientos en la actividad agropecuaria, unido a la obsolescencia tecnológica en toda la cadena de producción de alimentos y su elevado nivel de descapitalización, así como las significativas pérdidas post cosecha y mermas en la calidad (Anaya & García, 2021).

Luego, en el 2020 con la crisis internacional desencadenada por el azote de la pandemia de la covid-19, se generó una tensión mayor en el país en cuanto a la SAN. La pérdida de ingresos externos a causa de la caída de las exportaciones, sobre todo del turismo internacional por el necesario cierre de fronteras, puso en tensión la importación de alimentos. Durante los años venideros y hasta la actualidad, agravado por la Tarea Ordenamiento en el año 2021, ha existido un desabastecimiento crónico en los diferentes espacios de mercado, lo cual ha derivado en incrementos de precios y en acaparamientos por parte de un importante sector de la población con fines especulativos o como reserva para negocios privados ante la inexistencia de un mercado mayorista que los abastezca.

También en este mismo año 2021 queda aprobado el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba, donde participan varios organismos nacionales, y agencias internacionales bajo la conducción del Ministerio de la Agricultura (MINAG). La propuesta diseñada para la gestión de los sistemas alimentarios municipales se basa en la articulación intersectorial y la participación de los actores vinculados con la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos, así como el

fomento de una cultura alimentaria y educación nutricional para mejorar la salud de la población en Cuba. El documento presenta deficiencia y vacíos metodológicos que son precisos salvar en aras de concretar los objetivos por los cuáles fue diseñado.

En el año 2022 se da un importante paso con la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) que tiene como objetivo fundamental dar respuesta a las necesidades como protección efectiva del derecho de la alimentación de las personas. Pero resulta evidente que contar con una ley y paquetes de medidas que son de difícil control y sustento no bastan para garantizar seguridad y mucho menos soberanía. Por tanto, a pesar de las múltiples políticas implementadas a través de los años y en especial dentro del proceso de actualización, la necesaria mejora en el sistema alimentario no se manifiesta.

En cuanto a los sistemas de monitoreo enfocados a mejorar la situación de la alimentación en Cuba, varios han sido creados. Entre los más relevantes:

- *El Sistema de Vigilancia Alimentario-Nutricional en Cuba (SISVAN)*, que tiene como objetivo generar información oportuna sobre los cambios en la situación alimentaria y nutricional de diversos grupos priorizados de población.
- *Observatorio SAEN+C Pinar* que respalda el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional para la producción de alimentos con más ciencia en Pinar del Río. Dicho observatorio tiene como premisa, en la defensa de la soberanía alimentaria, la necesidad de un mayor acceso a datos confiables, normalizados y estructurados, que faciliten las investigaciones en las diferentes áreas del conocimiento, desde lo contrastable y verificable.

Cuba tiene el gran reto de superar el problema que hasta hoy persiste con las fuentes de información relacionadas con la temática. Actualmente no cuenta con un sistema de monitoreo a nivel nacional, y de forma integral, que aporte los diferentes indicadores que analiza el Plan SAN de la región de América Latina y el Caribe. Esto se evidencia en la desactualización de los datos que publica PSAN[4] (Plataforma para la Seguridad

[4] La Plataforma para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) surge como una iniciativa innovadora desarrollada por la CELAC, quien solicitó apoyo a la FAO y a la ALADI para crearla. La misma consiste en un sistema de información sobre políticas públicas e indicadores que permiten caracterizar los elementos que han contribuido a los avances de América Latina y el Caribe en la erradicación del hambre. Esta plataforma entrega un panorama regional del proceso de erradicación del hambre y la pobreza en la región, tanto respecto al cumplimiento de los ODM como en el marco de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ratificados por todos los países del mundo en 2015.

Alimentaria y Nutricional) sobre el país que son del 2018. Igual sucede con la información pública que muestra la FAO, los datos estadísticos que exhiben del país citan fuentes del año 2016 (Díaz M. P., 2020).

Tomando en consideración estos elementos, es evidente que existe cierta desarticulación entre las instituciones encargadas de brindar estos datos a pesar del reclamo de investigadores y analistas. Persiste el secretismo y la compartimentación de la información lo que no permite avanzar en los análisis referentes a la SAN para tener una visión más real y objetiva del problema y brindar propuestas de soluciones.

3. Componentes de un sistema de monitoreo de la seguridad alimentario-nutricional y la vulnerabilidad para Villa Clara

El sistema que se propone persigue como objetivo general garantizar progresos en la gestión pública a partir de la determinación de los principales problemas de la seguridad alimentario-nutricional en la provincia y entre los principios que postula se encuentran: el derecho a la alimentación; la equidad social; la sostenibilidad económica, social y ambiental; la corresponsabilidad; el respeto a la identidad y diversidad cultural y la participación ciudadana.

El sistema se sustenta en las premisas siguientes:

- Que sea coherente con la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, y los planes y programas nacionales.
- Que esté en consonancia con los recursos existentes en la provincia y sus municipios.
- Que sea sensible a los cambios en el estado de alimentación de los ciudadanos y en los determinantes que se produzcan en un plazo relativamente corto de tiempo.
- Que posea la suficiente flexibilidad para responder a las necesidades de la población.
- Que complemente e integre la información disponible que producen los actores productivos y de comercialización.

El Sistema de Monitoreo de la Seguridad Alimentario-nutricional en Villa Clara (SMSAN VC) (figura 1) estará influenciado por un entorno particular que se subordina a la Estrategia de Desarrollo Territorial con sus programas y proyectos en correspondencia con los macroprogramas y objetivos de desarrollo sostenible. Este, a su vez, estará influenciado por un entorno general que se rige por los Lineamientos de la Política Económica y Social 2021-2026 aprobados por el VIII Congreso del Partido, los Ejes Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social al 2030 y el Plan

de Soberanía y Educación Nutricional en Cuba que plantea los temas estratégicos para la gestión de los sistemas alimentarios en los territorios al amparo de la Ley de Seguridad Alimentaria en Cuba de reciente aprobación. Con ambos entornos se plantea un intercambio continuo.

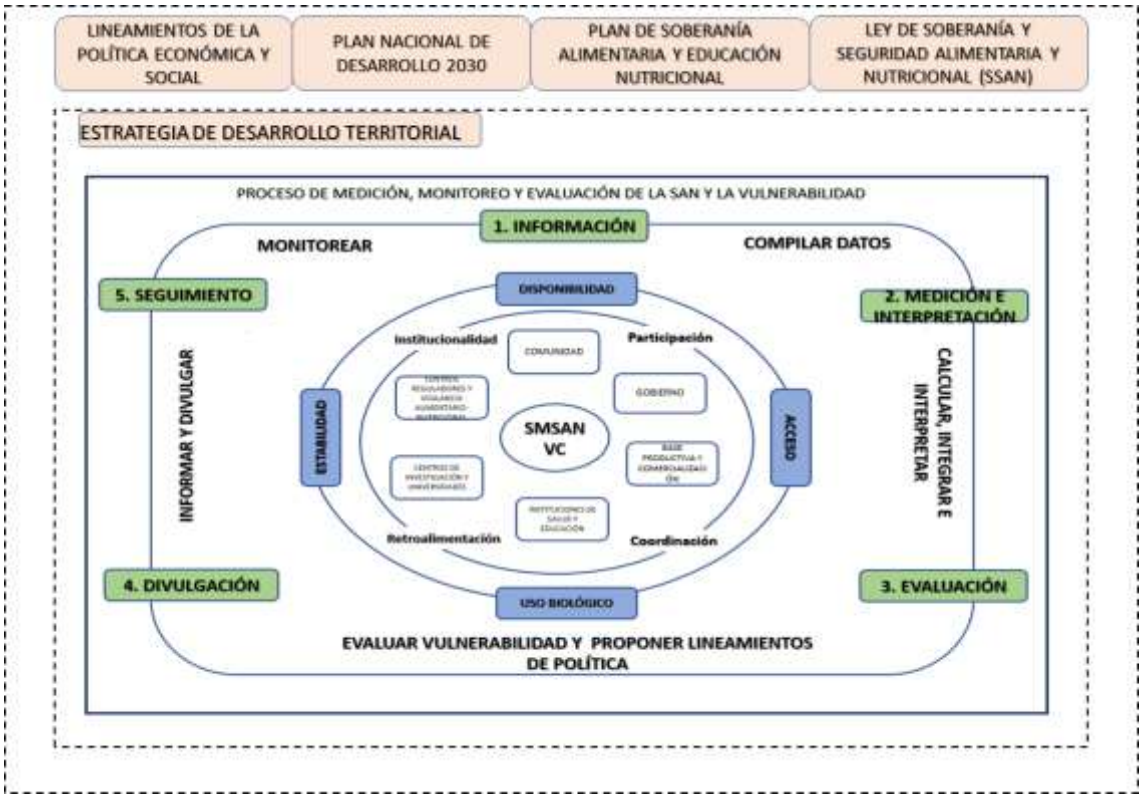

Figura 1. Sistema de monitoreo de la seguridad alimentario-nutricional en Villa Clara

Fuente: Elaboración de los autores.

El sistema está conformado por 5 componentes o subsistemas:

1. Información
2. Medición e interpretación
3. Evaluación
4. Divulgación
5. Seguimiento

Estos subsistemas deben ser la base del esfuerzo de los actores principales involucrados en el proceso y que se introducen en el sistema de manera agregada (Comunidad, Gobierno local, Base productiva agropecuaria como: Cooperativas, CCS, Valle del Yabú, pequeños productores; Empresas de procesamiento e industrialización como la Empresa de productos lácteos y la Empresa Provincial de Alimentos; Entidades de comercialización y distribución como Acopio, Instituciones de salud y educación; centros reguladores y de vigilancia alimentario nutricional y Centros de investigación y

Universidades) con la finalidad de contribuir a la formulación, seguimiento, evaluación y monitoreo sistemático de la SAN en el territorio y minimizar los problemas actuales asociados a la falta de alimentos nutritivos, mejorando así la calidad de vida de la población.

El logro de todo lo explicado hasta aquí se consolida con el cumplimiento de la institucionalidad, la participación, la retroalimentación y la coordinación, propiciando una articulación sinérgica entre los actores, los subsistemas y el entorno.

Componentes

1. **Información**

La información, entendida como un conjunto organizado de datos para construir un mensaje relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional en este caso, constituye un paso esencial dentro del diseño. La misma permitirá recopilar dichos datos para analizarlos y confirmar o refutar el estado de la SAN en el territorio. Su procesamiento permitirá la transformación de las referencias en fuente de información, que podrá ser utilizada para la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Para la recopilación de datos lo primero es valorar la logística y los costos que implican este proceso y en base a ello elegir las variables necesarias para el cálculo de los indicadores de la SAN. Se debe tener en cuenta la operatividad y viabilidad de estos; el número total de variables que en términos realistas y acorde a las condiciones se pueden recopilar, el número de indicadores para los que se puede emplear una misma variable, la frecuencia con que se necesita recoger estos datos y la probable cantidad y calidad que se puedan obtener de los mismos.

La recopilación de datos e información procedentes de los organismos responsables (ONEI, Dirección Provincial de Economía y Planificación, Delegación Provincial de la Agricultura, Acopio, Dirección Provincial de Salud Pública, entre otros) puede convertirse en una tarea compleja tomando en cuenta la situación desfavorable que se da con el sistema informacional de la provincia y del país en general por lo que resulta de vital importancia seleccionar indicadores y variables que estén directamente relacionadas con los objetivos a fin de limitar el esfuerzo que esta tarea demanda.

2. **Medición e interpretación**

La medición de la SAN, necesaria para identificar grupos en estado de vulnerabilidad alimentaria y para caracterizar la severidad del problema para analizar acciones gubernamentales de intervención, resulta de un proceso continuo que parte de la información recopilada. Dicha información debe ser interpretada, analizada e integrada

a partir de la complementariedad que se da entre todos los indicadores que previamente se han definido y consensuados acorde a los datos posibles a recopilar.

En este sistema se propone trabajar con indicadores aprobados y reconocidos que tienen en cuenta las cuatro dimensiones de la SAN.

Evaluación

La evaluación integral contempla un análisis multifactorial a tenor de los resultados que se deriven del cálculo de indicadores. Esto posibilitará contrastar los resultados a nivel territorial con lo que sucede a nivel de hogar y encontrar puntos comunes.

A partir de esta evaluación se podrán identificar los hogares o grupos vulnerables con Inseguridad Alimentaria (IA), caracterizar la severidad y naturaleza del problema, analizar las tendencias y proveer una base para la medición del impacto.

Este análisis tendrá implicaciones importantes para las políticas públicas en materia de nutrición, al evidenciar la necesidad de implementar estrategias y lineamientos que garanticen el acceso, la disponibilidad, inocuidad y estabilidad de los alimentos en la medida de las posibilidades, favoreciendo la disminución del impacto negativo que se genera en la actualidad.

Para conocer el estado real de la seguridad alimentaria y nutricional existen varios métodos que permiten una evaluación certera. Aunque el sistema que se presenta contempla emplear métodos de evaluación aprobados y empleados por la FAO, basados en el análisis de indicadores de disponibilidad y uso biológico esencialmente; reconoce que resultan complejos y costosos por su diversidad y bajo nivel de aplicación en el contexto actual. También tienen la limitante de no describir la situación particular hacia el interior de los hogares y la vulnerabilidad alimentaria por grupos etarios o por zonas de residencia.

En este sentido se enfatiza en el uso de métodos para medir la percepción de seguridad alimentaria de los hogares, también conocidos como “escalas basadas en la experiencia de los hogares” pudiendo medir la cantidad de alimentos, su calidad, seguridad, preferencias y vulnerabilidad.

La información requerida para efectuar este tipo de evaluación puede encontrarse en la interpretación de indicadores cualitativos como los que resultan de la encuesta a hogares. Luego basado en el método FIES (Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria) elaborado por la FAO, con modificaciones ajustadas a la realidad cubana se empleará la siguiente escala de evaluación:

Figura 1. Escala de evaluación de la SAN

Fuente: Elaboración de los autores

Dado que ese método no tiene como finalidad medir los determinantes de la inseguridad alimentaria en caso de que exista, sino más bien de facilitar estimaciones de la proporción de la población en condiciones de vulnerabilidad que experimenta distintos niveles de gravedad, el diseño propone la construcción de un modelo de regresión logístico multivariado para determinar la relación entre la IA y los determinantes socioeconómicos y demográficos a través de variables, medido en términos de probabilidad de ocurrencia de IA. El modelo se ajustará en dependencia de los regresores que se puedan obtener.

Estos métodos de evaluación en su conjunto pueden ayudar a determinar y evaluar los diferentes factores de riesgo a padecer inseguridad alimentaria en personas, hogares o grupos vulnerables y sus consecuencias a escala local.

A partir de esta evaluación, el sistema contempla una propuesta de Lineamientos que tendrá como objetivo establecer directrices para el logro de la SAN, en armonía con los referentes centrales de la política económica y social formulados en el contexto actual en Cuba. Los mismos estarán dirigidos a los representantes del gobierno responsables de organizar, dirigir, controlar y tomar decisiones en el territorio.

Por tanto, estos lineamientos constituirán un paso más en la configuración de una política local eficaz en aras de mejorar las garantías alimentarias y nutricionales de la población sin pretender anular acciones que se estén acometiendo en este sentido. La

idea es que sirvan de complemento y herramientas políticas y técnicas que permitan la mejora de estas acciones ya existentes.

3. Divulgación

El plan de divulgación contendrá actividades que permitan la fácil accesibilidad a todos los actores involucrados en el sistema a la información generada en los subsistemas anteriores de modo que logre difundir, comunicar y usar la evidencia generada para contribuir a informar las acciones y lineamientos que buscan el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional en el territorio. Por esta razón, es esencial definir cuál puede ser la mejor manera de presentar y comunicar esos resultados, evitando informes robustos, altamente técnicos con alto nivel academicista y extensos que, aunque válidos, corren el riesgo de no lograr alguna incidencia política.

La información que se presente deberá ser actualizada periódicamente y la misma tendrá como fin garantizar su mayor uso posible desde el observatorio SMSAN VC.

El logro de este subsistema debe venir acompañado de una fuerte voluntad política para que las herramientas de difusión y comunicación logren conectar con las personas e instituciones, y que, del mismo modo, los resultados conduzcan a diseminar y documentar evidencia para aumentar el conocimiento acerca de la SAN en Villa Clara.

4. Seguimiento

El seguimiento del sistema de monitoreo diseñado es vital, según Osuna (2018) es indicativo de la transparencia. Este subsistema permitirá tener una visión completa sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutricional y su nivel de vulnerabilidad en el entorno territorial una vez se hayan puesto en práctica las acciones derivadas del proceso evaluativo y posibilitará corregir errores generados en el propio sistema y desvíos del curso planeado.

Este debe ser un proceso continuo que deberá llevarse a cabo en períodos equidistantes en el tiempo para que mantenga el valor del monitoreo y permita comparaciones.

Realizar acciones de seguimiento contribuirá a la mejora de la toma de decisiones y a identificar criterios de evaluación de impacto acorde a las acciones, programas o políticas generadas dentro de la estrategia de desarrollo territorial a favor de la SAN a nivel local, de hogares o en grupos vulnerables.

La evaluación de impacto como parte de este proceso tendrá como fin demostrar la relación causa-efecto ante una propuesta o cambio de política en términos de seguridad alimentaria y nutricional derivada del análisis del Observatorio.

Para ello se formará un grupo de control o de comparación consistente en aquellos hogares, grupos vulnerables o zonas que no harán parte de las nuevas acciones o programas, mientras que habrá otro grupo denominado de tratamiento que será el que sí participen de ellos. Para estimar el impacto de las intervenciones se comparará el grupo de tratamiento con el grupo de control.

La metodología a emplear que contempla el sistema se ajusta a la propuesta por García y Galván (2020) en la que se recomienda el uso del método de Regresión Discontinua (RD) que requiere la aplicación rigurosa de los criterios de elegibilidad: Índice de Carencias Críticas (ICC).

Esta propuesta sugiere que sea considerado como umbral o punto de corte la inseguridad alimentaria leve presentada en la escala de evaluación de la SAN y descrita en el subsistema de Evaluación, quedando el análisis como se puede observar en la Figura 2:

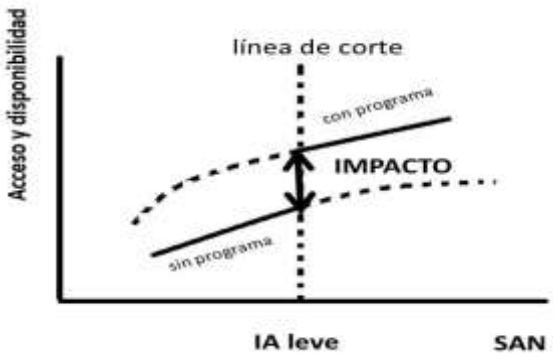

Figura 2. Medición del impacto a través del método de RD.

Fuente: Tomado de García y Galván (2020).

La línea sólida representa la relación entre la seguridad alimentaria y nutricional y el acceso y disponibilidad de los alimentos como dimensiones escogidas para realizar la evaluación. Mientras más grande sea la diferencia mejor acceso y disponibilidad existirá. Se puede observar que, en la región de la línea de corte, el umbral sobre el cual se implementa el programa, hay una discontinuidad o salto en el acceso y disponibilidad. Bajo determinadas condiciones, se podrá atribuir este salto a la política, programa o plan de acción como tal.

Finalmente, y al margen de la posibilidad de efectuar la evaluación de impacto sugerida que resultará de compleja ejecución dadas las limitaciones existentes, se sugieren algunas acciones generales para lograr la sostenibilidad del seguimiento:

- Ejecutar talleres de capacitación sobre importancia e incidencia de políticas públicas de la SAN a los gobernantes.

- Participar en reuniones de grupos coordinadores y comité de seguridad alimentaria y nutricional en el territorio.
- Establecer convenios, compromisos y acuerdos entre proyectos, centros de investigación y otras Universidad y organismos públicos para el asesoramiento y búsqueda de solución del problema de la SAN que se pretende monitorear.
- Revisar y contrastar continuamente la veracidad en las informaciones que provienen de las fuentes involucradas en el sistema y que son utilizadas para la medición e interpretación de los indicadores.

El Sistema para el Monitoreo de la SAN en Villa Clara constituirá un referente para identificar de forma sistemática el estado de la seguridad alimentario-nutricional en el territorio con la finalidad de introducir los ajustes o cambios necesarios en las políticas, planes, programas, proyectos y/o acciones llevadas a efecto y lograr los objetivos, resultados e impactos esperados en los grupos poblacionales, principalmente los más vulnerables.

Conclusiones

1. Los sistemas de monitoreo de la SAN como proceso continuo y sistémico, constituyen una herramienta fundamental para la toma de decisiones, ya que permiten la recolección, tratamiento, análisis y difusión de información científica y técnica para el logro de objetivos planteados entorno a la problemática. Un adecuado funcionamiento de estos sistemas, requiere de la participación activa de los actores sociales involucrados.
2. En América Latina y el Caribe se han implementado diversos sistemas de monitoreo que destacan a la región a nivel mundial. Sin embargo, no resultan del todo efectivos debido a dificultades principalmente en la coordinación de los actores del sistema y a insuficiencias de la información requerida para su funcionamiento.
3. En Cuba, existen avances en los sistemas de monitoreo, evidenciado con el Sistema de Vigilancia Nutricional y el Observatorio *SAEN+C Pinar*, aunque se considera que éste último, todavía mantiene un enfoque técnico-sectorial en la medición de la SAN al orientarse principalmente hacia la disponibilidad de alimentos.
4. La provincia de Villa Clara carece de un sistema de monitoreo que se adapte a las condiciones particulares del territorio y que sirva de herramienta para realizar un análisis objetivo del estado de la SAN en el territorio.

5. El Sistema de Monitoreo propuesto parte del establecimiento de objetivos, principios y premisas además de un conjunto de componentes que lo integran, estableciendo los nexos necesarios entre estos, los actores que participan y el entorno, teniendo como finalidad última medir y evaluar el estado de la SAN en el territorio para facilitar la gobernanza y la toma de decisiones.

Referencias bibliográficas

1. Anaya, B., & García, A. (2021). Seguridad alimentaria en Cuba. Una prioridad impostergable. *Miradas a la Economía Cubana* .
2. Chavarría, & Jiménez. (2017). Guía para la preparación y diseño de evaluaciones de políticas públicas para la agricultura.
3. Díaz, M. (2020). *La Soberanía Alimentaria y Nutricional desde la perspectiva de un Observatorio Territorial*. Obtenido de Cooperativismo y Desarrollo: https://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/393
4. Díaz, M. Brizuela, P.R. Rodríguez, R.J. Giráldez, R. Blanco, J (2021). *Observatorio de soberanía alimentaria y educación nutricional en la gestión innovadora de las administraciones públicas.* Obtenido de Cooperativismo y Desarrollo. Versión On-Line ISSN 2310-340X
5. FAO. (2016). Monitoreo de la seguridad alimentaria y nutricional como apoyo a políticas públicas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
6. FAO. (2020). *La Seguridad Alimentaria frente a la pandemia del Covid-19. https://doi.org/www.latinoamerica.undp.org.*
7. García, M. & Galván, R., (2020). *"Procedimiento para la evaluación de impactos de políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) para adultos mayores en Villa Clara".* Trabajo de Diploma.
8. Osuna, D. C. (2018). La participación de los actores sociales en el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Colombia.
9. Pignatta, M. A. (2015). *Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por borrar.* Universidad Nacional de Rosario.
10. Torres, Y. (2020). *"Sistema para la gestión de la innovación en el sector forestal en Cuba".* Tesis en opción al grado científico de doctor en Ciencias Económicas.